

บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการเมืองไทย (พ.ศ. 2541-2557)



46845340

CU iThesis 5681352124 dissertation / recv: 04072562 09:45:43 / seq: 10

นายชาย ไชยจิต

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชารัฐศาสตร์ ไม่สังกัดภาควิชา/เทียบเท่า

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2561

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



5681352124_46845340

The Role of the Constitutional Court in Thai Politics (1998-2014)

Mr. Chai Chaiyachit

A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Doctor of Philosophy in Political Science

Common Course

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2018

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการเมืองไทย (พ.ศ. 2541-2557)
โดย	นายชาย ไชยชิต
สาขาวิชา	รัฐศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	ศาสตราจารย์ ดร.ไชยันต์ ไชยพร
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม	รองศาสตราจารย์ ดร.วีระ สมบูรณ์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต

..... คณบดีคณะรัฐศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ดร.เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ตระกูล พิชัย)
..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ศาสตราจารย์ ดร.ไชยันต์ ไชยพร)
..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม
(รองศาสตราจารย์ ดร.วีระ สมบูรณ์)
..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.แก้วคำ ไกรสรพงษ์)
..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์)
..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ชาย ไชยชิต : บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการเมืองไทย (พ.ศ. 2541-2557). (The Role of the Constitutional Court in Thai Politics (1998-2014)) อ.ที่ปรึกษาหลัก : ศ. ดร.ไชยันต์ ไชยพร, อ.ที่ปรึกษาร่วม : รศ. ดร.วีระ สมบูรณ์

วิทยานิพนธ์นี้ศึกษาวิเคราะห์ถึงบทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญไทยในช่วงเวลานับแต่ปี 2541 ถึงปี 2557 โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่ออธิบายว่าการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองรูปแบบใหม่นี้ขึ้นมาในโครงสร้างระบอบการเมืองของไทย ส่งผลให้กระบวนการทางการเมืองโดยรวมมีลักษณะเปลี่ยนแปลงไปจากในช่วงก่อนหน้านี้หรือไม่ การศึกษาวิเคราะห์รายละเอียดเนื้อหา คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในช่วงเวลาดังกล่าว จำนวน 677 คำวินิจฉัย พบว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลต่อการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ ได้แก่ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลต่าง ๆ รวมถึงองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทในการวินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญหลายลักษณะ ได้แก่ การโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแบบนามธรรมในช่วงก่อนและหลังกฎหมายประกาศใช้ การตั้งข้อกังขาเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ใช้พิพากษาคดีในศาล ข้อขัดแย้งเรื่องอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ การตีความรัฐธรรมนูญ รวมถึงปัญหาความถูกต้องสมบูรณ์ตามเงื่อนไขรัฐธรรมนูญของการดำรงตำแหน่งสาธารณะ การดำเนินกิจการพรรคการเมืองและกระบวนการทางการเมือง การทำหน้าที่ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทในฐานะสถาบันที่ทำหน้าที่พิทักษ์ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

สาขาวิชา รัฐศาสตร์
ปีการศึกษา 2561

ลายมือชื่อนิสิต ๓๔ ๒๕๖๑
ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก
ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาร่วม



46845340

CU iThesis 5681352124 dissertation / recv: 04072562 09:45:43 / seq: 10

5681352124 : MAJOR POLITICAL SCIENCE

KEYWORD: constitutional court functions constitutional justice judicialization
constitutional democracy

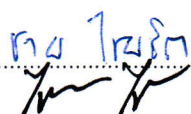
Chai Chaiyachit :

The Role of the Constitutional Court in Thai Politics (1998-2014). Advisor:
Prof. CHAIYAN CHAIYAPORN Co-advisor: Assoc. Prof. VIRA SOMBOON

This dissertation investigates the functions of the Thai Constitutional Court during 1998 – 2014. The main objective is to examine how the addition of this body to the political architecture affected the overall process of the Thai democratic system. A detailed analysis of 677 decisions indicates that Constitutional Court's decisions affect different governmental institutions and constitutional organs: the parliament, the cabinet, the ordinary courts and the constitutional independent organizations. The role of the Constitutional Court is adjudicating various constitutional disputes; namely a priori abstract constitutionality challenge, a posteriori abstract constitutionality challenge, constitutional question, jurisdictional dispute, constitutional interpretation, and integrity of public office, political party and political process. The general conclusion is that the Constitutional Court has been essential to upholding the supremacy of the constitution in Thailand.

Field of Study: Political Science

Academic Year: 2018

Student's Signature 

Advisor's Signature 

Co-advisor's Signature 

กิตติกรรมประกาศ

ข้าพเจ้าขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ตระกูล มีชัย ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร. แก้วคำ ไกรสรพงษ์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธนพันธ์ ไส่ประกอบทรัพย์ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ในความกรุณาและคำชี้แนะในประการต่าง ๆ ซึ่งช่วยให้การจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์ ข้าพเจ้าขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. ไซยนต์ ไชยพร และรองศาสตราจารย์ ดร. วีระ สมบูรณ์ ในความกรุณาดูแลและให้คำปรึกษาแนะนำที่ทำให้ความตั้งใจของข้าพเจ้าที่ปรากฏในโครงร่างวิทยานิพนธ์สำเร็จลุล่วงจนเป็นวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ ข้าพเจ้าขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ในความกรุณาดูแลและการสนับสนุนในทุกเรื่องซึ่งช่วยให้ชีวิตทางวิชาการของข้าพเจ้าเริ่มต้นและเดินมาถึงจุดนี้ได้ ข้าพเจ้าขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. สมบัติ จันทรวงศ์ และรองศาสตราจารย์ ดร. ศุภมิตร ปิติพัฒน์ ในความกรุณาอุทิศเวลากำลังและเวลารับฟังการนำเสนอ ตลอดจนให้คำแนะนำแก่นิสิตแต่ละคนตลอดทุกช่วงของการสัมมนารายงานความก้าวหน้าวิทยานิพนธ์

ข้าพเจ้าขอขอบคุณเจ้าหน้าที่หลักสูตรปริญญาเอกทุกท่านสำหรับความช่วยเหลือและการอำนวยความสะดวกเป็นอย่างดี และขอขอบคุณสมาชิกคณะผู้ปฏิบัติงานสนับสนุนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งเจ้าหน้าที่สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำหรับความช่วยเหลือในเรื่องต่าง ๆ ตลอดช่วงของการศึกษาค้นคว้าในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ข้าพเจ้าขอขอบคุณสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญที่ได้ให้ทุนสนับสนุนการทำวิทยานิพนธ์ระดับปริญญาเอก ประจำปีงบประมาณ 2560

ข้าพเจ้าขอขอบคุณ เอกลักษณ์ ไชยภูมิ และอลิศรา พรหมโชติชัย สำหรับมิตรจิตและมิตรภาพ ตลอดจนความช่วยเหลือในเรื่องต่าง ๆ ตลอดทุกช่วงของการเรียนและการทำวิทยานิพนธ์

ข้าพเจ้าขอขอบคุณ สวลี ดีประเสริฐ และครอบครัว สำหรับความรักความห่วงใยและกำลังใจที่ได้รับตลอดมา

ชาย ไชยจิต

สารบัญ

	หน้า
.....	ค
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ถ
สารบัญรูป.....	ด
บทที่ 1 บทนำ	1
ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์	12
คำถามการวิจัย	13
ขอบเขตของการวิจัย.....	13
วิธีการวิจัย	14
กรอบการวิเคราะห์	15
ประโยชน์ที่จะได้รับ	23
การนำเสนอวิทยานิพนธ์	23
บทที่ 2 แนวคิดทางทฤษฎีเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ	25
ความนำ.....	25
กฎหมายและการเมือง.....	27
ประชาธิปไตยที่ใช้อำนาจสูงสุดของปวงชนอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ.....	34

หลักประกันรัฐธรรมนูญ	40
ระบบยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ	42
การทำหน้าที่ทางตุลาการโดยมีผลบั่นทอนมาตรฐานทางกฎหมาย	45
แนวคิดในการออกแบบโครงสร้างเชิงสถาบันของศาลรัฐธรรมนูญ	51
สรุปผลการวิเคราะห์	56
บทที่ 3 ลักษณะเชิงสถาบันของศาลรัฐธรรมนูญในมิติการวิเคราะห์เปรียบเทียบ	58
ความนำ	58
ศาลรัฐธรรมนูญตามตัวแบบยุโรป	60
การทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแบบนามธรรม	65
การทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแบบรูปธรรม	72
การวินิจฉัยข้อร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ	78
อำนาจหน้าที่เสริมของศาลรัฐธรรมนูญ	82
ผลลัพธ์จากการทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อระบบการเมือง	90
การออกแบบโครงสร้างและองค์ประกอบขององค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	96
สรุปผลการวิเคราะห์	103
บทที่ 4 การวินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญในกระบวนการตรากฎหมาย : การโต้แย้งว่ากระบวนการ ตรากฎหมายไม่เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้	111
ความนำ	111
การดำเนินการในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งไม่ถูกต้องตามกฎหมายของรัฐธรรมนูญ	116
1. การลงมติยืนยันร่างกฎหมายของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่ รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้	117
2. การตราพระราชบัญญัติไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้สำหรับการตรา พระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาที่รัฐบาลไทยทำกับนานาประเทศหรือกับ องค์การระหว่างประเทศ	121
3. การออกเสียงลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ	122

การลงมติในวาระใดวาระหนึ่งดำเนินการโดยมีจำนวนสมาชิกรัฐสภาไม่ครบองค์ประชุม	124
1. ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบพบปัญหาในระหว่างพิจารณาทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ	126
2. นายกรัฐมนตรียื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญขอให้ตรวจสอบปัญหาการลงมติร่างกฎหมายโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ.....	130
3. ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบพบปัญหาการลงมติร่างกฎหมายในระหว่างพิจารณาวินิจฉัยคำร้องโต้แย้งว่าร่างพระราชบัญญัติมีบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ	132
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกระทำการฝ่าฝืนข้อห้ามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ.....	137
1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะกรรมการวิสามัญกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายและกระทำการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของงบประมาณรายจ่ายประจำปี	138
2. คณะรัฐมนตรีซึ่งมีสถานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยการแปรญัตติหรือกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลหรือมีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณ.....	142
สรุปผลการวิเคราะห์.....	144
บทที่ 5 การวินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญในกระบวนการตรากฎหมาย : การโต้แย้งว่าเนื้อหาของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ	147
ความนำ.....	147
เนื้อหาของกฎหมายมีลักษณะขัดต่อบทบัญญัติว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจตามรัฐธรรมนูญ.....	148
1. บทบัญญัติของกฎหมายกระทบต่อการแบ่งแยกอำนาจระหว่างองค์กรฝ่ายตุลาการและองค์กรฝ่ายบริหาร	149
2. บทบัญญัติของกฎหมายกระทบต่อขอบเขตอำนาจขององค์กรฝ่ายตุลาการ	151
3. บทบัญญัติของกฎหมายกระทบต่อระบบถ่วงดุลและคานอำนาจระหว่างองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายบริหาร	154
เนื้อหาของกฎหมายมีลักษณะขัดต่อบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ	157
1. สิทธิของบุคคลในครอบครัว	157

2. สิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคล	159
2.1 การรับทรัพย์สินแบบเด็ดขาด.....	159
2.2 การจำกัดสิทธิของเจ้าของที่ดินที่มีการทำเหมืองใต้ดิน	163
3. สิทธิทางการเมือง.....	165
3.1 เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ.....	166
3.2 สิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้ง	168
4. สิทธิชุมชน.....	171
5. เสรีภาพในการประกอบอาชีพ	175
เนื้อหาของกฎหมายมีลักษณะขัดต่อบทบัญญัติว่าด้วยความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ	178
1. การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะสถานะของบุคคล.....	179
2. การเลือกปฏิบัติต่อบริษัทที่เปลี่ยนสถานะมาจากรัฐวิสาหกิจโดยให้ได้รับสิทธิพิเศษยิ่งกว่าบริษัทของเอกชนอื่น.....	181
3. การบัญญัติกฎหมายโดยมุ่งหมายให้ใช้บังคับโดยก่อให้เกิดผลร้ายหรือความเสียหายแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง	183
4. การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลที่เป็นข้าราชการฝ่ายอื่น.....	186
สรุปผลการวิเคราะห์.....	189
บทที่ 6 การวินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญในกระบวนการตรากฎหมาย : การโต้แย้งว่ากฎหมายมีเนื้อหาไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์และหลักการของรัฐธรรมนูญ.....	192
ความนำ.....	192
เนื้อหาของกฎหมายไม่สอดคล้องกับหลักการยกเลิกกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา	194
เนื้อหาของกฎหมายไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดเกี่ยวกับการตรากฎหมายว่าด้วยเรื่องนั้น	196
เนื้อหาของกฎหมายไม่สอดคล้องกับหลักการเกี่ยวกับเงินแผ่นดินและกรอบวินัยทางการคลัง ...	198
เนื้อหาของกฎหมายไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจ	207

เนื้อหาของกฎหมายไม่สอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระในการบริหารงานของรัฐสภา ศาล และ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ	210
เนื้อหาของกฎหมายไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขเกี่ยวกับกรณีฉุกเฉินเร่งด่วนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ	213
1. สาระสำคัญของพระราชกำหนดไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน	216
2. สาระสำคัญของพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขกรณี วิกฤติปัญหาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจร้ายแรง	218
3. สาระสำคัญของพระราชกำหนดไม่สอดคล้องกับกรณีวิกฤติปัญหาที่มีผลกระทบต่อความ ปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ	224
4. สาระสำคัญของพระราชกำหนดการเงินไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขกรณีวิกฤติปัญหาที่มี ผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ	230
หนังสือสัญญาระหว่างประเทศมีเนื้อหาไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ	241
สรุปผลการวิเคราะห์	246
บทที่ 7 การวินิจฉัยข้อโต้แย้งความชอบรัฐธรรมนูญในกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย : การทบทวน ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบนามธรรม	248
ความนำ.....	248
การวินิจฉัยข้อโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ	252
1. บทบัญญัติของกฎหมายเป็นการเพิ่มอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยที่ รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจไว้	253
2. บทบัญญัติของกฎหมายเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม.....	255
การโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดระเบียบบริหาร..	258
1. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ.....	259
2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรฝ่ายตุลาการ	268
3. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	278

การโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติทั่วไป	283
1. บทบัญญัติของกฎหมายขัดต่อหลักความเสมอภาคระหว่างหญิงและชาย	284
2. บทบัญญัติของกฎหมายเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลด้วยเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศและสถานะ	288
3. บทบัญญัติของกฎหมายขัดต่อหลักสิทธิในทรัพย์สินและเสรีภาพของบุคคลในการประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม	296
4. บทบัญญัติของกฎหมายขัดต่อหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางอาญา.....	299
5. บทบัญญัติของกฎหมายขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน	302
การโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบที่ออกโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ	307
สรุปผลการวิเคราะห์.....	311
บทที่ 8 การวินิจฉัยข้อโต้แย้งความชอบรัฐธรรมนูญในกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย : การทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบรูปธรรม	315
ความนำ.....	315
ลักษณะการยื่นข้อกังขาเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมาย .	316
บทบัญญัติของกฎหมายเป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม	342
บทบัญญัติของกฎหมายเป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เกินกว่าความจำเป็นและกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งเสรีภาพนั้น	346
บทบัญญัติของกฎหมายเป็นการสันนิษฐานโทษทางอาญาของบุคคลโดยไม่ปรากฏว่ามีการกระทำหรือเจตนาประการใดอันเกี่ยวกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น	351
บทบัญญัติของกฎหมายเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิในกระบวนการยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ	359
บทบัญญัติของกฎหมายเป็นการกระทบต่อกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของบุคคลโดยไม่เป็นธรรม	364
สรุปผลการวิเคราะห์.....	368

บทที่ 9 การวินิจฉัยข้อขัดแย้งในการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ : ข้อพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติ ตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ	372
ความนำ.....	372
ข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการตีความอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ	376
1. การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจชั้นผู้ใหญ่.....	377
2. การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง	379
3. การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา.....	383
3.1 การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาในส่วนที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	384
3.2 การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการ ร่วมกันเสนอ	388
3.3 การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการสรรหากรรมการ เลือกตั้ง	392
3.4 การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาในการพิจารณาญัตติตั้งคณะกรรมการสามัญประจำ วุฒิสภา.....	397
3.5 การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการสรรหาตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ	399
4. การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร	402
5. การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	404
5.1 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการ วินิจฉัยการกระทำของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำการ โดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ	405
5.2 องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติ.....	407
5.3 การเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง.....	411
6. การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา	413

6.1 การพิจารณาว่าคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1)	413
6.2 การพิจารณาว่าคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1)	415
6.3 การใช้ดุลพินิจวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ	417
ข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการตีความข้อความในกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ.....	420
1. ข้อกฎหมายเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งและการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาล	420
2. ข้อกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	426
3. ข้อกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป	430
ข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการตีความขอบเขตความหมายของถ้อยคำในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ	435
1. การตีความขอบเขตการบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ	436
1.1 มาตรา 241 วรยศ และมาตรา 264 ประกอบมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.....	436
1.2 มาตรา 315 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.....	438
1.3 มาตรา 68 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.....	440
2. ปัญหาการตีความสิทธิเกี่ยวกับการเลือกตั้ง	444
2.1 การเสียสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้ง	444
2.2 สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	447
2.3 คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา.....	449
2.4 ลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาของบุคคลที่เข้าข่ายเป็น “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ”	453

3. ปัญหาการตีความ “หนังสือสัญญา”	459
3.1 หนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา	459
3.2 หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ	463
สรุปผลการวิเคราะห์.....	468
บทที่ 10 การวินิจฉัยข้อขัดแย้งในการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ : ข้อพิพาทเกี่ยวกับเขตอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	471
ความนำ.....	471
ข้อพิพาทเรื่องเขตอำนาจตามรัฐธรรมนูญระหว่างองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติกับองค์กรฝ่ายบริหาร ..	474
1. การโต้แย้งระหว่างวุฒิสภากับนายกรัฐมนตรี.....	474
2. การโต้แย้งระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรี	476
3. การโต้แย้งระหว่างประธานรัฐสภากับนายกรัฐมนตรี	479
ข้อพิพาทเรื่องเขตอำนาจตามรัฐธรรมนูญระหว่างองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ	482
1. การโต้แย้งระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง	483
2. การโต้แย้งระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	485
3. การโต้แย้งระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ...	490
4. การโต้แย้งระหว่างสมาชิกวุฒิสภากับคณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	493
5. การโต้แย้งระหว่างสมาชิกวุฒิสภากับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน	498
6. การโต้แย้งระหว่างสมาชิกวุฒิสภากับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	506
ข้อพิพาทเรื่องเขตอำนาจตามรัฐธรรมนูญระหว่างองค์กรฝ่ายตุลาการกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ	508
1. การโต้แย้งระหว่างศาลยุติธรรมกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	509
2. การโต้แย้งระหว่างศาลปกครองกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง	512

ข้อพิพาทเรื่องเขตอำนาจตามรัฐธรรมนูญระหว่างองค์กรฝ่ายบริหารกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ 518

1. การโต้แย้งระหว่างคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และ
คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน 518
2. การโต้แย้งระหว่างคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกับคณะกรรมการ
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ..... 523
3. การโต้แย้งระหว่างคณะรัฐมนตรีกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง 528

องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายบริหารกระทำการใช้อำนาจนอกเหนือบทบัญญัติของ
รัฐธรรมนูญ..... 535

1. การโต้แย้งการใช้อำนาจของรัฐสภาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญโดย
มีผลนำไปสู่การยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ 535
2. การโต้แย้งการใช้อำนาจของรัฐสภาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเด็นที่มาของวุฒิสภา
โดยมีผลทำให้หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐถูกทำลาย 547
3. การโต้แย้งการใช้อำนาจของรัฐสภาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญรายมาตราโดยกระบวนการ
แปรญัตติและพิจารณาลงมติไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ 569

สรุปผลการวิเคราะห์..... 582

บทที่ 11 การวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการดำเนินกิจการพรรคการเมือง การ
จัดการเลือกตั้ง และการดำรงตำแหน่งทางการเมือง 585

ความนำ..... 585

การวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการพรรค
การเมือง..... 589

1. การวินิจฉัยคำร้องโต้แย้งคำสั่งนายทะเบียนพรรคการเมือง..... 590
 - 1.1 นายทะเบียนพรรคการเมืองไม่รับการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง 590
 - 1.2. นายทะเบียนพรรคการเมืองแจ้งไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรค
นโยบายและข้อบังคับพรรค 592
 - 1.3 นายทะเบียนพรรคการเมืองประกาศให้พรรคการเมืองสิ้นสุดสภาพความเป็นพรรค
การเมือง 593

2. การวินิจฉัยคำร้องโต้แย้งมติคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง.....	594
3. การวินิจฉัยคำร้องขอยุบรวมพรรคการเมือง	596
4. การวินิจฉัยคำร้องขอยุบเลิกพรรคการเมือง	597
5. การวินิจฉัยคำร้องขอให้สั่งยุบพรรคการเมืองที่มีสมาชิกพรรคและสาขาพรรคไม่ครบตามที่ กฎหมายกำหนด.....	599
6. การวินิจฉัยคำร้องขอให้สั่งยุบพรรคการเมืองที่ไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับพรรค	603
7. การวินิจฉัยคำร้องขอให้สั่งยุบพรรคการเมืองที่ไม่จัดทำรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรค การเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงเพื่อประกาศให้ สาธารณชนทราบ	605
8. การวินิจฉัยคำร้องขอให้สั่งยุบพรรคการเมืองที่ไม่ได้จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุน จากกองทุนพัฒนาพรรคการเมือง	608
9. การวินิจฉัยคำร้องกรณีการสูงสุดขอให้มีคำสั่งยุบพรรค.....	612
9.1 พรรคประชาธิปัตย์.....	614
9.2 พรรคประชาธิปัตย์ก้าวหน้า.....	614
9.3 พรรคพัฒนาชาติไทย	615
9.4 พรรคแผ่นดินไทย	616
9.5 พรรคไทยรักไทย.....	617
9.6 พรรคมหาชนชาติไทย	618
9.7 พรรคชาติไทย.....	619
9.8 พรรคพลังประชาชน	619
9.9 พรรคประชาธิปัตย์.....	620
การวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้ง.....	621
1. การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2549	622
2. การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557.....	623

การวินิจฉัยปัญหาความถูกต้องสมบูรณ์ตามเงื่อนไขรัฐธรรมนูญของการดำรงตำแหน่งสาธารณะ	625
1. การวินิจฉัยการสิ้นสุดสถานภาพในการดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ	627
1.1 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	627
1.2 สมาชิกวุฒิสภา	630
1.3 รัฐมนตรี	632
1.4 กรรมการการเลือกตั้ง	637
2. การวินิจฉัยปัญหาความถูกต้องตามรัฐธรรมนูญของการยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	638
2.1 รัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี	640
2.2 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	640
2.3 สมาชิกวุฒิสภา	641
2.4 ข้าราชการการเมือง	641
2.5 สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น	644
สรุปผลการวิเคราะห์	646
บทที่ 12 ข้อเสนอแนะ	652
ความนำ	652
บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญในกระบวนการตรากฎหมาย	654
บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญในกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย	659
บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างองค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ	671
บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการกำกับควบคุมการปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในกระบวนการทางการเมือง	676

ศาลรัฐธรรมนูญในฐานะสถาบันใหม่ในระบบการเมืองไทย.....	681
ผลของการทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อระบบประชาธิปไตย.....	689
ข้อจำกัดของการศึกษาและข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในลำดับต่อไป.....	695
บรรณานุกรม.....	701
ประวัติผู้เขียน.....	703

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1 แสดงจำนวนคำร้องที่เข้าสู่การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจำแนกตามลักษณะหน้าที่	20
ตารางที่ 2 แสดงจำนวนร่างกฎหมายที่ถูกโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญจำแนกตามประเภท	112
ตารางที่ 3 แสดงรายชื่อร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ถูกโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ.....	112
ตารางที่ 4 แสดงรายชื่อร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารที่ถูกโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ	113
ตารางที่ 5 แสดงรายชื่อร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณที่ถูกโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ.....	114
ตารางที่ 6 แสดงรายชื่อร่างพระราชบัญญัติทั่วไปที่ถูกโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ.....	115
ตารางที่ 7 แสดงรายชื่อพระราชกำหนดที่ถูกยื่นคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาในช่วงก่อนที่รัฐสภาจะมีการลงมติอนุมัติ	215
ตารางที่ 8 แสดงจำนวนกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแล้วแต่ละประเภทซึ่งถูกโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแบบนามธรรม.....	249
ตารางที่ 9 แสดงรายชื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ถูกโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแบบนามธรรม.....	249
ตารางที่ 10 แสดงรายชื่อพระราชกำหนดที่ถูกโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแบบนามธรรม	250
ตารางที่ 11 แสดงรายชื่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารที่ถูกโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแบบนามธรรม	250
ตารางที่ 12 แสดงรายชื่อพระราชบัญญัติทั่วไปที่ถูกโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแบบนามธรรม	251

ตารางที่ 13 แสดงรายชื่อระเบียบที่ออกโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ถูกโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแบบนามธรรม.....	252
ตารางที่ 14 แสดงรายการและจำนวนคำวินิจฉัยข้อกังขาเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายระหว่างปี พ.ศ. 2541-2557.....	317
ตารางที่ 15 แสดงรายการบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีการส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยข้อกังขาเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ.....	320
ตารางที่ 16 แสดงจำนวนผลคำวินิจฉัยข้อกังขาปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายจำแนกตามลักษณะของผลการวินิจฉัย	338
ตารางที่ 17 แสดงจำนวนคำวินิจฉัยคำร้องเกี่ยวกับการตีความเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในแต่ละกลุ่ม	374
ตารางที่ 18 แสดงจำนวนคำร้องที่เป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการตีความรัฐธรรมนูญจำแนกตามประเภทของประเด็นปัญหา.....	376
ตารางที่ 19 แสดงจำนวนกรณีพิพาทเรื่องเขตอำนาจระหว่างองค์กรจำแนกตามลักษณะองค์กรคู่กรณี	473
ตารางที่ 20 แสดงจำนวนคำร้องเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการพรรคการเมืองจำแนกตามลักษณะประเด็นคำร้อง	590
ตารางที่ 21 แสดงจำนวนคำร้องเกี่ยวกับปัญหาความถูกต้องสมบูรณ์ตามเงื่อนไขรัฐธรรมนูญของการดำรงตำแหน่งทางการเมืองจำแนกตามลักษณะประเด็นคำร้อง.....	626

สารบัญรูป

หน้า

รูปที่ 1 แผนภูมิแสดงจำนวนคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญระหว่างปี 2541-2557.....	14
รูปที่ 2 แสดงตำแหน่งของการเกิดข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญขึ้นในระหว่างการปฏิสัมพันธ์	17
รูปที่ 3 แผนภูมิแสดงสัดส่วนจำนวนคำร้องจำแนกตามลักษณะหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาททาง รัฐธรรมนูญ.....	21
รูปที่ 4 แสดงวงจรพัฒนาการของการเมืองบนฐานข้อพิพาทในทางรัฐธรรมนูญ	93
รูปที่ 5 แผนภูมิแสดงความถี่ของการพิจารณาคำร้องข้อกังขาเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วย รัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายระหว่างปี พ.ศ. 2541-2557.....	317
รูปที่ 6 แผนภูมิแสดงร้อยละของผลคำวินิจฉัยข้อกังขาปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ บทบัญญัติของกฎหมาย.....	339

บทที่ 1

บทนำ

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ในช่วง 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมา แวดวงวิชาการด้านรัฐศาสตร์สากลเริ่มหันมาศึกษาการเมืองในมิติเกี่ยวกับกฎหมาย ศาล และรัฐธรรมนูญในเชิงเปรียบเทียบมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนอาจกล่าวได้ว่าการศึกษการเมืองในมิติที่เชื่อมโยงกับกฎหมายและศาล นับเป็นทิศทางแนวโน้มที่สำคัญในแวดวงวิชาการด้านการเมืองเปรียบเทียบในปัจจุบัน การศึกษการเมืองในมิติอำนาจตุลาการเปรียบเทียบ (comparative judicial politics) ครอบคลุมประเด็นการวิเคราะห์ในประเด็นต่าง ๆ อาทิ การเมืองว่าด้วยการใช้อำนาจตุลาการ การเมืองบนฐานของข้อพิพาทในประเด็นทางรัฐธรรมนูญ การขยายวงเขตอำนาจตุลาการไปสู่การตัดสินชี้ขาดประเด็นทางการเมือง¹

เมื่อพิจารณาภาพรวมงานคหุณินพนธในลอกภาษอังกฤษในทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา พบว่างานศึกษาวิจัยเกี่ยวกับสถาบันตุลาการในมิติทางการเมือง โดยอาศัยมุมมองการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ มีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งยังขยายขอบเขตความสนใจกว้างขวางยิ่งขึ้น กล่าวคือ แม้การศึกษาศาลสูงสุดหรือศาลรัฐธรรมนูญในประเทศแถบยุโรปตะวันตกและอเมริกาเหนือจะยังคงได้รับความสนใจศึกษามากอย่างต่อเนื่อง แต่ในขณะเดียวกัน ก็มีงานศึกษาบทบาทของศาลในระบบการเมืองในภูมิภาคต่าง ๆ ของโลกเพิ่มมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นประเทศในแถบลาตินอเมริกา แอฟริกา ตะวันออกกลาง ยุโรปตะวันออก รวมถึงเอเชีย²

¹ ดู Gavin Drewry, "Political Institutions: Legal Perspectives," in *A New Handbook of Political Science*, ed. Robert E. Goodin and Hans-Dieter Klingemann (Oxford: Oxford University Press, 1996), pp. 191-204; Alec Stone, *The Birth of Judicial Politics in France: The Constitutional Council in Comparative Perspective* (New York: Oxford University Press, 1992); David L. Weiden, "Comparative Judicial Politics," in *21st Century Political Science: A Reference Handbook*, ed. John T. Ishiyama and Marijke Breuning (Washington, D.C.: Sage, 2011), pp. 186-92; C. Neal Tate, The Literature of Comparative Judicial Politics: A 118 Year Survey, Paper presented on the panel "Epistemology and Methodology in the Field of Comparative Judicial Studies" of Research Committee 09 "Comparative Judicial Studies at the 20th World Congress of the International Political Science Association, Fukuoka, Japan, 2006, Japan, 10 July 2006.

² อาทิ Javier Andres Couso, "The Politics of Judicial Review in Latin America: Chile in Comparative Perspective" (Doctoral Dissertation, University of California, Berkley, 2002); David

บทบาทของศาลในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการใช้อำนาจขององค์กรทางการเมือง (constitutional review) เป็นหนึ่งในประเด็นท้าทายสำหรับแวดวงรัฐศาสตร์ในประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีการจัดตั้ง “ศาลรัฐธรรมนูญ” ขึ้นมาทำหน้าที่ยุติข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ โดยมีฐานะเป็นองค์กรตุลาการเฉพาะที่แยกต่างหากจากศาลยุติธรรมทั่วไป ดังจะเห็นได้ว่า นักรัฐศาสตร์ในประเทศเหล่านั้นมักประสบปัญหายุ่งยากในการอธิบายว่า ศาลรัฐธรรมนูญอ้างความชอบธรรมตามหลักประชาธิปไตย (democratic legitimacy) ได้อย่างไร และเหตุใดองค์กรตุลาการจึงมีบทบาทในการวินิจฉัยประเด็นที่เป็นเรื่องทางการเมืองได้ ทั้งที่ศาลควรจะทำกีดบทบาทเฉพาะการนำกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นไปบังคับใช้ในกระบวนการยุติธรรมเท่านั้น³

ข้อโต้แย้งถกเถียงในลักษณะดังกล่าว ปรากฏเด่นชัดมากที่สุดในกรณีประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งสถาบันทางการเมืองยังไม่มีเสถียรภาพ ในขณะเดียวกันความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการก็ไม่มั่นคงนัก ฝ่ายบริหารสามารถแทรกแซงกระบวนการแต่งตั้งตุลาการ หรือแม้กระทั่งอาศัยบทบาทขององค์กรตุลาการในการให้โทษต่อฝ่ายตรงกันข้ามได้ ยิ่งกว่านั้น ในบางกรณีองค์กรทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งยังมักอาศัยเสียงข้างมากในการตอบโต้หรือจำกัดบทบาทของฝ่ายตุลาการ เช่น การตรากฎหมายใหม่เพื่อล้มล้างหลักการที่คำวินิจฉัยของศาลได้วางไว้ การแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อลดทอนเขตอำนาจของศาล การเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของตุลาการ รวมไปถึงการไม่ยอมรับคำตัดสินของศาลไปปฏิบัติหรือบังคับใช้ เป็นต้น⁴

ในบริบทการเมืองไทย แนวคิดในการจัดตั้ง “ศาลรัฐธรรมนูญ” เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของกลไกจำกัดและควบคุมการใช้อำนาจอธิปไตย ตามหลักการคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ปรากฏเด่นชัดภายใต้กระแสผลักดันการปฏิรูปการเมืองภายหลังเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 โดยเฉพาะการนำเสนอแนวทางการจัดทำรัฐธรรมนูญภายใต้แนวคิด “คอนสติติวชันแนลลิสม์”

Evan Landau, "Beyond Judicial Independence: The Construction of Judicial Power in Colombia" (Doctoral Dissertation, Harvard University, 2014); Justine Guichard, "The Judicial Politics of Enmity: A Case Study of the Constitutional Court of Korea's Jurisprudence Since 1988" (Doctoral Dissertation, Columbia University, 2014); Chien-Chih Lin, "The Judicialization of Politics in New Democracies" (Doctoral Dissertation, University of Chicago, 2015).

³ David Robertson, *The Judge as Political Theorist: Contemporary Constitutional Review* (Princeton: Princeton University Press, 2010), pp. 13-20.

⁴ John Ferejohn, Frances Rosenbluth, and Charles Shipan, "Comparative Judicial Politics," in *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, ed. Carles Boix and Susan C. Stokes (Oxford: Oxford University Press, 2007), pp. 728-29.

(constitutionalism) ซึ่งมีการเสนอให้จัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้น ในฐานะกลไกส่วนหนึ่งของ “ระบบรัฐสภาใหม่” (rationalized parliamentary system)⁵ รวมถึงการศึกษาวិจัยเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญภายใต้การสนับสนุนของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอองค์ความรู้ประกอบการพิจารณาบัญญัติมาตราว่าด้วยการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการจัดตั้งองค์กรอิสระและศาลเฉพาะเพื่อทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540⁶

การจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นในปี พ.ศ. 2541 ได้รับการอธิบายโดยนักวิชาการด้านกฎหมายมหาชนว่า เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการปฏิรูปการเมือง ซึ่งต้องการให้มีองค์กรตุลาการที่มีความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ “เสาหลักของการพิทักษ์รัฐธรรมนูญ” โดยศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นกลไกรองรับการขยายสิทธิและเสรีภาพของพลเมือง และเพิ่มการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญครอบคลุมตั้งแต่การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย การวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ การตรวจสอบการดำเนินการภายในองค์กรของสภา การวินิจฉัยการพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภา รัฐมนตรี หรือกรรมการเลือกตั้ง การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อบังคับและกฎหมายของพรรคการเมือง การตัดสินยุบพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง การวินิจฉัยการพ้นจากตำแหน่งทางการเมืองและห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมือง อันเนื่องมาจากการจงใจไม่ยื่นหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินหรือหนี้สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ รวมทั้งการคุ้มครองรัฐธรรมนูญมิให้ถูกล้มล้าง⁷

อย่างไรก็ตาม ภายใต้บริบทความขัดแย้งทางการเมืองในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งเริ่มปะทุขึ้นตั้งแต่ช่วงปลายปี พ.ศ. 2548 บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญกลายเป็นประเด็นโต้แย้งถกเถียงอย่างกว้างขวาง ทั้งจากนักการเมือง สื่อมวลชน และนักวิชาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตัดสินคดีสำคัญที่มีผลกระทบต่อตัวแสดงทางการเมืองและกระบวนการทางการเมือง แม้ในด้านหนึ่งจะมีนักวิชาการพยายามอธิบายปรากฏการณ์ดังกล่าวในมิติ “ตุลาการภิวัตน์” โดยชี้ว่า การแสดงบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญไทยนั้น เป็นไปในลักษณะเดียวกับ “กระบวนการตุลาการภิวัตน์ของระบอบการปกครอง”

⁵ อมร จันทสมบุรณ์, *คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism): ทางออกของประเทศไทย* (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2537).

⁶ กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์, *ศาลรัฐธรรมนูญ และวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ* (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538).

⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "ศาลรัฐธรรมนูญกับบทบาทที่คาดหวังในการปฏิรูปการเมือง," in *ศาลรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ* (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2547), หน้า 55 – 72.

(judicialization of politics) ในยุโรป หรือ “การตรวจสอบฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติโดยตุลาการ” (judicial review) ในสหรัฐอเมริกา⁸ แต่ในอีกด้านหนึ่ง กระแสการวิพากษ์วิจารณ์บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในแวดวงต่าง ๆ ก็ปรากฏให้เห็นมาควบคู่กันมาโดยตลอด ไม่ว่าจะเป็นการโจมตีความชอบธรรมในระบอบประชาธิปไตย การขยายอำนาจจนเกินขอบเขต การถูกใช้เป็นเครื่องมือต่อสู้ทางการเมือง⁹ การแทรกแซงการเมืองผ่านคำพิพากษา¹⁰ การประกาศคณะรัฐประหารในรูปแบบคำวินิจฉัย¹¹ ตุลาการปฏิบัติ¹² ตลกรัฐธรรมนูญ¹³ การละเมิดอำนาจรัฐสภา¹⁴ และตุลาการธิปไตย¹⁵

หากพิจารณาในแวดวงวิชาการด้านรัฐศาสตร์ แม้ว่าบทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในระบบการเมืองจะเป็นประเด็นโต้แย้งถกเถียงอย่างกว้างขวาง แต่การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญในมิติทางการเมือง โดยอาศัยการเก็บข้อมูลข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทำงานของศาลรัฐธรรมนูญในระดับสถาบันอย่างเป็นระบบ และอาศัยกรอบทฤษฎีการวิเคราะห์ในเชิงสถาบันการเมืองเปรียบเทียบ ยังปรากฏให้เห็นไม่มากนัก ยิ่งกว่านั้น งานเขียนเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญไทยที่ผ่านมา โดยส่วนใหญ่มักปรากฏในรูปแบบบทความทางวิชาการโดยนักวิชาการด้านกฎหมายมหาชน โดยมุ่งเน้นวิเคราะห์ศาลรัฐธรรมนูญในมิติกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ¹⁶ และมุ่งวิเคราะห์แนวโน้ม

⁸ ดู ธีรยุทธ บุญมี, *ตุลาการภิวัตน์ (Judicial review)* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549).

⁹ ประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์, *ตุลาการภิวัตน์ ปฏิวัติการเมืองไทย* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2551).

¹⁰ ปิยะบุตร แสงกนกกุล, *ในพระปรมาภิไธย ประชาธิปไตย และตุลาการ* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเพ่นบุ๊กส์, 2552).

¹¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *จุดไฟในสายลม* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเพ่นบุ๊กส์, 2552).

¹² คณิน บุญสุวรรณ, *ศาลาธิปไตย: รวมบทความวิพากษ์ศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการภิวัตน์* (กรุงเทพฯ: บริษัท เอมี เอ็นเตอร์ไพรส์ จำกัด, 2556).

¹³ ปูนเทพ ศิริพงษ์, *ตลกรัฐธรรมนูญ* (กรุงเทพฯ: ไชน่าพับลิชชิงเฮาส์, 2559).

¹⁴ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, *แนวคิดและหลักการว่าด้วยการละเมิดอำนาจรัฐสภา* (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2558).

¹⁵ สมชาย ปรีชาศิลปกุล, *เมื่อตุลาการเป็นใหญ่ในแผ่นดิน: รวมบทความว่าด้วยตุลาการภิวัตน์ ตุลาการพันลึก และตุลาการธิปไตย* (กรุงเทพฯ: bookscape, 2562).

¹⁶ อาทิ Andrew Harding and Peter Leyland, "Indonesia and Thailand: The Constitutional Courts of Thailand and Indonesia: Two Cases Studies from South East Asia," in *Constitutional Courts: A Comparative Study*, ed. Andrew Harding and Peter Leyland (London: Wildy, Simmonds & Hill, 2009), pp. 317-41; Tom Ginsburg, "Constitutional afterlife: The Continuing Impact of Thailand's Post Political Constitution," *International Journal of Constitutional Law* 7 (2009): 83-105; Andrew Harding, "The Constitutional Court of Thailand 1998-2006. A turbulent innovation,"

การแสดงบทบาทถูกล้ำเข้าไปในกระบวนการทางการเมืองของศาลในฐานะองค์กรกำกับตรวจสอบองค์กรอื่นโดยไม่ต้องรับผิดชอบหรือยึดโยงกับประชาชน¹⁷ และเป็นศาลที่มีความเป็นฝ่ายทางการเมืองโดยมีจุดยืนเดียวกับฝ่ายต่อต้านระบอบทักษิณ¹⁸

งานวิชาการเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญไทยในภาษาอังกฤษ มีแนวโน้มมุ่งวิเคราะห์บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญโดยเชื่อมโยงกับบริบทความขัดแย้งทางการเมือง ผ่านการอธิบายพฤติกรรมการตัดสินของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากข้อมูลคำวินิจฉัยคดีสำคัญ ๆ ที่มีผลต่อตัวแสดงทางการเมือง และกระบวนการทำงานของระบบการเมือง อาทิ การตัดสินยุบพรรคการเมืองเนื่องจากการทุจริตการเลือกตั้ง และการตัดสินให้ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว อันเนื่องมาจากการกระทำอันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น งานเหล่านี้มักมีข้อสรุปในทิศทางเดียวกันคือ ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทถูกล้ำเข้าไปในกระบวนการทางการเมือง โดยเข้าไปเกี่ยวข้องกับความขัดแย้งและการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจทางการเมือง ในฐานะผู้เล่นที่เป็นตัวแทนของชนชั้นนำในกลุ่มที่มีจุดยืนแบบอนุรักษนิยม ดังเห็นได้ชัดเจนจากข้อสรุปที่ว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นส่วนหนึ่งของสิ่งที่เรียกว่า “ระบอบกษัตริย์แบบเครือข่าย” (network monarchy) ซึ่งอาศัยวาทกรรมตุลาการภิวัตน์ในการใช้อำนาจตุลาการแทรกแซงระบบการเมือง¹⁹

แนวคิด “ระบอบกษัตริย์แบบเครือข่าย” ได้รับการนำมาต่อยอดโดยนักวิชาการต่างชาติที่ศึกษาวิเคราะห์ศาลรัฐธรรมนูญไทยในเวลาต่อมา ผ่านการนำเสนอคำอธิบายสิ่งที่เรียกว่า “รัฐพัน

in *New Court in Asia*, ed. Andrew Harding and Penelope Nicholson (Oxford: Routledge, 2010), pp. 122-40.

¹⁷ Duncan McCargo, "Balancing the checks: Thailand's paralysed politics post 1997," *Journal of East Asian Studies* 3 (2003): 129-52; Michael K. Connors, "Political Reform and the state in Thailand," *Journal of Contemporary Southeast Asia* 29 (1999): 202-26.

¹⁸ Po Jen Yap, *Courts and Democracies in Asia* (Cambridge: Cambridge University Press, 2017), pp. 125-34.

¹⁹ Duncan McCargo, "Thailand. State of anxiety," in *Southeast Asian Affairs 2008*, ed. Daljit Singh and Tin Maung Maung Than (Singapore: Institute of South East Asian Studies, 2008); Duncan McCargo, "Competing Notions of Judicialization in Thailand," *Contemporary Southeast Asia* 36 (2014): 417-41; James Ockey, "Thailand in 2008: Democracy and street politics," in *Southeast Asia Affairs*, ed. Daljit Singh (Singapore: Institute of South East Asian Studies, 2009); Björn Dressel, "Thailand: Judicialization of Politics or Politicization of the Judiciary?," in *The Judicialization of Politics in Asia*, ed. Björn Dressel (New York: Routledge, 2012), pp. 79-97.

ลึก”²⁰ (Deep State) โดยเสนอข้อสรุปว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นหนึ่งในองค์กรผู้กระทำการแทน (agent) ของ “รัฐพันลึก” นอกเหนือไปจากองค์กรอื่น ๆ ของรัฐซึ่งถูกยึดกุมโดยเครือข่ายของกลุ่มชนชั้นนำที่เข้ามาร่วมมือกันหาทางควบคุม “รัฐปกติ” ให้ดำเนินไปทิศทางต้องการ กล่าวคือ “รัฐพันลึก” อาศัยการสร้างสถานการณ์วิกฤตทางการเมืองและความมั่นคง เพื่อเปิดทางไปสู่การแทรกแซงเพื่อดำรงรักษาและสร้างความมั่นคงแก่ระเบียบทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นเสาหลักในเชิงสัญลักษณ์ ภายใต้คำอธิบายดังกล่าว องค์กรตุลาการในฐานะหนึ่งในผู้กระทำการของ “รัฐพันลึก” แสดงบทบาทในการตัดสินใจชี้ขาดปัญหาทางการเมืองเพื่อหาทางออกในภาวะวิกฤตของประเทศ โดยอ้างความชอบธรรมผ่านการอิงบทบาทของตนเข้ากับสถาบันพระมหากษัตริย์ (royal legitimacy)

ยิ่งกว่านั้นยังให้คำอธิบายต่อไปว่า “รัฐพันลึก” อาศัยวาทกรรมเรื่อง “ตุลาการภิวัตน์” ที่นำเสนอโดยนักวิชาการฝ่ายสนับสนุนการใช้พระราชอำนาจในการยุติปัญหาการเมือง เป็นฐานรองรับการขยายอำนาจและบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญเข้าสู่การเมือง ภายใต้มุมมองดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญเปรียบได้กับ “กษัตริย์ตัวแทน” (surrogate king) ในขณะที่ปรากฏการณ์ตุลาการภิวัตน์ในบริบทการเมืองไทย สะท้อนถึงความพยายามในการสถาปนาความเป็นสถาบันของ “รัฐพันลึก” เพื่อปกป้องผลประโยชน์ตนเองจากการท้าทายของกระแสการพัฒนาประชาธิปไตยและความไม่แน่นอนของการเปลี่ยนรัชกาล คำอธิบายดังกล่าวนำมาสู่ข้อสรุปที่ว่า การขยายอำนาจและบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการเมืองไทย สะท้อนถึงกลยุทธ์การดำรงรักษาอำนาจนำของชนชั้นนำที่มีเป้าหมายเพื่อปกป้องผลประโยชน์เฉพาะของฝ่ายตนเอง (self-interest hegemonic preservation strategy)

อย่างไรก็ตาม มุมมองการวิเคราะห์บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในบริบทสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองในช่วงที่ผ่านมา โดยภาพรวมอาจกล่าวได้ว่ายังมีข้อจำกัดต่อการทำความเข้าใจบทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในฐานะสถาบันที่มีบทบาทสำคัญในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขาดคำอธิบายปรากฏการณ์บนฐานทฤษฎีการเมือง และความไม่เพียงพอในแง่

²⁰ Eugénie Mérieau, "Thailand's Deep State, royal power and the Constitutional Court (1997-2015)," *Journal of Contemporary Asia* (2016), <https://doi.org/10.1080/00472336.1151917>. ผาสุก พงษ์ไพจิตร เป็นผู้ให้ความหมายของ Deep State ว่า “รัฐพันลึก” โดยอธิบายว่า มีลักษณะเดียวกับรัฐซ้อนรัฐ กล่าวคือ “รัฐพันลึกเหมือนกับรัฐปกติ ที่ไม่ได้เป็นหนึ่งเดียว ภายในรัฐพันลึกก็มีมุ้งต่าง ๆ แ่งแย่งชิงอำนาจกันอยู่ แต่มีข้อแตกต่างคือรัฐปกติมองเห็นด้วยตา แต่รัฐพันลึกแฝงหลบอยู่ลึกกันบึ้ง และไม่ต้องรับผิดชอบต่อกรกระทำใดๆ จึงเป็นกรอบโครงแบบไม่เป็นทางการในการรักษาหรือคงไว้ซึ่งผลประโยชน์ด้านสถาบันของกลุ่มบุคคลที่มีเป้าประสงค์ร่วมกัน ทั้งผู้ที่อยู่ในรัฐปกติและที่อยู่ในเครือข่ายนอกรัฐที่จะยึดโยงไว้ในการกระทำการเพื่อเป้าประสงค์ในการรักษาผลประโยชน์ที่ว่่านั้น” ดู ผาสุก พงษ์ไพจิตร, "รัฐพันลึก," *มติชน* (18 มีนาคม 2559), หน้า 20.

ระเบียบวิธีวิจัยและการรวบรวมหลักฐานข้อมูล กล่าวคือ แม้งานบางชิ้นจะพยายามแสดงให้เห็นว่า การวิเคราะห์ของตอนอาศัยกรอบมโนทัศน์ที่ใช้ในการอธิบายกระบวนการทำให้ประเด็นทางการเมือง เข้าไปสู่การตัดสินชี้ขาดโดยองค์กรตุลาการ (judicialization of politics) แต่คำอธิบายที่ปรากฏ มักจะเป็นเพียงการนำข้อสรุปภายใต้แนวคิด “ตุลาการธิปไตย” (juristocracy) จากผลการศึกษา เปรียบเทียบในประเทศอื่น ๆ มาปรับใช้อธิบายกรณีของไทยอย่างตรงไปตรงมา²¹ และมักเป็นการ

²¹ ความพยายามนำแนวคิด “ตุลาการธิปไตย” (juristocracy) ในงานศึกษาของ Ran Hirschl, *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of The New Constitutionalism* (Massachusetts: Harvard University Press, 2004). มาปรับใช้ในการอธิบายศาลรัฐธรรมนูญในประเทศไทย ดู McCargo, "Balancing the checks: Thailand's paralysed politics post 1997," pp. 129-52; Dressel, "Thailand: Judicialization of Politics or Politicization of the Judiciary?," pp. 79-97; Mérieau, "Thailand's Deep State, royal power and the Constitutional Court (1997-2015)," pp. 1-22; William J. Jones and Douglas Rhein, "Hegemonic Preservation and Thailand's Constitutional Crisis," *The Romanian Journal of Society and Politics* 12, no. 2 (2018): 7-35. การวิเคราะห์ศาลรัฐธรรมนูญไทยโดยอาศัยกรอบแนวคิดเรื่องตุลาการธิปไตยของเฮิร์ชล์มาปรับใช้ในงานเหล่านี้มีข้อจำกัดที่สำคัญ คือ การไม่แสดงให้เห็นถึงบริบทของงานศึกษาที่ต้นอ้างอิงข้อสรุปมาเป็นฐานในการวิเคราะห์ ไม่ว่าจะเป็นโดยตั้งใจหรือไม่ก็ตาม กล่าวคือ ในขณะที่เฮิร์ชล์เน้นย้ำว่า งานศึกษาของเขานั้นเป็นผลจากการวิเคราะห์บทบาทของศาลสูงสุดในประเทศกรณีศึกษา 3 ประเทศที่ล้วนมีจารีตทางกฎหมายที่ได้รับอิทธิพลจากระบบคอมมอนลอว์ของอังกฤษอย่างแข็งแกร่ง (strong British common law legal tradition) ได้แก่ แคนาดา ออสเตรเลีย อิสราเอล และได้้นำข้อสรุปหลักจากผลการวิเคราะห์กรณีศึกษาศาลสูงสุดในสามประเทศดังกล่าว มาใช้อธิบายปรากฏการณ์ลักษณะเดียวกันในประเทศแอฟริกาใต้ ซึ่งเคยอยู่ภายใต้อิทธิพลของชนบททางกฎหมายแบบอังกฤษมาก่อนที่จะมีการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ แต่ทว่างานศึกษาที่นำกรอบแนวคิดตุลาการธิปไตยมาใช้อธิบายศาลรัฐธรรมนูญไทย กลับไม่อธิบายว่าการเลือกนำข้อสรุปดังกล่าวมาใช้สร้างกรอบการวิเคราะห์ของตนนั้น เป็นเพราะเล็งเห็นถึงความเหมาะสมสอดคล้องในเชิงบริบทหรือปัจจัยด้านความเหมือนหรือลักษณะร่วมระหว่างศาลรัฐธรรมนูญหรือระบบกฎหมายในประเทศไทยกับประเทศกรณีศึกษาเหล่านั้นอย่างไร ที่เลวร้ายกว่านั้นคือ ผู้เขียนบางคนนอกจากไม่ให้ความสำคัญกับบริบทของประเทศกรณีศึกษา ซึ่งเป็นที่มาของข้อสรุปที่ตนนำมาใช้เป็นฐานการวิเคราะห์เปรียบเทียบแล้ว ยังจงใจตัดทอนเนื้อหาอันเป็นสาระสำคัญของข้อสรุปในงานที่ตนนำมาใช้อย่างโจ่งแจ้งอีกด้วย ดังเช่นข้อความในหน้า 5 ของบทความของ Eugénie Mérieau (2016) ซึ่งอ้างว่ายกข้อความมาจากหน้า 12 ของหนังสือ *Toward Juristocracy* (2004) ของ Hirschl แต่ข้อความที่ปรากฏกลับเป็นการตัดตอนประโยคโดยมีผลเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของต้นฉบับซึ่งไม่ต่างจากการ “แปลงสาร” ให้ผู้อ่านเข้าใจสาระสำคัญของข้อสรุปของต้นฉบับอย่างบิดเบือน โปรดดู Mérieau, "Thailand's Deep State, royal power and the Constitutional Court (1997-2015)," p. 5. ขอให้พิจารณาเปรียบเทียบข้อความที่ยกมาแบบบรรทัดต่อบรรทัดกับย่อหน้าในต้นฉบับของ Hirschl, *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of The New Constitutionalism* , p. 12.

วิเคราะห์ในระดับตัวผู้กระทำการ (agency) ดังที่ปรากฏแพร่หลายในงานศึกษามิติพฤติกรรมตุลาการ (judicial behavior)²²

การนำแนวคิดด้วยตุลาการธิปไตยมาปรับใช้ในงานเหล่านั้น มีลักษณะลดทอนมิติความซับซ้อนในทางทฤษฎีและวิธีวิทยาในการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบของงานต้นฉบับลง เพียงเพื่อต้องการนำไปสู่ข้อสรุปว่า การขยายอำนาจขององค์กรตุลาการเข้าไปถึงพื้นที่ทางการเมืองเพื่อให้ศาลแสดงบทบาทเชิงรุกได้นั้น เป็นผลจากการแสดงบทบาทเชิงกลยุทธ์ของตัวแสดงทางการเมืองที่เป็นฝ่ายเดียวกับชนชั้นนำเดิม ซึ่งตกอยู่ในภาวะเสื่อมคลายอำนาจนำในการควบคุมทิศทางนโยบายและการตัดสินใจทางการเมืองในกระบวนการเสี่ยงข้างมาก ดังเช่นปรากฏการณ์ “ตุลาการธิปไตย” ในอีกหลายประเทศ ข้อสรุปในลักษณะดังกล่าว นอกจากจะเป็นการสร้างข้อสรุปโดยลดทอนศาลรัฐธรรมนูญให้มีฐานะเป็นเพียงตัวแสดงทางการเมืองฝ่ายหนึ่งแล้ว ยังอาจมีข้อจำกัดในการอธิบายปรากฏการณ์ในมิติเชิงสถาบันที่เชื่อมโยงกับการทำงานของระบบการเมืองโดยรวมด้วย²³

ยิ่งกว่านั้น มุมมองการวิเคราะห์ซึ่งผูกติดกับฐานคติการแบ่งฝักฝ่ายที่ครอบงำคำอธิบายการเมืองไทยหลังรัฐประหาร 2549 เป็นต้นมา ยังมักนำมาสู่การให้คำอธิบายตอกย้ำข้อสรุปที่มีอยู่แล้วมากกว่าจะช่วยให้คำอธิบายเพื่อขยายความรู้ความเข้าใจในแง่มุมอื่น ๆ อย่างรอบด้าน อีกทั้งการสร้างข้อสรุปจากผลการวินิจฉัยชี้ขาดของศาลรัฐธรรมนูญในคดีสำคัญ ๆ เพียงไม่กี่คดี และอาศัยผลการวิเคราะห์ตัวแปรระดับปัจเจกบุคคลมาอธิบายบทบาทหน้าที่ระดับสถาบัน ย่อมไม่เพียงพอต่อการอธิบายบทบาทหน้าที่และตรรกะเชิงสถาบันของศาลรัฐธรรมนูญได้อย่างครอบคลุมความเป็นจริงในทุกมิติด้วย ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า ข้อสรุปจากงานศึกษาที่ผ่านมายังมีข้อจำกัดในการเสนอมุมมองความเข้าใจในมิติใหม่ ๆ ที่ลุ่มลึกและรอบด้าน เนื่องจากข้อสรุปเหล่านั้นยังคงไม่แตกต่างไปจากคำอธิบายทั่วไปของนักวิชาการและปัญญาชนที่ปรากฏผ่านกระแสวิพากษ์วิจารณ์บทบาทของศาล

²² ตัวอย่างงานล่าสุดที่วิเคราะห์บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญไทยภายใต้กรอบการวิเคราะห์มิติพฤติกรรมตุลาการ อาทิ Panthip Pruksacholavit and Nuno Garoupa, "Patterns of Judicial Behavior in the Thai Constitutional Court, 2008–2014: An Empirical Approach," *Asian Pacific Law Review* 24, no. 1 (2016): 16–35; Björn Dressel and Khemthong Tonsakulrungruang, "Coloured Judgements? The Work of the Thai Constitutional Court 1998–2016," *Journal of Contemporary Asia* (2018), <https://doi.org/10.1080/00472336.2018.1479879>. Khemthong Tonsakulrungruang, "The Constitutional Court of Thailand: From Activism to Arbitrariness," in *Constitutional Courts in Asia*, ed. Albert H. Chen and Andrew Harding (Cambridge: Cambridge University Press, 2018).

²³ ความแตกต่างในมิติและระดับการวิเคราะห์สถาบันตุลาการในเชิงสถาบันการเมืองเปรียบเทียบ ดู ชัยไชยจิต, "ศาล" ในฐานะสถาบันทางการเมือง: มิติการศึกษาและทิศทางในการเมืองเปรียบเทียบ, *วารสารสถาบันพระปกเกล้า* 16 (2 พฤษภาคม - สิงหาคม 2561): 31-53.

รัฐธรรมนูญตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมานี้ ไม่ว่าจะเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับปัญหาความชอบธรรมในระบอบประชาธิปไตย การขยายอำนาจจนเกินขอบเขต การถูกใช้เป็นเครื่องมือต่อสู้ทางการเมือง เป็นต้น

คำอธิบายที่มีลักษณะมุ่งสร้างข้อสรุปในเชิงการวิพากษ์โจมตีการทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในมิติทางการเมืองแต่เพียงด้านเดียว จึงมีข้อจำกัดในการเสนอคำอธิบายที่เป็นประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจลักษณะพัฒนาการเชิงสถาบันของศาลรัฐธรรมนูญไทย ทั้งในมิติทฤษฎีการเมือง การพัฒนาคุณภาพประชาธิปไตย ความเหมือนและความต่างกับพัฒนาการของศาลรัฐธรรมนูญในประเทศอื่น ๆ ตลอดจนคำอธิบายถึงปัจจัยและบริบทเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อการแสดงบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญไทยและผลลัพธ์ทางการเมืองที่ปรากฏ โดยเฉพาะการเสนอความรู้ความเข้าใจหรือให้คำตอบอย่างเป็นระบบว่าศาลรัฐธรรมนูญมีความสำคัญต่อกระบวนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาหรือไม่ อย่างไร ภายใต้เงื่อนไขและปัจจัยใด การจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญในประเทศไทยก่อให้เกิดผลลัพธ์ในระบบการเมืองโดยรวมอย่างไร เพราะเหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น และสภาพที่ปรากฏนั้นเหมือนหรือต่างจากศาลรัฐธรรมนูญในประเทศประชาธิปไตยใหม่อื่น ๆ อย่างไร

หากแวดวงวิชาการไทยยังขาดองค์ความรู้ที่เป็นฐานในการทำความเข้าใจมิติต่าง ๆ ของปรากฏการณ์ดังกล่าวแล้ว การนำเสนอแนวทางการปฏิรูปเชิงสถาบันสำหรับศาลรัฐธรรมนูญไทยย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้จากการโต้แย้งถกเถียงบนฐานอคติและจุดยืนทางการเมือง มากกว่าจะตั้งอยู่บนความรู้และคำอธิบายทางวิชาการที่สามารถนำไปใช้ในการศึกษาเปรียบเทียบในบริบทสากล อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณางานวิชาการภาษาไทยที่ผ่านมา จะพบว่า การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญในเชิงสถาบันนั้น เป็นประเด็นที่ยังไม่ได้รับความสนใจจากแวดวงการศึกษาด้านรัฐศาสตร์มากนัก กล่าวได้ว่าการศึกษาศาลรัฐธรรมนูญไทยในฐานะสถาบันทางการเมือง โดยมุ่งวิเคราะห์พัฒนาการเชิงสถาบัน การแสดงบทบาท การปฏิสัมพันธ์เชิงสถาบัน และผลลัพธ์จากการทำงานของสถาบันที่มีต่อระบบการเมืองและสังคม ยังไม่ปรากฏเป็นหัวข้อการวิจัยที่เด่นชัดในการศึกษาทางรัฐศาสตร์

อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมามีงานวิจัยที่ศึกษาศาลรัฐธรรมนูญในมิติรัฐศาสตร์โดยตรงปรากฏให้เห็นอยู่บ้าง อาทิ งานวิจัยเรื่อง “ตุลาการวิวัฒน์กับประชาธิปไตย”²⁴ วิทยานิพนธ์ที่ศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญไทยกับศาลรัฐธรรมนูญเกาหลีใต้²⁵ และงานศึกษา

²⁴ วีระ สมบูรณ์, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง ตุลาการวิวัฒน์กับประชาธิปไตย, ศูนย์ติดตามประชาธิปไตยไทย (Thailand Democracy Watch) คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

²⁵ วิโรจน์ พลอยแก้ว, "การกำเนิดขึ้น อำนาจหน้าที่การพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ กรณีศึกษา "ไทยและเกาหลีใต้"" (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต หลักสูตรสหวิทยาการ เกาหลีศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552).

วิเคราะห์คำวินิจฉัยคดีที่มีนัยสำคัญทางการเมือง²⁶ ในทางตรงกันข้าม ในแวดวงวิชาการด้านนิติศาสตร์ กลับมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญเป็นจำนวนมาก อีกทั้งยังปรากฏให้เห็นอย่างต่อเนื่อง ทั้งงานวิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิตและดุษฎีบัณฑิตด้านกฎหมายมหาชน และงานวิจัยของนักวิชาการด้านนิติศาสตร์ที่มีชื่อเสียงจากมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นงานวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม แม้แวดวงวิชาการด้านนิติศาสตร์จะสนใจศึกษาศาลรัฐธรรมนูญค่อนข้างกว้างขวาง แต่แทบทั้งหมดเป็นการศึกษาภายใต้มุมมองในเชิงเทคนิคทางกฎหมายและกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ คำอธิบายในงานเหล่านั้นจึงจำกัดภายใต้แง่มุมเฉพาะเจาะจง ไม่ว่าจะเป็นการวิเคราะห์หลักกฎหมาย โครงสร้างและกลไกทางกฎหมาย กระบวนการและวิธีพิจารณาคดีองค์ประกอบและกระบวนการสรรหาตุลาการ วิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ และการดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนด แนวทางการศึกษาที่ตั้งอยู่บนมิติทางกฎหมายแต่เพียงด้านเดียว ส่งผลให้คำอธิบายจากงานศึกษาในทางนิติศาสตร์ อาจยังมีข้อจำกัดในการทำความเข้าใจพัฒนาการของศาลรัฐธรรมนูญไทยภายใต้บริบททางสังคมและการเมืองในอีกหลาย ๆ มิติ นับตั้งแต่มิติความเชื่อมโยงระหว่างกระแสการปฏิรูปการเมืองและความคิดทางการเมืองที่เป็นฐานของการผลักดันการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ มิติพลวัตของการพัฒนาเชิงสถาบันและการแสดงบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญ ภายใต้ปฏิสัมพันธ์กับองค์กรทางการเมืองต่าง ๆ และสังคมในแต่ละบริบทสถานการณ์ รวมถึงมิติผลลัพธ์ทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับปัญหาคุณภาพของประชาธิปไตย ซึ่งล้วนเป็นมิติการศึกษาที่ต้องอาศัยกรอบการวิเคราะห์เชิงระบบในระดับสถาบัน

ด้วยเหตุนี้ การศึกษาศาลรัฐธรรมนูญในทางนิติศาสตร์จึงอาจมีข้อจำกัดในการทำความเข้าใจถึงสาเหตุและปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำรงอยู่และการทำงานของศาลรัฐธรรมนูญ บทบาทเชิงสถาบันที่อาจก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ไม่คาดคิดหรือไม่เป็นไปตามความตั้งใจของผู้ออกแบบสถาบัน รวมทั้งปัจจัยที่ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญในประเทศต่าง ๆ มีกระบวนการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันไปในทิศทางที่แตกต่างกัน ซึ่งส่งผลให้เกิดผลกระทบเชิงสถาบันต่อระบบการเมืองและผลลัพธ์ทางการเมืองในลักษณะต่างกันไป เนื่องจากการวิเคราะห์ในประเด็นเหล่านี้ต้องอาศัยฐานความเข้าใจทางทฤษฎีและตรรกะเชิงสถาบันของตัวแบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเป็นฐาน มิเช่นนั้นแล้ว คำอธิบายการดำรงอยู่และการทำงานของศาลรัฐธรรมนูญในระบบการเมือง ก็มีแนวโน้มจะเป็นเพียง

²⁶ ธนัย เกตวังกต, "ศาลรัฐธรรมนูญในบริบททางการเมือง: ศึกษากรณีคำวินิจฉัย "คดีชุกหุน" (พ.ศ. 2544) กับคดีการเลือกตั้ง 2 เมษายน 2549" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตรมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557). และ พรชัย เทพปัญญา และคณะ, *บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง* (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2558).

การพรรณนาลักษณะกลไกทางกฎหมาย หรือไม่ก็เป็นการอธิบายปรากฏการณ์จากมิติการเมืองในเชิงอำนาจ และการกระทำของตัวแสดงระดับบุคคลอย่างคับแคบแต่เพียงด้านเดียว

ผู้วิจัยเห็นว่า การสร้างคำอธิบายเกี่ยวกับบทบาทการทำงานของศาลรัฐธรรมนูญและผลลัพธ์ที่มีต่อระบบการเมืองนั้น ไม่อาจกระทำได้โดยอาศัยเพียงการวิเคราะห์รูปแบบโครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของศาลรัฐธรรมนูญ หรือเพียงแค่สังเกตการณ์การทำหน้าที่และพฤติกรรมการตัดสินใจของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในฐานะผู้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งแต่เพียงมิติเดียว หากจำเป็นต้องอาศัยการวิเคราะห์บทบาทหน้าที่เชิงสถาบันที่มีต่อการทำงานของตัวระบบการเมืองโดยรวม ตลอดจนปฏิสัมพันธ์ระหว่างสถาบันต่าง ๆ ภายในระบบการเมืองนั้นด้วย ซึ่งการวิเคราะห์ปรากฏการณ์ในมิตินี้จะกระทำได้อย่างต้องอาศัยกรอบการวิเคราะห์ทางทฤษฎีเป็นสำคัญ ควบคู่ไปกับการเก็บข้อมูลเชิงประจักษ์อย่างเป็นระบบ เพราะถึงแม้เราจะสามารถอธิบายลักษณะรูปแบบโครงสร้างและกลไกของศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับศาลรัฐธรรมนูญได้อย่างละเอียด แต่ก็มิได้หมายความว่าเราจะมีความเข้าใจอย่างถ่องแท้ถึงกระบวนการทำงานจริงของสถาบันที่ดำรงอยู่ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพในการทำงานของตัวสถาบันนั้น ๆ รวมทั้งปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันได้ เพราะการอธิบายในมิติเหล่านี้มิใช่การศึกษาในเชิงพรรณนาข้อเท็จจริงที่ปรากฏผ่านตัวบทกฎหมายและคำวินิจฉัย แต่เป็นการศึกษาที่ต้องอาศัยกรอบมโนทัศน์ในการวิเคราะห์ตรรกะเชิงสถาบัน ตลอดจนสาเหตุและปัจจัยที่ทำให้การทำงานของสถาบันหนึ่ง ๆ ปรากฏเช่นนั้น

กล่าวอีกนัยหนึ่ง การศึกษาทำความเข้าใจตัวบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับศาลรัฐธรรมนูญในประเทศหนึ่ง ๆ รวมถึงวิเคราะห์เปรียบเทียบความเหมือนความต่างที่ปรากฏในกฎหมายของแต่ละประเทศได้โดยตรงนั้น อาจทำให้ผู้ศึกษาสามารถพรรณนาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลักษณะเชิงองค์การของศาลรัฐธรรมนูญ และบรรยายถึงสภาพความเป็นจริงเกี่ยวกับกระบวนการปฏิบัติหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญได้อย่างถูกต้อง แม้จะไม่มี ความเข้าใจถึงตรรกะเชิงสถาบันและฐานทางทฤษฎีอันเป็นที่มาของการออกแบบโครงสร้างและกลไกการทำงานของศาลรัฐธรรมนูญอยู่เลยก็ตาม ในขณะที่การศึกษาเพื่อทำความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพในการทำงานของตัวสถาบัน ผลลัพธ์จากการทำงานของตัวสถาบันที่มีต่อระบบการเมือง รวมทั้งปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันนั้น จำเป็นต้องอาศัยการอธิบายภายใต้กรอบมโนทัศน์และทฤษฎีเชิงสถาบัน ซึ่งเป็นมิติการวิเคราะห์หนึ่งของการศึกษาการเมืองเปรียบเทียบ

ฉะนั้น การหาคำอธิบายเกี่ยวกับปัจจัยและเงื่อนไขเกี่ยวกับระดับความมีประสิทธิภาพในการทำงาน และทิศทางผลกระทบในเชิงสถาบันของศาลรัฐธรรมนูญในประเทศต่าง ๆ จึงเป็นโจทย์ที่มีความท้าทายสำหรับนักรัฐศาสตร์ เพราะเป็นการศึกษาปรากฏการณ์ที่มีได้มิติด้านการเมืองเพียงอย่างเดียว หากยังเกี่ยวข้องกับมิติทางกฎหมายและรัฐธรรมนูญอีกด้วย อีกทั้งสถาบันที่เป็นวัตถุแห่งการศึกษาวเคราะห์นั้น ก็ได้มีธรรมชาติเป็นองค์กรทางการเมืองโดยแท้ หรือเป็นองค์กรตุลาการโดย

แท้ การศึกษาจึงต้องอาศัยการบูรณาการทฤษฎีการเมืองและทฤษฎีกฎหมายเข้าด้วยกัน อีกทั้งยังต้องอาศัยการศึกษาโดยการเก็บข้อมูลเชิงประจักษ์อย่างครอบคลุมและเป็นระบบ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่างานศึกษาในแนวทางนี้ยังปรากฏไม่มากนักในวงการรัฐศาสตร์ไทยปัจจุบัน

แต่หากพิจารณาในบริบททวิวิชาการสากล กลับพบว่า งานศึกษาศาลรัฐธรรมนูญในเชิงประจักษ์เพื่อวิเคราะห์หาคำอธิบายในเชิงเปรียบเทียบปรากฏให้เห็นในจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง งานเหล่านั้นโดยภาพรวมมุ่งวิเคราะห์ว่า การทำงานของศาลรัฐธรรมนูญมีอิทธิพลต่อกระบวนการทางการเมืองในภาพกว้างหรือไม่ และก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบการเมืองอย่างไร ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบต่อการเสริมสร้างความมั่นคงแก่ระบบประชาธิปไตยที่สถาปนาขึ้นใหม่ พัฒนาการรัฐธรรมนูญ การปกป้องสิทธิและเสรีภาพ การกำหนดนโยบายสาธารณะ การแข่งขันช่วงชิงอำนาจทางการเมืองระหว่างชนชั้นนำฝ่ายต่าง ๆ รวมไปถึงการวิเคราะห์ว่ากลไกการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่เป็นอยู่นั้นทำงานได้มีประสิทธิภาพหรือไม่ เพราะเหตุใด²⁷

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาทั้งหมด วิทยานิพนธ์นี้จึงมุ่งศึกษาบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในมิติการเมืองว่าด้วยอำนาจตุลาการในบริบทการเมืองไทย โดยนำกรอบทฤษฎีและข้อสรุปจากการศึกษาวิจัยที่แพร่หลายในแวดวงการศึกษการเมืองเปรียบเทียบสากล มาปรับใช้เป็นฐานในการศึกษาวิเคราะห์และอธิบายปรากฏการณ์ในช่วงที่ผ่านมา โดยมุ่งศึกษามิติบทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในระบบการเมืองไทย ลักษณะปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างการทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญกับสถาบันการเมืองในฝ่ายอื่น ๆ ตลอดจนผลลัพธ์ของการดำรงอยู่และการทำงานของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อกระบวนการทางการเมืองที่ดำเนินไป รวมถึงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในกลไกการทำงานของระบบประชาธิปไตยโดยรวม

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์บทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในระบบการเมือง
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ลักษณะปฏิสัมพันธ์ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับสถาบันอื่น ๆ ในระบบการเมือง
3. เพื่ออธิบายผลของการทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อระบบประชาธิปไตยโดยรวม

²⁷ ดู Alec Stone Sweet, "Constitutional Courts," in *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, ed. Michel Rosenfeld and András Sajó (Oxford: Oxford University Press, 2012), pp. 825-29.

คำถามการวิจัย

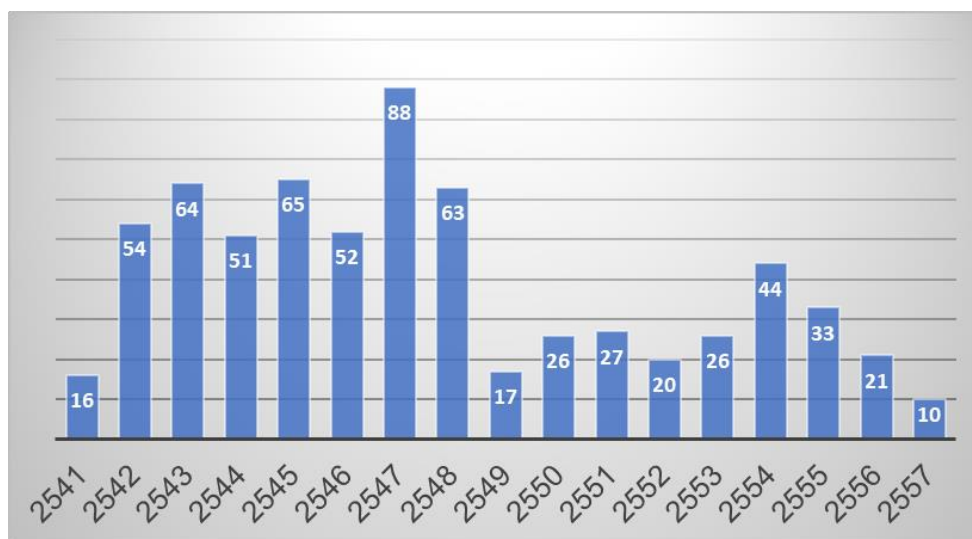
วิทยานิพนธ์นี้มีเป้าหมายเพื่อขยายความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในบริบทพัฒนาการทางการเมืองของไทยในมิติสถาบันการเมืองเปรียบเทียบ โดยมุ่งตอบคำถามหลักใน 3 ประเด็น ดังนี้

1. ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทหน้าที่อย่างไรในระบบการเมืองไทย
2. ศาลรัฐธรรมนูญมีปฏิสัมพันธ์กับสถาบันการเมืองในฝ่ายอื่น ๆ อย่างไร
3. บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญมีผลต่อการทำงานของระบบประชาธิปไตยไทยอย่างไร

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาข้อมูลและวรรณกรรมวิชาการที่เกี่ยวข้อง มีขอบเขตครอบคลุมแนวคิดทฤษฎีการเมืองและทฤษฎีรัฐธรรมนูญ ตลอดจนคำอธิบายและการวิเคราะห์ในประเด็นเรื่องการก่อเกิดและพัฒนาการของระบบการทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (constitutional review) การเมืองว่าด้วยอำนาจตุลาการ (judicial politics) การเมืองว่าด้วยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ (constitutional politics) ระบบประชาธิปไตยที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (constitutional democracy) และกระบวนการตุลาการภิวัตน์ (judicialization) ตลอดจนกรณีศึกษาศาลรัฐธรรมนูญในเชิงเปรียบเทียบ

การศึกษายบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญไทย มีขอบเขตช่วงเวลานับแต่ก่อตั้งในปี 2541 เรื่อยมาจนถึงเดือนพฤษภาคม 2557 ซึ่งเป็นจุดที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้สิ้นสุดลง มีขอบเขตการเก็บรวบรวมข้อมูลการทำหน้าที่ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่ชุดแรกซึ่งมีที่มาตามกระบวนการสรรหาที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต่อเนื่องเรื่อยมาถึงคณะตุลาการรัฐธรรมนูญภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยคำร้องต่าง ๆ ที่อยู่ในกระบวนการของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 รวมถึงศาลรัฐธรรมนูญที่ได้รับการสรรหาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2550 ขอบเขตของข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาครอบคลุมตั้งแต่คำวินิจฉัยที่ 1/2541 ถึงคำวินิจฉัยที่ 11/2557 รวมทั้งสิ้น 677 คำวินิจฉัย ดังแผนภาพในหน้าถัดไป



รูปที่ 1 แผนภูมิแสดงจำนวนคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญระหว่างปี 2541-2557

วิธีการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) อาศัยวิธีการค้นคว้าข้อมูล เอกสาร (Documentary research) ในเรื่องเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ ครอบคลุมตั้งแต่ตำรา หนังสือ วิชาการ งานวิจัย หนังสือ บทความวิชาการ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ นอกจากนี้ ยังรวมถึง เอกสารหลักฐานเชิงประจักษ์ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญ กฎหมาย เอกสารราชการ คำวินิจฉัย กลางของศาลรัฐธรรมนูญ รายงานประจำปีของศาลรัฐธรรมนูญ ตลอดจนสื่อสิ่งพิมพ์ สิ่งพิมพ์ อิเล็กทรอนิกส์ และเว็บไซต์ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวข้องกับศาลรัฐธรรมนูญ การศึกษาข้อมูลและทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับของศาลรัฐธรรมนูญไทย มุ่งวิเคราะห์ความเป็นมาของการจัดตั้งและการออกแบบศาลรัฐธรรมนูญ ลักษณะเชิงสถาบันของศาลรัฐธรรมนูญ เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในช่วงที่ผ่านมา ผลการดำเนินงาน รวมถึงผลการวิเคราะห์และข้อถกเถียงทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับศาลรัฐธรรมนูญ

การรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐในฝ่ายต่าง ๆ อาศัยการศึกษาเอกสารคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และเอกสารชั้นต้นที่เกี่ยวข้องเป็นหลัก โดยมุ่งวิเคราะห์บทบาทหน้าที่แต่ละด้านของศาลรัฐธรรมนูญ ได้แก่ การวินิจฉัยชี้ขาดความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้น การวินิจฉัยชี้ขาดความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ฝ่ายบริหารได้ตราขึ้น รวมถึงการกระทำทางกฎหมายของรัฐบาล การวินิจฉัยกรณีที่ศาลยุติธรรมและ

ศาลปกครองมีคำร้องเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับแก่คดีในศาล

การวิเคราะห์ข้อมูลใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหาของคำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด โดยพิจารณาเนื้อหาแต่ละคำวินิจฉัยโดยละเอียด เพื่อวิเคราะห์จำแนกลักษณะข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นในระบบการเมือง วิเคราะห์ลักษณะของประเด็นข้อโต้แย้งที่ปรากฏในคำร้องที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ วิเคราะห์ลักษณะการเกิดข้อขัดแย้งในประเด็นทางรัฐธรรมนูญ ในระหว่างที่กระบวนการทำงานขององค์กรต่าง ๆ ดำเนินไป วิเคราะห์ลักษณะการกำหนดประเด็นวินิจฉัยของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และวิเคราะห์ลักษณะการให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยและผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากการวิเคราะห์ในเชิงเนื้อหาดังกล่าวมาแล้ว ยังอาศัยวิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณเกี่ยวกับจำนวนและสัดส่วนของคำวินิจฉัยภายใต้บทบาทหน้าที่แต่ละด้านของศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วย

กรอบการวิเคราะห์

การศึกษบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในระบบการเมืองในวิทยานิพนธ์นี้ อาศัยกรอบการวิเคราะห์ในมิติเชิงสถาบัน (institutional approach) พิจารณาศาลรัฐธรรมนูญในฐานะสถาบันที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการใช้อำนาจทางการเมืองและกระบวนการทางการเมือง (institution of constitutional review)²⁸ โดยกระบวนการใช้อำนาจตุลาการตัดสินให้การกระทำทางกฎหมายขององค์กรที่ใช้อำนาจรัฐต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ สิ้นผลทางกฎหมายไป รวมทั้งพิจารณาบทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการพิทักษ์สิทธิและความ

²⁸ งานศึกษาวิเคราะห์พัฒนาการเชิงสถาบันและการทำงานของสถาบันตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการในประเทศต่าง ๆ ดู Allan R. Brewer-Carías, *Constitutional Courts as Positive Legislators: A Comparative Law Study* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011); Justin Collings, *Democracy's Guardians: A History of the German Federal Constitutional Court* (Oxford: Oxford University Press, 2015); Robertson, *The Judge as Political Theorist: Contemporary Constitutional Review*; Alec Stone Sweet, *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe* (Oxford: Oxford University Press, 2000); Georg Vanberg, *The Politics of Constitutional Review in Germany* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005). Maartje De Visser, *Constitutional Review in Europe: A Comparative Analysis* (Portland: Hart Publishing, 2014); Mary L. Volcansek, *Constitutional Politics in Italy: The Constitutional Court* (London: Macmillan, 2000); János Kis, *Constitutional Democracy* (Budapest: Central European University Press, 2003).

เป็นธรรมแก่คู่กรณีพิพาททางรัฐธรรมนูญ ในฐานะบทบาทหน้าที่เชิงสถาบันที่ก่อให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า “ระบบยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ” (systems of constitutional justice) ขึ้นในระบบการเมือง²⁹

ในการศึกษาการเมืองเปรียบเทียบ “ระบบยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ” หมายถึง สถาบันและ กระบวนการวิธีต่าง ๆ ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีขึ้นเพื่อรองรับการทำหน้าที่พิทักษ์สิทธิขั้นพื้นฐานโดย องค์การที่ใช้อำนาจตุลาการ ในฐานะฝ่ายที่ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียในเรื่องที่เป็นกรณีพิพาท (third party) บทบาทขององค์กรตุลาการในลักษณะดังกล่าว ตั้งอยู่บนหลักการว่าด้วยความเป็นกฎหมายสูงสุดของ รัฐธรรมนูญ (constitutional supremacy) กล่าวคือ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการ ตีความและนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไปใช้บังคับในฐานะกฎหมายที่มีสถานะเหนือกว่าบรรทัดฐาน ทางกฎหมายอื่นใดทั้งหมด ตลอดจนตัดสินว่าการตรากฎหมายแห่งกฎหมายของสถาบันต่าง ๆ รวมถึงการกระทำทางกฎหมายขององค์กรต่าง ๆ ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้อำนาจตัดสินใจในเรื่อง นั้น ๆ ดำเนินไปโดยสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ดังนั้น ระบบยุติธรรมทาง รัฐธรรมนูญในรัฐหนึ่ง ๆ จึงมีขึ้นเพื่อรองรับกระบวนการยุติข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ (constitutional adjudication) ซึ่งโดยสารถะแล้วเป็นข้อพิพาทในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของรัฐทั้งสิ้น³⁰

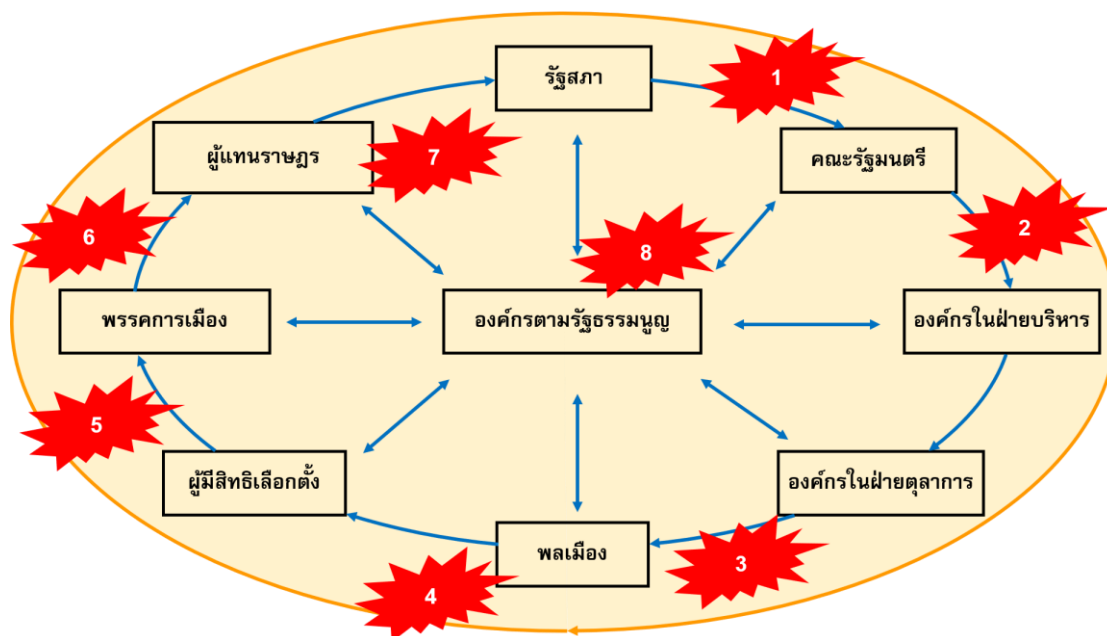
จากกรอบทฤษฎีว่าด้วยระบบยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยได้ออกแบบ กรอบการวิเคราะห์บทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญไทยในเชิงกระบวนการ บนฐานแนวคิดที่ว่า ศาลรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กรตุลาการนั้น จะมีบทบาทหน้าที่ที่ก่อเมื่อมีกรณีพิพาททางรัฐธรรมนูญ เกิดขึ้นในระบบการเมือง และคู่กรณีพิพาทได้ยื่นคำร้องตามช่องทางที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เพื่อขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยเพื่อหาข้อยุติปัญหาดังกล่าว นั่นคือ หากไม่มีข้อขัดแย้งเกี่ยวกับ ปฏิบัติตามกฎหมายและการบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น หรือไม่มีผู้ยื่นคำร้อง แม้จะมี ศาลรัฐธรรมนูญดำรงอยู่ในระบบการเมือง ก็เป็นเพียงสถาบันที่ดำรงอยู่ในสภาวะนิ่งเฉย เพราะศาล รัฐธรรมนูญเป็นสถาบันที่ต้องมีองค์กรอื่นเป็นฝ่ายเปิดการเริ่มต้นทำงาน ในขณะเดียวกันแม้ศาล

²⁹ คำอธิบายแนวคิดเรื่อง “ระบบยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ” ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Hans Kelsen, "Kelsen on the nature and development of constitutional adjudication, Translation of Hans Kelsen 'Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit' In Hans R. Klecatsky; René Marcic; and Herbert Schambeck, eds. Die Wiener rechtstheoretische Schule. Schriften von Hans Kelsen, Adolf Merkl, Alfred Verdross, 2 vols. (Vienna: Verlag Österreich, 2010), II, 1485-513," in *The Guardian of the Constitution: Hans Kelsen and Carl Schmitt on the Limits of Constitutional Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012), pp. 22 - 78.

³⁰ ดู Alec Stone Sweet, "Constitutions and Judicial Power," in *Comparative Politics*, ed. Daniele Caramani (New York: Oxford University Press, 2011), pp. 163-80.

รัฐธรรมนูญจะมีอำนาจในการตัดสินใจชี้ขาดคดีโดยมีอิสระในตัวเอง แต่ขอบเขตเนื้อหาของการตัดสินใจใด ๆ ในการทำหน้าที่ของตน ก็ถูกจำกัดให้ต้องขึ้นอยู่กับประเด็นตามคำร้องของคู่กรณี

ดังนั้น การวิเคราะห์บทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในที่นี้ จึงเลือกอาศัยกรอบมุมมองในเชิงปฏิสัมพันธ์ (interactions) โดยพิจารณาว่า ภายใต้กระบวนการทางการเมืองที่ดำเนินไปตามปกติ นั้น มีจุดใดในการปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรและตัวแสดงต่าง ๆ ที่มีข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นได้บ้าง และคู่กรณีสามารถนำข้อพิพาทนั้น ๆ เข้าสู่กระบวนการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้ภายใต้กฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญที่เป็นอยู่ กรอบมุมมองดังกล่าวนำมาสู่การกำหนดมิติการวิเคราะห์การเกิดข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญใน 8 จุดของกระบวนการทางการเมือง ดังแผนภาพต่อไปนี้



รูปที่ 2 แสดงตำแหน่งของการเกิดข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญขึ้นในระหว่างการปฏิสัมพันธ์
ของสถาบันและตัวแสดงทางการเมือง

จุดที่ 1 ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการตรากฎหมาย ซึ่งเกิดขึ้นในปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากกับสมาชิกวุฒิสภา นายกรัฐมนตรีกับรัฐสภา ทั้งในกรณีการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมายทั่วไป และการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนดที่มีผลใช้บังคับเท่ากับพระราชบัญญัติ ตลอดจนการใช้อำนาจ

ของฝ่ายบริหารที่เป็นการกระทำทางกฎหมายที่มีผลทั่วไป ซึ่งทั้งหมดนี้ล้วนเป็นการใช้อำนาจทาง การเมืองโดยการปรับใช้รัฐธรรมนูญโดยตรง

จุดที่ 2 ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วย รัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในเวลานั้น ซึ่งเกิดขึ้นในปฏิสัมพันธ์ ระหว่างองค์กรของรัฐในสังกัดฝ่ายบริหารในฐานะผู้บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย และตัว แสดงในสังคมในฐานะผู้อยู่ใต้บังคับของกฎหมาย การโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่ เกิดขึ้นในขั้นตอนการบังคับใช้กฎหมายนี้ มักมีสาเหตุมาจากกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายมีเนื้อหา ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ทั้งในแง่การขัดต่อหลักการของรัฐธรรมนูญ และการมีผลให้ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองถูกระทบโดยผลของกฎหมายนั้น เมื่อเกิดข้อโต้แย้ง ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในกรณีเช่นนี้ คำร้องส่วนใหญ่มักจะมีที่มาจากการยื่น เรื่องร้องเรียนของบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้น ๆ ต่อองค์กรที่มีอำนาจในการยื่นคำร้องต่อ ศาลรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

จุดที่ 3 ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วย รัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในเวลานั้น ซึ่งเกิดขึ้นในปฏิสัมพันธ์ ระหว่างองค์กรฝ่ายตุลาการ ได้แก่ ศาลต่าง ๆ ที่มีหน้าที่พิพากษาคดีภายใต้กฎหมายในระบบ ยุติธรรมทั่วไป และปัจเจกบุคคลในฐานะคู่ความในคดีซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายนั้น ๆ โดยผู้ พิพากษาในศาล คำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นในขั้นตอนการปรับใช้ บทบัญญัติของกฎหมายในการพิจารณาคดีรูปธรรมในศาลนี้ มีที่มามาจากการยกข้อโต้แย้งของคู่ความ ในระหว่างการต่อสู้คดี โดยอ้างว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่ผู้พิพากษาจะใช้บังคับแก่คดีของตนนั้น มี เนื้อหาที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงไม่อาจนำมาใช้บังคับกับกรณีของตนได้ เมื่อผู้พิพากษาพิจารณา ข้อโต้แย้งของคู่ความในศาลแล้วเห็นว่า มีข้อกังขาเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ บทบัญญัติของกฎหมายนั้นเกิดขึ้น ผู้พิพากษาจึงส่งเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

จุดที่ 4 ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วย รัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในเวลานั้น โดยปัจเจกบุคคลผู้เห็นว่า สิทธิและเสรีภาพของตนที่รัฐธรรมนูญให้การคุ้มครองถูกระทบกระเทือนหรือถูกลิดรอนโดยผลของ การบังคับใช้กฎหมายนั้น เป็นผู้ยื่นคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายนั้น ต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง ซึ่งเกิดขึ้นเฉพาะในกรณีที่บุคคลผู้นั้นได้อาศัยกลไกการต่อสู้เพื่อเรียกร้อง การเยียวยาในศาลต่าง ๆ จนครบถ้วนแล้ว รวมถึงได้อาศัยช่องทางการยื่นข้อร้องเรียนเรื่องการถู กละเมิดสิทธิตามรัฐธรรมนูญต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแล้ว แต่ไม่ได้รับการตอบสนอง จึงต้อง อาศัยการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง เพื่อให้วินิจฉัยเพิกถอนผลใช้บังคับของ บทบัญญัติของกฎหมายที่ตนเห็นว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

จุดที่ 5 ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการเข้าสู่การแข่งขันทางการเมืองและการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งเกิดขึ้นในปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่บังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายรัฐธรรมนูญในส่วนที่วางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมือง การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง รวมถึงการตรวจสอบและปรับใช้บทบังคับต่อพรรคการเมืองที่ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ การยื่นคำร้องเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง มีที่มาจากข้อกล่าวหาของนายทะเบียนพรรคการเมืองและคณะกรรมการการเลือกตั้ง รวมถึงกรณีที่ยื่นคำร้องเมื่อมีผู้ทราบการกระทำของบุคคลหรือพรรคการเมืองที่เป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพทางการเมืองโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยมีพรรคการเมืองเป็นฝ่ายผู้ถูกร้องและมีหน้าที่ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาต่อศาลรัฐธรรมนูญ

จุดที่ 6 ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการจัดการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งเกิดขึ้นในปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่บังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายรัฐธรรมนูญในส่วนที่วางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้ง กับกลุ่มผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งซึ่งมีความเห็นว่า การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการจัดการออกเสียงเลือกตั้งทั่วไป มีลักษณะที่ไม่เป็นไปตามกฎเกณฑ์และหลักการของรัฐธรรมนูญ หรือมีการกระทำใด ๆ อันเป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยส่งผลให้การจัดการออกเสียงเลือกตั้งที่เกิดขึ้นไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญจะมีได้บัญญัติเกี่ยวกับกลไกการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการจัดการเลือกตั้งไว้โดยเฉพาะ แต่ที่ผ่านมาปรากฏว่า เมื่อเกิดข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการจัดการออกเสียงเลือกตั้งขึ้น บุคคลสามารถอาศัยการยื่นคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำขององค์กรของรัฐที่เป็นการใช้อำนาจไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้

จุดที่ 7 ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเกิดขึ้นในปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่บังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายรัฐธรรมนูญในส่วนที่วางกฎเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม รวมถึงการปฏิบัติตามข้อบังคับเกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตและการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และผลประโยชน์สาธารณะ ปรากฏในลักษณะการยื่นคำร้องกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรที่กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนด มีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ หรือมีลักษณะต้องห้ามอันเป็นเหตุให้สถานะการดำรงตำแหน่งนั้น ๆ ต้องสิ้นสุดลงตาม

เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ไม่ว่าจะเป็นกรณีนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา รวมถึงกรรมการการเลือกตั้ง

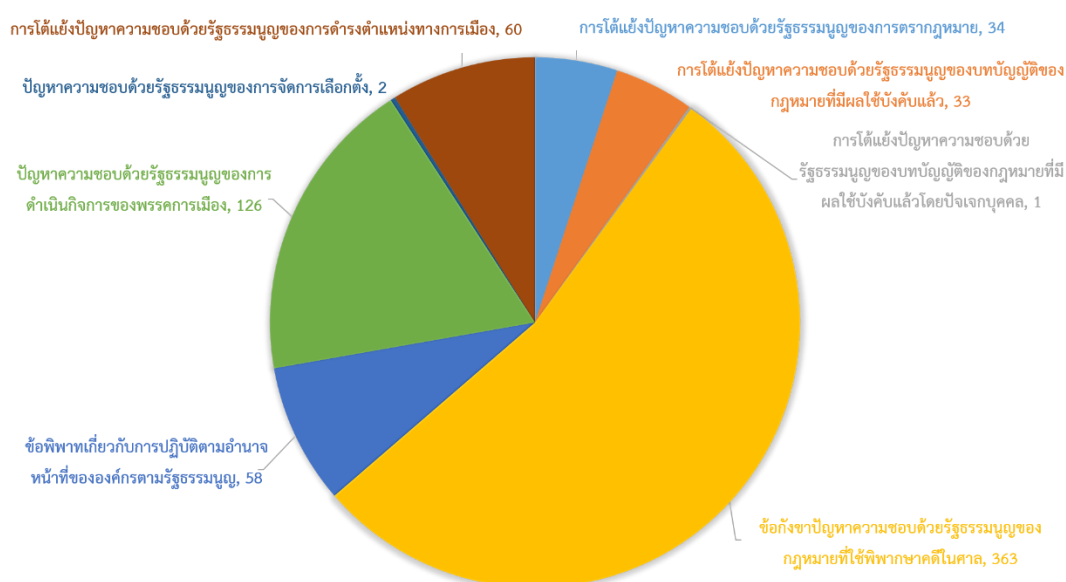
จุดที่ 8 ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากการโต้แย้งปัญหาความเข้าใจเรื่องข้อกฎหมายที่ไม่ตรงกัน หรือข้อขัดข้องในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกิดขึ้นระหว่างองค์กรของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยตรง การยื่นคำร้องมักมีที่มาจากปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ซึ่งเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเกี่ยวกับที่มา องค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ และเงื่อนไขในการปฏิบัติหน้าที่ไว้โดยตรง เมื่อเกิดปัญหาข้อโต้แย้งเรื่องเส้นแบ่งเขตอำนาจระหว่างองค์กรที่มีภารกิจหน้าที่เกี่ยวข้องกัน องค์กรที่เป็นคู่กรณีจะยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการตีความรัฐธรรมนูญในเรื่องที่ต่างฝ่ายเห็นไม่ตรงกัน หรือคำร้องขอให้วินิจฉัยข้อขัดแย้งเรื่องเขตอำนาจระหว่างองค์กรซึ่งต่างฝ่ายต่างยืนยันว่าตนได้ดำเนินการโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้ว

จากกรอบการวิเคราะห์ลักษณะการเกิดข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นจุดเริ่มต้น การทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในระบบยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยได้อาศัยผลการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบลักษณะเชิงสถาบันของศาลรัฐธรรมนูญในงานวิชาการสากล เป็นฐานในการสร้างความเข้าใจเพื่อจำแนกบทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญของไทย โดยพิจารณาจากขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2550 โดยจำแนกลักษณะคำร้องตามบทบาทหน้าที่ได้ 5 กลุ่ม ดังนี้

ตารางที่ 1 แสดงจำนวนคำร้องที่เข้าสู่การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจำแนกตามลักษณะหน้าที่

กลุ่มที่	ลักษณะคำร้องที่เข้าสู่การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ	จำนวน (คำร้อง)
1	การโต้แย้งบทบัญญัติของกฎหมายในช่วงก่อนมีผลใช้บังคับ	34
2	การโต้แย้งบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่โดยคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	33
	การโต้แย้งบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่โดยคำร้องของปัจเจกบุคคลผู้เห็นว่าสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตนถูกระทบ	1
3	การโต้แย้งบทบัญญัติของกฎหมายที่ผู้พิพากษานำมาปรับใช้ในการพิจารณาคดีในศาล	363
4	การโต้แย้งปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ	58

กลุ่มที่	ลักษณะคำร้องที่เข้าสู่การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ	จำนวน (คำร้อง)
5	การโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในกระบวนการเกี่ยวกับการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง	126
	ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการจัดการเลือกตั้ง	2
	ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการดำรงตำแหน่งทางการเมือง	60



รูปที่ 3 แผนภูมิแสดงสัดส่วนจำนวนคำร้องจำแนกตามลักษณะหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ

กลุ่มที่ 1 การวินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญในกระบวนการตรากฎหมาย ทั้งกรณีการวินิจฉัยข้อโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการตรากฎหมาย การวินิจฉัยข้อโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเนื้อหา ร่างกฎหมาย และการวินิจฉัยข้อโต้แย้งปัญหาการตรากฎหมายโดยไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ หลักการ และเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ บทบาทหน้าที่ในกลุ่มนี้ครอบคลุมอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 มาตรา 262 มาตรา 177 มาตรา 263 มาตรา 218 วรรคหนึ่ง มาตรา 180 รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2550 มาตรา 141 มาตรา 154 มาตรา 149 มาตรา 155 มาตรา 184 วรรคสอง มาตรา 168 วรรคเจ็ด หากพิจารณา

จำแนกตามลักษณะบทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในทางทฤษฎี คำร้องในกลุ่มนี้จัดเป็น การโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบนามธรรมในระหว่างขั้นตอนการนำร่างกฎหมายที่ผ่านการอนุมัติของรัฐสภาเข้าสู่กระบวนการประกาศใช้ รวมถึงพระราชกำหนดที่เสนอให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบ (A priori abstract constitutionality challenge) มีจำนวนทั้งสิ้น 34 คำร้อง

กลุ่มที่ 2 การวินิจฉัยข้อโต้แย้งความชอบรัฐธรรมนูญในกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเป็นการวินิจฉัยข้อโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบนามธรรม บทบาทหน้าที่ในกลุ่มนี้ครอบคลุมอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 มาตรา 198 รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2550 มาตรา 245 (1) มาตรา 257 (2) และมาตรา 212 หากพิจารณาจำแนกตามลักษณะบทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในทางทฤษฎี คำร้องในกลุ่มนี้จัดเป็นการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบนามธรรมในระหว่างที่บทบัญญัติของกฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับอยู่ (A posteriori abstract constitutionality challenge) ซึ่งจำแนกเป็นคำร้องที่ยื่นโดยผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จำนวน 33 คำร้อง และคำร้องโต้แย้งบทบัญญัติของกฎหมายโดยการใช้สิทธิโดยตรงของปัจเจกบุคคล (Abstract constitutionality challenge by individuals) จำนวน 1 คำร้อง

กลุ่มที่ 3 การวินิจฉัยข้อกังขาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ใช้บังคับในการตัดสินใจคดีความรูปรธรรมในกระบวนการยุติธรรม บทบาทหน้าที่ในกลุ่มนี้ครอบคลุมอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 มาตรา 264 รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2550 มาตรา 211 หากพิจารณาจำแนกตามลักษณะบทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในทางทฤษฎี คำร้องในกลุ่มนี้จัดเป็นคำร้องเกี่ยวกับข้อกังขาปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลใช้บังคับในการพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งมีที่มาจาก การโต้แย้งของคู่ความในคดีหรือโดยผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาคดีในศาล (Preliminary references) มีจำนวน 363 คำร้อง

กลุ่มที่ 4 การวินิจฉัยปัญหาข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติเกี่ยวกับที่มาองค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ และเงื่อนไขในการปฏิบัติหน้าที่ไว้โดยตรง บทบาทหน้าที่ในกลุ่มนี้ครอบคลุมอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 มาตรา 266 รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2550 มาตรา 214 มาตรา 190 หากพิจารณาจำแนกตามลักษณะบทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในทางทฤษฎี คำร้องในกลุ่มนี้จัดเป็นคำร้องข้อพิพาทเรื่องเขตอำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ (Jurisdictional disputes) มีจำนวน 58 คำร้อง

กลุ่มที่ 5 การวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญขององค์กรทางการเมืองและกระบวนการทางการเมือง ประกอบด้วยข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการดำเนินกิจการพรรคการเมือง การ

จัดการเลือกตั้ง และความสมบูรณ์ทางกฎหมายของการดำรงตำแหน่งทางการเมือง บทบาทหน้าที่ในกลุ่มนี้ครอบคลุมอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 มาตรา 47 มาตรา 118 (8) มาตรา 63 มาตรา 96 มาตรา 216 มาตรา 142 และมาตรา 295 รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2550 มาตรา 65 มาตรา 106 (7) มาตรา 68 มาตรา 91 มาตรา 182 มาตรา 233 หากพิจารณาจำแนกตามลักษณะบทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในทางทฤษฎี คำร้องในกลุ่มนี้จัดเป็นคำร้องเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง (Constitutionality of acts and activities of Political parties) จำนวน 126 คำร้อง คำร้องเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการจัดการเลือกตั้ง (Electoral disputes) จำนวน 2 คำร้อง และคำร้องเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการดำรงตำแหน่งทางการเมือง (Charges against the public officials) จำนวน 60 คำร้อง

ประโยชน์ที่จะได้รับ

การศึกษาศาลรัฐธรรมนูญในมิติทางรัฐศาสตร์ในวิทยานิพนธ์นี้ จะเป็นประโยชน์ในแง่การนำเสนอองค์ความรู้ ตลอดจนสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในมิติกลไกเชิงสถาบันที่มีส่วนเสริมสร้างความมั่นคงและยั่งยืนของระบอบประชาธิปไตย รวมทั้งช่วยเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทขององค์กรตุลาการในมิติทางการเมืองแก่แวดวงวิชาการด้านรัฐศาสตร์ และเติมเต็มคำอธิบายทางนิติศาสตร์ในมิติความเข้าใจเรื่องบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในระบบการเมืองแบบรัฐสภา อันจะช่วยให้สามารถอธิบายปรากฏการณ์ในเชิงเปรียบเทียบ ตลอดจนสร้างบทสนทนาโต้แย้งกับข้อสรุปจากการศึกษาศาลรัฐธรรมนูญของประเทศอื่น ๆ ในบริบทสากล อีกทั้งยังเป็นการขยายมิติการศึกษาองค์กรตุลาการในแวดวงรัฐศาสตร์ต่อไปด้วย

การนำเสนอวิทยานิพนธ์

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้แบ่งเนื้อหาออกเป็น 11 บท ดังนี้

บทที่ 1 เป็นบทนำ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับที่มาและความสำคัญของการศึกษา วัตถุประสงค์ และขอบเขตการวิจัย และกรอบการวิจัย

บทที่ 2 นำเสนอแนวคิดและคำอธิบายทางทฤษฎีอันเป็นที่มาของการออกแบบและการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญในภาคพื้นยุโรป ซึ่งเป็นตัวแบบที่มีอิทธิพลต่อการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญทั่วโลก

บทที่ 3 นำเสนอผลการศึกษาทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับหลักการ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาศาลรัฐธรรมนูญในมิติเชิงสถาบันเปรียบเทียบในบริบทร่วมสมัย

บทที่ 4 นำเสนอผลการวิเคราะห์บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญในกระบวนการตรากฎหมาย กรณีการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการตรากฎหมาย

บทที่ 5 นำเสนอผลการวิเคราะห์บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญในกระบวนการตรากฎหมาย กรณีการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเนื้อหา ร่างกฎหมาย

บทที่ 6 นำเสนอผลการวิเคราะห์บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญในกระบวนการตรากฎหมาย กรณีการโต้แย้งปัญหาการตรากฎหมายโดยไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ หลักการ และเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ

บทที่ 7 นำเสนอผลการวิเคราะห์บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยข้อโต้แย้งความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเป็นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยทบทวนความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบนามธรรม

บทที่ 8 นำเสนอผลการวิเคราะห์บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยข้อกังขาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเป็นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยทบทวนความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบรูปธรรม

บทที่ 9 นำเสนอผลการวิเคราะห์บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งองค์กรตามรัฐธรรมนูญเห็นว่าเป็นปัญหาที่กระทบต่อการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

บทที่ 10 นำเสนอผลการวิเคราะห์บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับเขตอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกรณีปัญหาที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญกล่าวหาว่าการปฏิบัติหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่งกระทบต่อเขตอำนาจของตน หรือเป็นปัญหาที่กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ในอำนาจหน้าที่ของทั้งสององค์กร

บทที่ 11 นำเสนอผลการวิเคราะห์บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการดำเนินกิจการพรรคการเมือง การจัดการเลือกตั้ง และความสมบูรณ์ทางกฎหมายของการดำรงตำแหน่งทางการเมืองและการดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

บทที่ 12 นำเสนอบทวิเคราะห์ผลการศึกษา ข้อเสนอแนะและข้อเสนอแนะ

บทที่ 2

แนวคิดทางทฤษฎีเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ

ความนำ

วงวิชาการสากलयอมรับกันโดยทั่วไปว่าตัวแบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแบบยุโรป (European model of constitutional review) นั้น มีที่มาจากแนวคิดของ ฮันส์ เคลเซ่น (Hans Kelsen, 1889-1973) นักทฤษฎีรัฐธรรมนูญชาวออสเตรีย ผู้นำเสนอแนวคิดที่ว่าด้วย “ระบบยุติธรรมรัฐธรรมนูญ” (constitutional justice) สำหรับใช้เป็นฐานทางทฤษฎีเพื่อรองรับการออกแบบศาลรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรก ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐออสเตรียซึ่งบังคับใช้ระหว่างปี ค.ศ. 1920-1934¹

เคลเซ่นไม่เพียงแต่มีบทบาทสำคัญในการจัดทำบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญออสเตรีย ค.ศ. 1920 ในฐานะที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาลเท่านั้น หากแต่ยังได้เข้าไปทำหน้าที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญออสเตรียในระยะแรกเริ่มด้วย คุณูปการดังกล่าวจึงเป็นที่มาของการเรียกตัวแบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการใช้อำนาจอธิปไตยในภาคพื้นยุโรปในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยรวมว่า “ศาลแบบเคลเซเนียน” (Kelsenian court) ซึ่งปัจจุบันได้กลายเป็นรูปแบบการจัดโครงสร้างเชิงสถาบันของการทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่ได้รับความนิยมแพร่หลายมากที่สุดในโลก²

ในฐานะศาสตราจารย์ด้านกฎหมาย เคลเซ่นมีจุดยืนไม่ต่างนักวิชาการกฎหมายในเยอรมนีและฝรั่งเศสบางกลุ่มในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ที่มุงยืนยันว่ารัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นบรรทัดฐานทางกฎหมายสูงสุดในการปกครองภายในรัฐหนึ่ง ๆ นั้น จะมีความมั่นคงอยู่ได้ก็ต่อเมื่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้รับการเคารพในฐานะบรรทัดฐานที่อยู่เหนือกว่ากฎหมายทั่วไปทั้งหมด ฉะนั้น หากลำดับชั้นของกฎหมายไม่มีหลักประกันคุ้มครองแล้ว หลักการปกครองที่ถือว่าการใช้อำนาจทั้งปวงของรัฐต้องอยู่ภายใต้กฎหมายย่อมไม่อาจดำรงไว้ได้

¹ Wayne Morrison, *Jurisprudence: From the Greeks to Post-Modernism* (London: Cavendish, 1997), p. 323. บริบทความคิดทางรัฐธรรมนูญที่มีผลต่อการสร้างศาลรัฐธรรมนูญออสเตรีย ดู Helmut Bader, "The Impact of the American Doctrine of Judicial Review upon Austrian and German Constitutional Law" (Doctoral Dissertation, University of Southern California, 1957).

² Stone Sweet, "Constitutions and Judicial Power," p. 174; Stone Sweet, "Constitutional Courts," pp. 817-20.

นอกจากนี้ เคลเซ่นยังตระหนักด้วยว่า ระบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมทั่วไป (judicial review) ซึ่งเป็นระบบที่ผู้พิพากษาในศาลทุกศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับในศาลได้ด้วยตนเองนั้น ย่อมจะไม่เป็นที่ยอมรับในทางการเมืองในบริบทของระบบกฎหมายภาคพื้นยุโรป แนวคิดเช่นนี้จึงนำมาสู่ความพยายามในการออกแบบโครงสร้างสถาบันตุลาการในลักษณะที่ต่างออกไปจากตัวแบบการทบทวนกฎหมายโดยตุลาการที่ปรากฏอยู่แล้วในสหรัฐอเมริกา³

อย่างไรก็ตาม ในการยืนยันถึงความจำเป็นของการมีกลไกทางตุลาการสำหรับพิทักษ์ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญนั้น ในด้านหนึ่งเคลเซ่นต้องต่อสู้กับความระแวงของเหล่านักการเมืองที่หวั่นเกรงว่าองค์กรฝ่ายตุลาการจะรุกร้าเขตอำนาจในการบัญญัติกฎหมายของตน แม้คนกลุ่มนี้จะยอมรับว่าการบัญญัติกฎหมายต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ แต่ก็ยืนยันว่าหน้าที่ดังกล่าวควรจะดำเนินไปในกลไกของรัฐสภาเอง ส่วนอีกด้านหนึ่งเคลเซ่นก็ต้องต่อสู้กับกระแสแนวคิดของนักวิชาการฝ่ายที่สนับสนุนให้มีการนำระบบการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยองค์กรฝ่ายตุลาการทั่วไปดังที่ปรากฏในสหรัฐอเมริกา มาปรับใช้ในระบบศาลฎีกาของยุโรป⁴

กลุ่มคนทั้งสองฝ่ายนี้ต่างมองว่าแนวคิดของเคลเซ่นหลุดจากกรอบจารีตทางกฎหมายที่ได้รับการยอมรับกันทั่วไปในเวลานั้น นั่นคือแนวคิดที่ว่าหากไม่สงวนอำนาจในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญไว้ที่รัฐสภาตามจารีตในภาคพื้นยุโรป ก็มอบอำนาจในการทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายให้แก่ผู้พิพากษาในศาลที่มีหน้าที่ปรับใช้กฎหมายฉบับนั้น ๆ ในการพิพากษาคดีแต่ละกรณีตามแบบสหรัฐอเมริกา มิใช่การตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นมาผูกขาดอำนาจดังกล่าวเป็นการเฉพาะ ซึ่งถูกมองว่าจะเป็นการเปิดทางให้ฝ่ายตุลาการมีบทบาททางการเมือง (politicization of justice) มากกว่าการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย⁵

³ Alec Stone, "The Birth and Development of Abstract Review: Constitutional Courts and Policymaking in Western Europe," *Policy Studies Journal* 19, no. 1 (1990): 83; Stone Sweet, *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*, p. 36.

⁴ แนวคิดกลุ่มนี้เป็นฐานสำคัญของการสนับสนุนกลไกการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยฝ่ายการเมืองด้วยตนเอง (political control of constitutionality) ดังปรากฏในประเทศต่าง ๆ ในภาคพื้นทวีปยุโรป ดู Mauro Cappelletti, *Judicial Review in the Contemporary World* (Indianapolis: The Bobbs-Merrill, 1971). งานศึกษาเปรียบเทียบกลไกการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยองค์กรทางการเมืองในยุโรปล่าสุด ดู De Visser, *Constitutional Review in Europe: A Comparative Analysis*, pp. 11-51.

⁵ อาทิ คาร์ล ชมิทต์ (Carl Schmitt, 1888-1985) วิพากษ์แนวคิดดังกล่าวโดยโต้แย้งว่าในท้ายที่สุดแล้วศาลรัฐธรรมนูญจะกลายเป็น "อภินิติบัญญัติสภา" (supralegislature) ดู Stone Sweet, *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*, p. 37. สำหรับข้อโต้แย้งทางวิชาการในแวดวงนักกฎหมายฝรั่งเศส

ในขณะที่เคลเซ่นพยายามชี้ให้เห็นว่า ระบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่ตนนำเสนอ นั้น จะไม่นำไปสู่การทำลายหลักอำนาจสูงสุดของฝ่ายนิติบัญญัติ และไม่ทำให้บทบาทหน้าที่ดังกล่าวของศาลรัฐธรรมนูญกลายเป็นเรื่องการต่อสู้ทางการเมือง เคลเซ่นให้เหตุผลรองรับคำอธิบายดังกล่าวโดยการแยกแยะให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างการทำงานของสมาชิกองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติกับการทำงานของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เคลเซ่นจำแนกการทำหน้าที่ตัดสินปัญหาทางการเมืองโดยอาศัยเจตจำนงของเสียงข้างมาก ออกจากการทำหน้าที่ตัดสินปัญหาทางกฎหมายโดยอาศัยบรรทัดฐานทางรัฐธรรมนูญ⁶ ทั้งนี้ การทำความเข้าใจแนวคิดดังกล่าวจำเป็นต้องพิจารณาจากบริบทความคิดเกี่ยวกับการแบ่งแยกระหว่างกฎหมายและการเมืองในทฤษฎีกฎหมายของเคลเซ่นเป็นเบื้องต้น

กฎหมายและการเมือง

หากพิจารณาในแง่ประวัติความคิดทางการเมือง แนวคิดทฤษฎีทางรัฐธรรมนูญของเคลเซ่นย่อมมีความเชื่อมโยงกับประเด็นทางการเมืองภายใต้บริบทประวัติศาสตร์ในยุคสมัยของเขาในทางใดทางหนึ่ง แม้เคลเซ่นจะนำเสนอทฤษฎีทางกฎหมายโดยหลีกเลี่ยงการหยิบยืมกรอบการวิเคราะห์และคำอธิบายในทฤษฎีทางการเมืองมาเป็นฐาน⁷ แต่กระนั้น ทฤษฎีกฎหมายของเคลเซ่นก็ได้ปราศจากนัยทางการเมืองโดยสิ้นเชิง เราจะสังเกตเห็นแก่นเรื่องทางการเมืองในทฤษฎีกฎหมายของเขาได้ชัดเจน

เกี่ยวกับหลักการว่าด้วยความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญและความจำเป็นที่ต้องมีระบบการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยฝ่ายตุลาการ ดู Stone, *The Birth of Judicial Politics in France: The Constitutional Council in Comparative Perspective*, pp. 33-40.

⁶ การอธิบายแนวคิดของเคลเซ่นเกี่ยวกับบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในฐานะผู้ทำหน้าที่ด้านกลับของการนิติบัญญัติ (negative legislator) ดู Brewer-Carias, *Constitutional Courts as Positive Legislators: A Comparative Law Study*, pp. 5-12.

⁷ ดังเห็นได้จากจุดยืนของเคลเซ่นในการสร้างทฤษฎีบริสุทธิ์ว่าด้วยกฎหมาย (pure theory of law) ซึ่งเป็นการทำให้ทฤษฎีกฎหมายมีความบริสุทธิ์ในเชิงวิธีวิทยา (methodological purity) ในแง่ที่ว่าทฤษฎีที่บรรยายถึง “กฎหมาย” โดยเฉพาะ ฉะนั้น องค์ประกอบใด ๆ ที่อยู่นอกเหนือไปจากปริณิถนของกฎหมาย หรือเป็นวัตถุแห่งการศึกษาของศาสตร์สาขาอื่น ๆ จึงไม่อยู่ในขอบข่ายการศึกษาของทฤษฎีบริสุทธิ์ ซึ่งมีเป้าหมายอยู่ที่การปลดปล่อยศาสตร์ว่าด้วยกฎหมายให้เป็นอิสระจากองค์ประกอบแปลกปลอมจากภายนอกทั้งปวง ไม่ว่าจะเป็นองค์ประกอบของสาขาจิตวิทยา สังคมวิทยา จริยศาสตร์ และทฤษฎีการเมือง แม้ว่าเนื้อหาของสาขาวิชาเหล่านั้นจะเกี่ยวพันใกล้ชิดกับวิชากฎหมายก็ตาม ดู Hans Kelsen, *Pure Theory of Law*, trans. Max Knight (Berkley: University of California Press, 1970), pp. v, 1.

ยิ่งขึ้น เมื่อพิจารณาภายใต้บริบทการโต้แย้งถกเถียงเกี่ยวกับปัญหาทางการเมืองในช่วงปลายคริสต์ทศวรรษที่ 1920 และช่วงเริ่มต้นทศวรรษ 1930 ซึ่งอุดมคติของระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในยุโรปเริ่มถูกตั้งคำถามอย่างจริงจังมากขึ้น⁸

ประเด็นปัญหาที่เคลเซนมิได้กล่าวถึงไว้ผลงานทฤษฎีกฎหมายอย่างเด่นชัดนัก แต่สะท้อนให้เห็นได้จากผลงานทางทฤษฎีการเมือง ก็คือ วิกฤตของระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา⁹ ซึ่งทวีความหนักหน่วงรุนแรงมากขึ้นเป็นลำดับ หลังจากความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชั่วคราวทางการเมืองฝ่ายต่าง ๆ ในระบบรัฐสภาทวีความสุดขั้วอย่างถึงราก ไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองในฝ่ายกรรมาชีพหัวปฏิวัติ กับพรรคการเมืองฝ่ายกระฎุมพีปฏิกริยา รวมทั้งความขัดแย้งระหว่างอำนาจของกฎหมายบ้านเมือง กับความภักดีทางอุดมการณ์และชนชั้นทางสังคม¹⁰

ในบริบทที่ระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในภาคพื้นยุโรปเผชิญหน้ากับปัญหาท้าทายรอบด้าน ไม่ว่าจะเป็นการตอบโต้ของลัทธิบอลเชวิคหัวปฏิวัติ ขบวนการคาทอลิก และขบวนการฟาสซิสต์นั้น การแสดงจุดยืนทางวิชาการของเคลเซนในการยืนยันถึง "ความบริสุทธิ์" ของทฤษฎีกฎหมาย ผ่านการสร้างคำอธิบายเกี่ยวกับระเบียบทางกฎหมายบนฐานมโนทัศน์ทางรัฐธรรมนูญ จึงอาจพิจารณาได้ว่าเป็นยุทธศาสตร์ที่เคลเซนใช้ปกป้องทฤษฎีกฎหมายให้เป็นอิสระจากชั่วคราวทางการเมืองทุกฝ่าย โดยมุ่งหมายให้ทฤษฎีกฎหมายที่ตนนำเสนอมีฐานะเป็นองค์ความรู้ที่มีศักยภาพในการจัดการกับวิกฤตที่ยกระดับขึ้นสู่จุดสูงสุดด้วยวิถีทางสันติและเป็นประชาธิปไตย มิใช่การอาศัยทฤษฎีกฎหมายเป็นเครื่องมือรับใช้อุดมการณ์ทางการเมืองชั่วใดชั่วหนึ่งให้บรรลุเป้าหมาย

เคลเซนไม่ใช่ นักทฤษฎีกฎหมายที่ปฏิเสธปัญหาทางการเมือง หรือมองไม่เห็นลักษณะ “ความเป็นการเมือง” ของกฎหมาย หรือเป็นนักนิติศาสตร์แบบคับแคบที่มุ่งสนใจศึกษากฎหมายล้วน ๆ โดยตัดขาดจากประวัติศาสตร์และสังคม เพียงแต่เคลเซนยืนยันว่า วิชานิติศาสตร์จะกลายเป็น “ศาสตร์” (science) ด้านกฎหมายในฐานะสาขาวิชาที่เป็นเอกเทศในตัวเองได้นั้น จำเป็นต้องศึกษาปรากฏการณ์ทางกฎหมายจากมโนทัศน์ทางกฎหมายและวิธีการศึกษาทางกฎหมายล้วน ๆ ส่วน

⁸ Nadia Urbinati and Carlo Invernizzi Accetti, "Editors' Introduction," in *The Essence and Value of Democracy*, ed. Nadia Urbinati and Carlo Invernizzi Accetti (New York: Rowman & Littlefield, 2013), p. 2.

⁹ ทฤษฎีการเมืองว่าด้วยประชาธิปไตยของเคลเซน ดู Hans Kelsen, "Foundation of Democracy, Part 2," *Ethics* 66, no. 1 (1955): 1-101; Hans Kelsen, *The Essence and Value of Democracy*, ed. Nadia Urbinati and Carlo Invernizzi Accetti (New York: Rowman & Littlefield, 2013).

¹⁰ Urbinati and Accetti, "Editors' Introduction," p. 3.

ปัญหาเรื่องคุณค่าเป้าหมายที่ผู้ตรากฎหมายต้องการให้บรรลุถึงในสังคมหนึ่ง ๆ นั้น เคลเซนถือว่าเป็นปัญหาที่ต้องอาศัยมโนทัศน์ทางการเมืองซึ่งอยู่ในขอบข่ายของวิชารัฐศาสตร์เป็นฐานในการศึกษา¹¹

ในทรรศนะของเคลเซน อุดมการณ์ทางการเมืองทุก ๆ ชุดล้วนมีรากเหง้าอยู่ในความมุ่งมาดปรารถนา มิใช่ในความรู้เกี่ยวกับความเป็นจริง หรือไม่มีรากฐานอยู่ในองค์ประกอบด้านกระแสความรู้สึกตามอารมณ์ของคนในสังคม ไม่ใช่องค์ประกอบด้านความเป็นเหตุเป็นผลของสติปัญญานั้น บรรดาผู้ที่ปรารถนาให้ตนได้มาซึ่งอำนาจจึงมักเป็นพวกที่เล็งเห็นถึงผลประโยชน์ของตนภายใต้เป้าหมายของอุดมการณ์ทางการเมืองชุดหนึ่ง ๆ เสมอ คนเหล่านี้มักพึงพอใจสนับสนุนทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งที่จะทำให้ผลประโยชน์ที่ตนปรารถนาบรรลุเป้าหมาย ด้วยเหตุนี้ เคลเซนจึงเสนอ “ทฤษฎีบริสุทธิ์ว่าด้วยกฎหมาย” (pure theory of law) เพื่อทำให้การศึกษาวิชานิติศาสตร์มีสถานะเป็น “ศาสตร์ที่ศึกษากฎหมายและรัฐอย่างเป็นวัตถุวิสัย” (objective science of law and State)¹²

จุดยืนทางวิชาการของเคลเซน ก็คือ การมุ่งสร้างทฤษฎีกฎหมายที่เป็นอิสระจากการต่อสู้ทางอุดมการณ์ทางการเมือง ด้วยความเชื่อที่ว่า การสร้างศาสตร์ด้านกฎหมายที่เป็นอิสระในตัวเองขึ้นมา นั้น จะสามารถเป็นจริงได้ภายใต้บรรยากาศแห่งการเคารพในเสรีภาพของการศึกษาที่มีความเป็นศาสตร์ โดยมีเป้าหมายคือการปลดปล่อยวิชากฎหมายในภาคพื้นยุโรปในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ให้หลุดพ้นจากการเป็นเพียงเครื่องมือของฝ่ายที่กุมอำนาจทางการเมือง เคลเซนแสดงความเชื่อมั่นว่าบทเรียนของนักกฎหมายในยุคนาซีจะมีส่วนช่วยให้แก่นนิติศาสตร์รุ่นใหม่เล็งเห็นว่า ความรู้ทางวิชาการในเรื่องต่าง ๆ นั้น เป็นสิ่งที่พึงปรารถนามากกว่าอำนาจ จุดยืนดังกล่าวเป็นการตอบโต้กับ

¹¹ งานเขียนที่แสดงถึงแนวคิดทฤษฎีการเมืองของเคลเซนอย่างเจน ได้แก่ บทความเรื่อง *Foundation of Democracy* (1955) เคลเซนนำเสนอบทความนี้ครั้งแรกในการบรรยายสาธารณะจัดโดย Charles R. Walgreen Foundation for the Study of American Institutions ในเดือนเมษายน ค.ศ. 1954 ณ มหาวิทยาลัยชิคาโก สารสำคัญประกอบด้วยหัวข้อหลัก ได้แก่ ปรัชญากับประชาธิปไตย ประชาธิปไตยและศาสนา ประชาธิปไตยและเศรษฐกิจ สำหรับงานที่เคลเซนเขียนเกี่ยวกับทฤษฎีประชาธิปไตยอย่างเป็นระบบ คือหนังสือชื่อ *The Essence and Value of Democracy* ได้รับการแปลและตีพิมพ์เป็นภาษาอังกฤษในปี 2013 เนื้อหาครอบคลุมหัวเรื่องหลัก ได้แก่ เสรีภาพ (ปวง) ประชาชน รัฐสภา การปฏิรูปหลักรัฐธรรมนูญ ความเป็นตัวแทนแบบพรรค หลักการเสียงข้างมาก การบริหาร การคัดเลือกผู้นำ ประชาธิปไตยเชิงรูปแบบกับประชาธิปไตยทางสังคม ประชาธิปไตยและปรัชญา

¹² Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, with a new introduction by A. Javier Treviño, (New Brunswick: Transaction Publishers, 2006), pp. xxxix.

แผนงานสำคัญของเหล่านักกฎหมายยุคนาซีโดยตรง นั่นคือ “แผนการสร้างความเป็นเอกภาพระหว่างกฎหมายและระบบศีลธรรมของสังคม” (*Sittlichkeit*)¹³

แผนการดังกล่าววางอยู่บนแนวคิดหลักที่ว่า การสร้างกฎหมายของระบอบนาซี (National Socialist form of law) จะประสบผลสำเร็จได้ จำเป็นต้องมีการทำลายวิธีคิดในการแบ่งแยกกฎหมายออกจากระบบศีลธรรมเป็นลำดับแรก จากนั้นจึงสร้างมโนทัศน์ว่าด้วยกฎหมายที่ไม่จำกัดเพียงแนวคิดเกี่ยวกับบรรทัดฐานทางกฎหมายบ้านเมืองที่รัฐได้บัญญัติขึ้นเท่านั้น (positive legal norms) แต่ยังรวมถึงแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายที่ดำรงอยู่เหนือกว่ารัฐ (*höhere Rechtsidee*) ซึ่งบ่งบอกถึงสิ่งที่เป็น “ความถูกต้อง” และ “ความเป็นธรรม” ในตัวเองด้วย¹⁴ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การปกครองของระบอบนาซีนั้นมีฐานอยู่บนทฤษฎีกฎหมายที่นับรวมหลักการทางจริยธรรมของสังคมเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายบ้านเมืองด้วย โดยถือว่ากฎหมายคือระบบศีลธรรมที่เป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตของสังคม กฎหมายไม่ใช่เทคนิคสำหรับการนำหลักจริยธรรมที่อยู่ภายนอกมาปรับใช้กับผู้คนในรัฐ แต่กฎหมายมีชีวิตอยู่ได้ภายใต้ความมีจริยธรรมของประชาชนเท่านั้น

ภายใต้มโนทัศน์ว่าด้วยกฎหมายแบบนาซี หลักความยุติธรรมต้องตั้งอยู่บนคุณค่าทางจริยธรรมตามกรอบแนวคิดเรื่อง “ความเป็นชุมชน” (*volks-community*) โดยถือว่าชุมชนไม่ใช่เพียงข้อเท็จจริงทางสังคม หากแต่เป็นหลักการของกฎหมายของชาวเยอรมันด้วย¹⁵ นั่นคือหลักการที่ถือว่าเมื่อใดที่ความซื่อสัตย์ ความจงรักภักดี และการเชิดชูเชื้อชาติเดียวกัน เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายแล้ว เมื่อนั้นการมีสำนึกร่วมกันว่าชุมชนมีสถานะทางกฎหมายและสถานะทางการเมืองเหนือกว่าปัจเจกชนก็จะนำไปสู่ความยุติธรรมของสังคมได้ในที่สุด โดยนัยนี้ แนวความคิดเรื่อง “ความยุติธรรม” (*volks-conception of justice*) จึงมีรากเหง้าเดียวกันกับมโนทัศน์ว่าด้วย “ความเป็นการเมือง” (*volks-conception of the political*)¹⁶

¹³ นักทฤษฎีกฎหมายยุคนาซีระดับแนวหน้าผู้ร่วมกันผลักดันแผนการดังกล่าว อาทิ Reinhard Höhn, Otto Koellreutter, Karl Larenz, Ernst Forsthoff และ Rudolf Freisler ดู Herlinde Pauer-Studer, "Kelsen's Legal Positivism and the Challenge of Nazi Law," in *European Philosophy of Science – Philosophy of Science in Europe and the Viennese Heritage*, Vienna Circle Institute Yearbook Volume 17, ed. Maria Carla Galavotti, Elisabeth Nemeth, and Friedrich Stadler (New York: Springer, 2014), p. 232.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid., p. 233.

¹⁶ ภายใต้บริบทดังกล่าว Karl Larenz นักทฤษฎีกฎหมายในระบอบนาซีได้กล่าวยกย่องทฤษฎีว่าด้วยความเป็นการเมืองของคาร์ล ชมิตต์ ว่า “เป็นความสำเร็จในการนำแก่นแท้ของการเมือง (essence of the political) กลับคืนมาเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตของนักกฎหมายเยอรมันอีกครั้ง โดยหยิบบกความเป็นจริงพื้น ๆ

ในมุมมองของนักทฤษฎีกฎหมายในระบอบนาซีแล้ว ความรู้สึกสำนึกร่วมในความเป็นชุมชนเดียวกันของประชาชนเยอรมัน จะเป็นตัวกำหนดว่าอะไรคือความเป็นธรรมในบ้านเมือง ในจุดยืนของนักทฤษฎีกฎหมายนาซี ทฤษฎีปฏิฐานนิยมทางกฎหมายถือเป็นต้นเหตุของความเสื่อมโทรมทางจริยธรรมของสังคมเยอรมันในสมัยไวมาร์ และเป็นสาเหตุที่ทำให้รัฐเสรีนิยมไม่มีสิ่งใดเป็นแกนแท้สำหรับยึดถือในการจำแนกระหว่างสิ่งที่ถูกกับสิ่งที่ผิด ความเป็นธรรมกับความไม่เป็นธรรม ความดีและความชั่ว รวมทั้งความถูกต้องทางศีลธรรมและไร้ศีลธรรม ดังนั้น นักทฤษฎีกฎหมายนาซีจึงมุ่งนำเสนอแนวคิดในการทำให้กฎหมายของรัฐกลายเป็นเนื้อเดียวกับระบบศีลธรรมของสังคม (moralization of law)¹⁷

ในทางตรงกันข้าม แนวคิดของเคลเสนเรื่องการแยกกฎหมายกับศีลธรรมออกจากกัน ในฐานะปริณิณทลทางบรรทัดฐานที่แตกต่างกันนั้น ตั้งอยู่บนข้อโต้แย้งที่ว่าบรรทัดฐานทางกฎหมายและบรรทัดฐานทางศีลธรรม มีลักษณะร่วมกันประการหนึ่งคือ การชี้้นำให้เกิดพฤติกรรมบางอย่างที่ “ควรจะเป็น” (ought) ขึ้นในสังคม กล่าวคือ พฤติกรรมที่บรรทัดฐานเหล่านั้นกำหนดไว้ ต่างก็เป็นพันธะหน้าที่ที่บรรดาผู้อยู่ใต้บรรทัดฐานในเรื่องนั้นต้องปฏิบัติตาม ในขณะที่บรรทัดฐานทางศีลธรรมก่อให้เกิดพันธะหน้าที่ทางศีลธรรม บรรทัดฐานทางกฎหมายก็ก่อให้เกิดพันธะหน้าที่ทางกฎหมายขึ้นเช่นเดียวกัน การปฏิบัติตามหน้าที่อย่างครบถ้วน ก็คือการประพฤติตนโดยยึดถือตามบรรทัดฐาน ในขณะที่การละเมิดสิ่งที่บรรทัดฐานกำหนดไว้ ก็คือพฤติกรรมที่ขัดแย้งสวนทางกับบรรทัดฐาน¹⁸

แต่กระนั้น เคลเสนก็พิจารณากฎหมายในฐานะบรรทัดฐานที่ต่างจากศีลธรรมด้วย กล่าวคือ ในขณะที่กฎหมายกำหนดพฤติกรรมบางอย่างให้ผู้คนปฏิบัติตามโดยกำหนดบทบังคับ (sanction) สำหรับพฤติกรรมที่ตรงข้ามกับบรรทัดฐานทางกฎหมายไว้โดยเฉพาะ ส่วนศีลธรรมนั้นกำหนดพฤติกรรมบางอย่างให้คนปฏิบัติตาม และกำหนดผลที่ตามมาไว้กับทั้งพฤติกรรมที่สอดคล้องตามบรรทัดฐาน อาทิ การเคารพยกย่อง เติตุนบูชา และพฤติกรรมที่ตรงข้ามกับบรรทัดฐาน อาทิ การประณาม การดูหมิ่นเหยียดหยาม ดังนั้น บรรทัดฐานศีลธรรมจึงมีลักษณะเฉพาะที่ต่างจากบรรทัดฐาน

ของชีวิตทางการเมืองมาโค่นล้มแนวคิดทางกฎหมายที่เป็นหลักนามธรรมจอมปลอมของสำนักกฎหมายแห่งเวียนนา” สำหรับแนวคิดว่าด้วย “ความเป็นการเมือง” ของชมิตต์ ดู Carl Schmitt, *The Concept of the Political*, trans. George Schwab (Chicago: University of Chicago Press, 1996).

¹⁷ Pauer-Studer, "Kelsen's Legal Positivism and the Challenge of Nazi Law," pp. 237-38.

¹⁸ คำอธิบายของเคลเสนเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่าง “กฎหมาย” และ “ศีลธรรม” ดู Hans Kelsen, *Essays in Legal and Moral Philosophy*, trans. Peter Heath (Dordrecht: D. Reidel, 1973), pp. 83-94.

ทางกฎหมายที่กำหนดบทลงโทษในลักษณะที่เป็นการบังคับด้วยกำลังต่อบุคคลผู้มีพฤติกรรมละเมิดกฎหมาย (legal sanction) เช่น การพรากทรัพย์สินมีค่า การพรากเสรีภาพ การพรากชีวิต เป็นต้น¹⁹

ด้วยเหตุนี้ เคลเซนจึงเน้นย้ำแนวคิดที่ว่าบรรทัดฐานทางกฎหมายกับบรรทัดฐานทางศีลธรรมต้องถูกแยกออกจากกันเป็นคนละประเภท เนื่องจากการแบ่งแยกบรรทัดฐานสองประเภทออกจากกันเท่านั้น จึงจะทำให้เราสามารถอาศัยระบบศีลธรรมมาเป็นฐานในการพิจารณาตัดสินประเมินได้ว่ากฎหมายหนึ่ง ๆ เป็นกฎหมายที่ดีหรือเลวในทางศีลธรรม โดยนัยนี้ กฎหมายย่อมไม่สามารถจะรวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับความมีศีลธรรมและความยุติธรรมที่ยึดถือกันทั่วไปในสังคมนั้น ๆ ได้ เพราะถ้าหากตัวกฎหมายเท่ากับความยุติธรรมที่ผู้คนในสังคมนั้นยึดถือกันอยู่แล้ว ก็ย่อมหมายความว่า “สิ่งที่เป็นอย่าง” (is) นั้น เป็นอันเดียวกันกับ “สิ่งที่ควรจะเป็น” (ought) ตั้งแต่แรกแล้ว เมื่อนั้นมโนทัศน์เรื่องความยุติธรรมก็ย่อมปราศจากความหมายไปโดยสิ้นเชิง²⁰

การตัดปัญหาทางการเมืองออกจากทฤษฎีกฎหมายเช่นนี้ ทำให้ทฤษฎีบริสุทธิ์ว่าด้วยกฎหมายของเคลเซนมีลักษณะต่อต้านองค์ประกอบด้านอุดมการณ์ (anti-ideological character) อย่างชัดเจน เคลเซนชี้ว่า การจัดข้อพิจารณาในทางอุดมการณ์ออกไปจากทฤษฎีกฎหมายนั้น เป็นหนทางเดียวที่จะพิสูจน์ให้เห็นได้ว่า ทฤษฎีบริสุทธิ์ว่าด้วยกฎหมายเป็น “ศาสตร์ว่าด้วยกฎหมายอย่างแท้จริง” (true science of law)²¹ トラบไตน์นักนิติศาสตร์ยังคงตั้งข้อกังขาต่อแนวคิดในการแบ่งแยกทฤษฎีกฎหมายออกจากการเมืองอย่างเด็ดขาดอยู่ ย่อมหมายความว่าในขณะนั้นยังไม่มีสิ่งที่เรียกว่า “ศาสตร์ว่าด้วยกฎหมาย” เกิดขึ้นจริง เพราะศาสตร์ด้านกฎหมายโดยแท้ ก็คือ ศาสตร์ด้านกฎหมายที่ไม่ได้สนใจศึกษาว่าระเบียบทางกฎหมายชุดหนึ่ง ๆ หรือชุดอื่น ๆ ดีหรือเลวมากน้อยแตกต่างกันอย่างไร หรือกฎหมายที่ดีควรจะเป็นอย่างไร²²

สำหรับเคลเซนแล้ว การศึกษาศาสตร์ด้านกฎหมายโดยเริ่มต้นด้วยการตั้งคำถามว่ากฎหมายที่ดีควรจะเป็นอย่างไรนั้น ย่อมจะนำนักนิติศาสตร์เข้าไปสู่การสร้างความรู้ทางกฎหมายขึ้นบนฐาน

¹⁹ Hans Kelsen, *General Theory of Norms*, trans. Michael Hartney (Oxford: Clarendon Press, 1991), pp. 134-35.

²⁰ Kelsen, *Pure Theory of Law*, p. 67.

²¹ Kelsen, *General Theory of Law and State*, pp. xxxviii-xxxix.

²² สำหรับจุดยืนของเคลเซนเกี่ยวกับ “ศาสตร์ด้านการเมือง” (science of politics) ดู Hans Kelsen, "Science and Politics," in *What is Justice?: Justice, Law, and Politics in the Mirrors of Science, Collected Essay by Hans Kelsen* (Berkeley: University of California Press, 1971), pp. 350-75; Hans Kelsen, *A New Science of Politics: Hans Kelsen's Reply to Eric Voegelin's "New Science of Politics": A Contribution to the Critique of Ideology*, ed. Eckhart Arnold (Frankfurt: Ontos Verlag, 2004).

อุดมการณ์ชุดใดชุดหนึ่งเสมอ หากเป็นเช่นนั้นแล้ว ความรู้ของนักนิติศาสตร์ก็ย่อมไม่ใช่ความรู้ที่เป็น “ศาสตร์” เกี่ยวกับกฎหมาย ตามมาตรฐานที่ถือกันว่าความรู้ที่เป็นศาสตร์ต้องเป็นอิสระจากอุดมการณ์ใด ๆ เคลเซนชี้ว่าองค์กรที่ถือครองอำนาจทางการเมืองทั้งหลาย เมื่อสร้างกฎหมายขึ้นมาแล้ว ก็ย่อมปรารถนาที่จะธำรงรักษากฎหมายเหล่านั้นเอาไว้ ในขณะเดียวกัน พลังฝ่ายต่าง ๆ ที่มุ่งจะทำลายล้างระเบียบที่ดำรงอยู่ในขณะนั้น ก็ปรารถนาจะแทนที่ระเบียบนั้น ๆ ด้วยระเบียบชุดใหม่ซึ่งฝ่ายตนเชื่อว่าดีกว่าสภาพที่เป็นอยู่เสมอ ฉะนั้น การสร้างความรู้ทางกฎหมายเพื่อตอบปัญหาทางอุดมการณ์จึงทำให้นักนิติศาสตร์เล็งไม่ได้ที่จะต้องเข้าไปเป็นผู้ตัดสินระหว่างคุณค่าชุดต่าง ๆ ที่ตรงข้ามและต่อสู้กัน²³

เคลเซนเชื่อว่าปัญหาเรื่องอุดมคติสูงสุดทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเรื่อง “ความยุติธรรม” นั้น ไม่สามารถจะตัดสินได้ด้วยเหตุผลทางตรรกะกฎหมาย ยิ่งกว่านั้น นักนิติศาสตร์ยังอาจตัดสินปัญหาเหล่านั้นได้โดยไม่ต้องใช้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายเลย หากถือว่าการศึกษาที่เป็น “ศาสตร์” เป็นการแสวงหาความรู้เพื่อค้นพบความจริงของวัตถุที่ศึกษาแล้ว การศึกษากฎหมายโดยปะปนกับปัญหาทางอุดมการณ์ ย่อมส่งผลให้วิชานิติศาสตร์ตกอยู่ภายใต้ความขัดแย้งกันเองระหว่างการมุ่งแสวงหา “ความจริง” (Truth) อันเป็นหลักการพื้นฐานของการศึกษาอย่างเป็นวิทยาศาสตร์ และการแสวงหาคุณค่าเรื่อง “ความยุติธรรม” (Justice) ซึ่งเป็นอุดมคติสูงสุดของการเมือง

เคลเซนอธิบายว่าอุดมการณ์ทางการเมืองก่อเกิดขึ้นจากการให้คุณค่าความสำคัญกับบางเรื่องเหนือกว่าเรื่องอื่น ๆ มิใช่มาจากการมุ่งทำความเข้าใจสภาพความจริงที่เป็นอยู่ ด้วยเหตุนี้ อุดมการณ์ทางการเมืองจึงมักปกคลุมบดบังความเป็นจริงที่ปรากฏเอาไว้ในทางใดทางหนึ่งเสมอ ถ้าไม่โดยการแปลงรูปความเป็นจริงให้บิดเบี้ยวไปตามจุดยืนอุดมการณ์ของผู้ศึกษา เพียงเพื่อจะธำรงรักษาหรือปกป้องความจริงในแบบที่ตนพึงพอใจเอาไว้ ก็ย่อมจะเป็นไปเพื่อที่จะโจมตี ทำลายล้าง หรือแทนที่ความจริงที่เป็นอยู่ซึ่งตนไม่พึงพอใจ ด้วยความจริงในแบบอื่นที่ตนปรารถนาให้เป็น²⁴

อย่างไรก็ตาม การทำความเข้าใจจุดยืนของเคลเซนในการพยายามสร้างศาสตร์ด้านกฎหมายที่บริสุทธิ์ดังกล่าวมานั้น จำเป็นต้องพิจารณาบริบททางการเมืองในออสเตรียในช่วงที่เคลเซนพัฒนาทฤษฎีกฎหมายของเขาขึ้นมาประกอบด้วย ไม่ว่าจะเป็นอิทธิพลของลัทธิสัมบูรณ์นิยมทางศาสนา (religious absolutism) ซึ่งมีพลังครอบงำการเมืองในออสเตรีย จนนำมาสู่การปกครองแบบอำนาจนิยมของฝ่ายคริสเตียนคาทอลิก (Christian-catholic *Ständestaat*) อันเป็นปัจจัยที่ทำให้ระบบ

²³ Kelsen, *General Theory of Law and State*, pp. xxxviii-xxxix.

²⁴ Ibid., xxxix.

ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในออสเตรียประสบความล้มเหลวในช่วง ค.ศ. 1934-1938 ในบริบทการขึ้นครองอำนาจของนาซีในเยอรมนี²⁵

สภาพการณ์เหล่านี้นับเป็นบริบทแวดล้อมที่มีส่วนผลักดันให้เคลเซ่นมุ่งสร้างทฤษฎีกฎหมายบนแนวคิดในการแยกกฎหมายให้เป็นอิสระจากองค์ประกอบในเชิงอุดมการณ์และองค์ประกอบทางศีลธรรม สำหรับเคลเซ่นแล้ว การแยกกฎหมายออกจากศีลธรรม เป็นเงื่อนไขที่จะทำให้เราสามารถตัดสินประเมินได้ว่าระเบียบทางกฎหมายชุดหนึ่ง ๆ มีความยุติธรรมมากน้อยเพียงใด หรือดีเลวอย่างไรเมื่อพิจารณาจากบรรทัดฐานทางศีลธรรม²⁶ โดยนัยนี้จึงอาจสรุปได้ว่า บริบททางการเมืองในช่วงเริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง มีส่วนทำให้เคลเซ่นตั้งคำถามต่อวิธีคิดและความรู้ความเข้าใจของทฤษฎีปฏิฐานนิยมทางกฎหมายในแบบที่เป็นอยู่เดิม และนำมาสู่การสร้างแนวคิดและคำอธิบายที่ฉีกแนวออกไปจากที่เป็นอยู่ในขณะนั้นขึ้นมาแทน ซึ่งกลายเป็นฐานของทฤษฎีว่าด้วยความยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญที่ถูกพัฒนาขึ้นในเวลาต่อมา²⁷

ประชาธิปไตยที่ใช้อำนาจสูงสุดของปวงชนอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ

จุดยืนทางการเมืองของเคลเซ่น สะท้อนผ่านแนวคิดที่เสนอว่า การต่อสู้แข่งขันระหว่างพรรคการเมืองฝ่ายต่าง ๆ เพื่อให้เป้าหมายของฝ่ายตนบรรลุถึงได้จริงนั้น ไม่จำเป็นต้องล้มล้างโครงสร้างทางรัฐธรรมนูญที่ดำรงอยู่ให้พังลงแต่อย่างใด จากมุมมองนี้ การยืนยันถึง "ความบริสุทธิ์" ของระเบียบทางกฎหมาย จึงถือเป็นการสร้างปราการสำหรับปกป้องระบอบประชาธิปไตย²⁸ จุดยืนดังกล่าวทำให้

²⁵ Pauer-Studer, "Kelsen's Legal Positivism and the Challenge of Nazi Law," p. 240.

²⁶ มุมมองดังกล่าวสะท้อนให้เห็นได้จากคำกล่าวของเคลเซ่นเกี่ยวกับระเบียบทางกฎหมายของรัฐเยอรมนีในยุคนาซี ดังนี้ “ระเบียบทางกฎหมายของรัฐเผด็จการเบ็ดเสร็จกำหนดให้รัฐบาลมีอำนาจตามกฎหมายในการจับกุมตัวผู้คนที่มีความเห็นต่างจากรัฐบาล ผู้ที่นับถือศาสนาอื่น หรือผู้ที่มีเชื้อชาติที่รัฐบาลรังเกียจ ไปกักขังไว้ยังค่ายกักกันในสถานที่ต่าง ๆ ได้ รวมทั้งสามารถกดขี่ใช้แรงงานคนเหล่านั้นให้ทำงานใด ๆ ก็ได้ หรือแม้กระทั่งสังหารคนเหล่านั้นทิ้งไปเสียเลยก็ได้ มาตรการต่าง ๆ เหล่านี้แม้จะถูกประณามในทางศีลธรรมอย่างรุนแรง แต่การดำเนินมาตรการในลักษณะเช่นนี้ย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้หากอยู่ภาย นอกระเบียบทางกฎหมายของรัฐเผด็จการเบ็ดเสร็จ” ดู Kelsen, *Pure Theory of Law*, p. 40.

²⁷ งานวิเคราะห์อิทธิพลของบริบททางการเมืองในช่วงสงครามที่มีผลต่อการพัฒนาองค์ความรู้ทางปรัชญาในยุโรป ดู Thomas Baldwin, "Philosophy and the First World War," in *The Cambridge History of Philosophy 1870-1945*, ed. Thomas Baldwin (Cambridge: Cambridge University Press, 2008), pp. 365-78.

²⁸ Urbinati and Accetti, "Editors' Introduction," p. 3.

นักวิชาการผู้มีจุดยืนต่อต้านทฤษฎีกฎหมายของเคลเซ่นอย่างถึงรากถึงโคนมากที่สุดในยุคสมัยนั้น คือ คาร์ล ชมิทต์ (Carl Schmitt) กล่าวถึงเคลเซ่นว่าเป็น “ผู้ปกป้องระบอบประชาธิปไตยที่จำกัดการใช้ อำนาจสูงสุดของปวงชนให้อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ” (defender of constitutional democracy)²⁹

จากจุดยืนภายใต้ทฤษฎีบริสุทธิ์ของเคลเซ่น ปัญหาเรื่อง “ความยุติธรรม” โดยเฉพาะปัญหาที่ว่ากฎหมายที่ดำรงอยู่ในรัฐหนึ่ง ๆ มีความยุติธรรมหรือไม่นั้น ไม่จัดอยู่ในขอบข่ายการศึกษาของ ศาสตร์ด้านกฎหมาย เนื่องจากเคลเซ่นมองว่าการหาคำตอบเกี่ยวกับปัญหาเรื่องความยุติธรรมนั้น เป็น เรื่องของการศึกษาการเมืองและศีลธรรม³⁰ อย่างไรก็ตาม การแสดงจุดยืนดังกล่าวอย่างชัดเจน มิได้ หมายความว่าแนวความคิดทางกฎหมายของเคลเซ่นไม่สนใจประเด็นเรื่องความยุติธรรมโดยสิ้นเชิง เพียงแต่ความยุติธรรมที่อยู่ในคำอธิบายทฤษฎีกฎหมายของเคลเซ่นนั้น มิใช่ความยุติธรรมในแง่เนื้อหา ของกฎหมาย ซึ่งถือเป็นเรื่องทางการเมืองโดยตรง หากแต่คือความยุติธรรมที่ตัดสินโดยกฎหมายที่ ดำรงอยู่ในบ้านเมือง ซึ่งเคลเซ่นเรียกว่า “ความยุติธรรมภายใต้กฎหมาย” (justice under the law)

²⁹ ในหนังสือภาษาเยอรมันชื่อ “ทฤษฎีรัฐธรรมนูญ” ตีพิมพ์ครั้งแรกในปี ค.ศ. 1928 ชมิทต์บรรยายถึง “ระบอบประชาธิปไตยที่มีหลักประกันรัฐธรรมนูญ” ว่าเป็นรูปแบบการปกครองที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงหลักการ ทางการเมืองของรัฐประชาธิปไตยแบบเสียงข้างมากล้วน ๆ ชมิทต์อธิบายว่าเมื่อหลักการว่าด้วยเสรีภาพแบบ กระฎุมภ์ส่งผลให้บทบัญญัติเกี่ยวกับรัฐบาลถูกจำกัดด้วยหลักการว่าด้วยการให้ความสำคัญกับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เหนืออื่นใดและหลักการว่าด้วยความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการ ฉะนั้น รัฐประชาธิปไตยที่มีหลักการเหล่านี้จึง สามารถตีกรอบจำกัดการใช้อำนาจของรัฐได้ ผลก็คือการทำให้รัฐต้องจำกัดตัวเองอยู่ภายใต้กรอบเงื่อนไขข้อผูกมัด ซึ่งมีนัยเท่ากับว่ารัฐประชาธิปไตยแห่งนั้นมิใช่รัฐที่ปกครองโดยเสียงข้างมากได้แบบ “สัมบูรณ์” (absolute) อีก ต่อไปแล้ว ดู Carl Schmitt, *Constitutional Theory*, trans. Jeffrey Seitzer (Durham: Duke University Press, 2008), p. 235. คำอธิบายทางทฤษฎีรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับจุดเปลี่ยนที่บ่งชี้ถึง “การสิ้นสุดของหลักการ ปกครองแบบรัฐสภาที่มีอำนาจสัมบูรณ์” (End of Parliamentary Absolutism) ดู Allan R. Brewer-Carías, *Judicial Review: Comparative Constitutional Law Essays, Lectures and Courses* (1985-2011) (Caracas: Fundación Derecho Público, 2014), pp. 177-83.

³⁰ การแยกปัญหาการตัดสินคุณค่าทางศีลธรรมออกจากการศึกษาทฤษฎีกฎหมายของเคลเซ่นวางอยู่บน การมีจุดยืนวิธีคิดแบบสัมพัทธนิยมทางศีลธรรม นั่นคือ วิธีคิดที่ว่าคุณค่าทั้งปวงที่มีรากฐานอยู่บนการดำรงชีวิตอยู่ ร่วมกันของมนุษย์ล้วนแต่เป็นคุณค่าในเชิงสัมพัทธ์ การตัดสินว่าสิ่งใดดีเลวจึงเป็นการตัดสินคุณค่าที่มนุษย์ประกาศ ขึ้นมาในสังคมนั้น ๆ มิใช่คำประกาศของอภิมนุษย์ผู้อยู่เหนือมนุษย์ทั้งปวง บรรทัดฐานใด ๆ ที่มนุษย์ตั้งขึ้นมาด้วย เจตจำนงของตนเอง มิใช่บรรทัดฐานที่ผู้ทรงอำนาจอันศักดิ์สิทธิ์กำหนดขึ้น จึงเป็นได้เพียงคุณค่าที่มนุษย์ในแต่ละ สังคมตัดสินแตกต่างกันไป ดังนั้น วัตถุประสงค์ของการศึกษาทฤษฎีกฎหมายอย่างเป็นวิทยาศาสตร์จึงมีเพียงบรรทัดฐานทั้ง ปวงที่จัดตั้งวางขึ้นโดยเจตจำนงของมนุษย์และคุณค่าในเรื่องต่าง ๆ ที่ประกอบอยู่ในบรรทัดฐานเหล่านั้น ดู Kelsen, *Pure Theory of Law*, p. 18.

แนวคิดดังกล่าว วางอยู่บนฐานคติในการศึกษากฎหมายในฐานะบรรทัดฐานชนิดหนึ่งที่ทำหน้าที่กำกับพฤติกรรมในเรื่องต่าง ๆ ของผู้คนในแต่ละสังคม การตัดสินว่าการกระทำในเรื่องหนึ่ง ๆ ควรเป็นไปในทิศทางเช่นไรจึงจะถือว่า "ยุติธรรม" สำหรับคนในสังคมนั้น จึงเป็นเรื่องการนำบรรทัดฐานทางกฎหมายมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงเฉพาะกรณี เคลเซนอธิบายว่าความยุติธรรมก็คือคุณภาพอย่างหนึ่งซึ่งไม่ได้เกี่ยวโยงสัมพันธ์กับตัวเนื้อหาสาระของระเบียบที่ถูกกำหนดขึ้น หากแต่สัมพันธ์กับการนำระเบียบที่ดำรงอยู่แล้วนั้นไปปรับใช้ในความเป็นจริง มโนทัศน์ความยุติธรรมในความหมายนี้จึงปรับใช้ได้กับระเบียบทางกฎหมายบ้านเมืองไม่ว่าในสังคมใด ๆ และจำเป็นต้องมีอยู่ในระเบียบทางกฎหมายในทุกที่ ไม่ว่าจะเป็นสังคมทุนนิยม หรือคอมมิวนิสต์ และไม่ว่าจะเป็นรัฐในระบอบประชาธิปไตย หรืออิตาลี "ความยุติธรรม" ย่อมต้องหมายถึงการธำรงรักษาระเบียบทางกฎหมายชุดหนึ่ง ๆ เอาไว้ โดยการนำกฎเกณฑ์ทางกฎหมายภายใต้ระเบียบนั้นมาปรับใช้ในสังคม³¹

สำหรับเคลเซนแล้ว ถ้อยแถลงที่ว่าพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลหนึ่ง ๆ "เป็นธรรม" หรือ "ไม่เป็นธรรม" ในแง่ที่เป็นการกระทำที่ "ชอบด้วยกฎหมาย" (legal) หรือ "ไม่ชอบด้วยกฎหมาย" (illegal) นั้น ย่อมหมายถึงว่าพฤติกรรมดังกล่าวดำเนินไปโดยสอดคล้องตามบรรทัดฐานทางกฎหมาย หรือไม่สอดคล้องตามบรรทัดฐานทางกฎหมายในเรื่องนั้น ซึ่งเป็นสิ่งที่ดำรงอยู่ภายใต้ระเบียบทางกฎหมายบ้านเมืองที่ดำรงอยู่ในสังคมนั้น ๆ อยู่แล้ว และเป็นบรรทัดฐานทางกฎหมายที่ได้รับการยึดถือกันว่ามีผลใช้บังคับโดยสมบูรณ์ในบ้านเมืองนั้น³² หากพิจารณาตามนัยนี้ การกระทำทางกฎหมายขององค์กรของรัฐทั้งปวงในระบอบประชาธิปไตยหนึ่ง ๆ ย่อมตกอยู่ภายใต้การตัดสินความยุติธรรมภายใต้บรรทัดฐานทางรัฐธรรมนูญได้เสมอ ตราบใดที่รัฐประชาธิปไตยแห่งนั้นตั้งอยู่บนการยึดถือความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

เคลเซนเห็นว่าการรักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญนับเป็นโจทย์ปัญหาพื้นฐานประการหนึ่งสำหรับรัฐเสรีประชาธิปไตย เคลเซนนำเสนอคำตอบต่อประเด็นปัญหานี้ว่าสำคัญนี้ ผ่านคำอธิบายเรื่อง “หลักประกันคุ้มครองรัฐธรรมนูญ” (guarantee of the constitution) ซึ่งวางอยู่บนแนวคิดที่ว่ารัฐธรรมนูญเป็นบรรทัดฐานที่รองรับการก่อเกิดขึ้นและดำรงอยู่ของบรรทัดฐานทั้งหมดภายในระเบียบทางกฎหมายชุดหนึ่ง ๆ บรรทัดฐานทางกฎหมายใด ๆ ที่ดำรงอยู่ในทุกระดับของระเบียบทางกฎหมายนั้น ย่อมต้องเป็นบรรทัดฐานทางกฎหมายที่ก่อเกิดขึ้นโดยมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับรัฐธรรมนูญในทางใดทางหนึ่งเสมอ กฎหมายที่อยู่ในระดับชั้นต่ำกว่ารัฐธรรมนูญลงมา และก่อเกิดขึ้นภายใต้กฎเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญเท่านั้น จึงจะนับได้ว่าเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับได้โดยชอบด้วยกฎหมาย (legality) และระเบียบทางกฎหมายจะประกอบขึ้นด้วยกฎหมายที่มีความชอบ

³¹ Kelsen, *General Theory of Law and State*, p. 14.

³² Ibid.

ด้วยกฎหมายโดยสมบูรณ์ ก็ต่อเมื่อรัฐธรรมนูญที่ระเบียบทางกฎหมายนั้นตั้งอยู่ มีหลักประกันคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดในตัวเอง

มโนทัศน์ว่าด้วยรัฐธรรมนูญของเคลเสน นอกจากจะมีแก่นอยู่ที่แนวความคิดเรื่องโครงสร้างลำดับชั้นบรรทัดฐานของระเบียบทางกฎหมายดังกล่าวมาแล้ว ยังมีใจความสำคัญอีกเรื่องหนึ่งอยู่ที่แนวคิดเกี่ยวกับ “ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” (constitutionality) ด้วย ทั้งนี้ มโนทัศน์ว่าด้วยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น วางอยู่บนฐานคำอธิบายเกี่ยวกับแนวคิดที่ว่าด้วย “หลักการสูงสุดของรัฐธรรมนูญ” อีกต่อหนึ่ง เราจะเข้าใจแนวคิดของเคลเสนในเรื่องนี้ได้ชัดเจนขึ้น เมื่อพิจารณาคำอธิบายที่เคลเสนนำเสนอเพื่อตอบคำถามที่ว่า รัฐธรรมนูญสามารถมีหลักการประกันคุ้มครองในตัวเองได้หรือไม่ และด้วยวิธีการอย่างไร มีทางเป็นไปได้หรือไม่ ที่จะมีหลักประกันคุ้มครองความชอบด้วยกฎหมายสูงสุดของกฎหมายในทุก ๆ ระดับของระเบียบทางกฎหมายที่ดำรงอยู่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ และก่อเกิดขึ้นโดยสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญโดยตรง

เคลเสนเสนอว่า หากเราถือว่าหลักการสูงสุดของรัฐธรรมนูญคือกฎเกณฑ์ที่กำหนดกระบวนการสร้างบรรทัดฐานทั่วไปทั้งหมดขึ้นมาภายในระเบียบทางกฎหมายชุดหนึ่ง ๆ และถือว่าการนำบรรทัดฐานเหล่านั้นไปปฏิบัติให้เกิดผลจริงในสังคม ได้ก่อให้เกิดกิจกรรมขององค์กรของรัฐขึ้นมา เช่น กิจกรรมทางตุลาการของศาล และกิจกรรมทางการบริหารของหน่วยงานทางปกครองประเภทต่าง ๆ เป็นต้น แล้ว เราจะสามารถให้คำจำกัดความ “รัฐธรรมนูญ” ในความหมายอย่างแคบที่สุดได้ว่า รัฐธรรมนูญคือกฎเกณฑ์ที่กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเกิดขึ้นของบรรทัดฐานทางกฎหมายทั้งปวง บรรทัดฐานทางกฎหมายทั้งหลายที่เกิดขึ้นภายใต้กฎเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญนั้น เมื่อประกอบกันขึ้นก็จะก่อรูปเป็นระเบียบของรัฐชุดหนึ่ง ซึ่งเป็นระเบียบที่กำหนดเกี่ยวกับองค์กรและกระบวนการในการตรากฎหมายทั้งปวงที่ดำเนินไปภายในรัฐนั้น ๆ³³

ภายใต้คำอธิบายดังกล่าว การวางกฎเกณฑ์พื้นฐานขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ (basic rule of the constitution) ถือเป็นเงื่อนไขที่ขาดมิได้สำหรับการก่อเกิดขึ้นของบรรทัดฐานทางกฎหมายทั้งปวงที่จะใช้กำกับควบคุมการประพฤติปฏิบัติต่อกันระหว่างมนุษย์ที่รวมตัวกันขึ้นเป็นชุมชนของรัฐหนึ่ง ๆ ในขณะเดียวกัน การจัดตั้งกฎเกณฑ์พื้นฐานนี้ยังเป็นเงื่อนไขอันขาดมิได้สำหรับการก่อเกิดขึ้นของบรรทัด

³³ Kelsen, *Pure Theory of Law*, 198, pp. 201, 222-223; Kelsen, *General Theory of Law and State*, pp. 124-126; Kelsen, "Kelsen on the nature and development of constitutional adjudication, Translation of Hans Kelsen 'Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit' In Hans R. Klecatsky; René Marcic; and Herbert Schambeck, eds. *Die Wiener rechtstheoretische Schule. Schriften von Hans Kelsen, Adolf Merkl, Alfred Verdross*, 2 vols. (Vienna: Verlag Österreich, 2010), II, 1485-513," pp. 27-28.

ฐานทางกฎหมายทั้งหลาย ที่กำหนดเกี่ยวกับองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่สร้างบรรทัดฐานทางกฎหมายขึ้น เพื่อใช้กำกับควบคุมพฤติกรรมในเรื่องต่าง ๆ ของผู้คน รวมทั้งกระบวนการวิธีที่องค์กรเหล่านั้นต้องดำเนินการตามในการปรับใช้และการบังคับใช้กฎเกณฑ์ทางกฎหมายเหล่านั้นอีกด้วย

เคลเซนชี้ว่า หากเรายอมรับแนวคิดที่ว่ากฎเกณฑ์พื้นฐานของรัฐธรรมนูเป็นเหมือนรากฐานที่ทำให้รัฐหนึ่ง ๆ ตั้งอยู่ได้ ด้วยเหตุที่กฎเกณฑ์พื้นฐานดังกล่าวดำรงอยู่อย่างมั่นคงและไม่เปลี่ยนแปลงได้อย่างง่ายดายแล้ว เราก็จะสามารถสังเกตเห็นความแตกต่างระหว่างบรรทัดฐานทางรัฐธรรมนู (constitutional norms) และบรรทัดฐานทางกฎหมายทั่วไป (statutory norms) ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น กล่าวคือ บรรทัดฐานทางรัฐธรรมนุนั้นจะต้องไม่สามารถถูกเปลี่ยนแปลงได้ง่ายเท่ากับบรรทัดฐานทางกฎหมายทั่วไป ดังนั้น กระบวนการนิติบัญญัติทางรัฐธรรมนู (procedure of constitutional legislation) หรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนุนั้น จึงต้องมีความแตกต่างจากกระบวนการนิติบัญญัติธรรมดา ในแง่ที่ว่ากระบวนการตราหรือเปลี่ยนแปลงบรรทัดฐานทางรัฐธรรมนูต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขข้อห้ามและกฎเกณฑ์ในเรื่องต่าง ๆ ที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ³⁴

นัยของคำอธิบายดังกล่าวก็คือ หากรัฐธรรมนูสามารถถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้โดยกระบวนการนิติบัญญัติธรรมดา (ordinary legislation) ก็เท่ากับว่าไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดหรือคำตัดสินพิพากษาของศาล หรือการกระทำทางปกครองใดที่เกิดขึ้นภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายหนึ่ง ๆ จะสามารถถูกประกาศเพิกถอนผลใช้บังคับลงไปด้วยเหตุที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูได้เลย เพราะในความเป็นจริงแล้วผลใช้บังคับของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูสามารถถูกทำให้สิ้นความสมบูรณ์ไปได้เสมอโดยบทบัญญัติกฎหมายธรรมดาที่มีเนื้อหาเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบรรทัดฐานทางรัฐธรรมนูในเรื่องนั้น ๆ เมื่อนั้นก็เท่ากับว่ารัฐธรรมนูเป็นกฎหมายสูงสุดแค่เพียงชื่อแต่ไม่สามารถคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลได้จริง³⁵

เคลเซนเสนอต่อไปว่า การทำความเข้าใจโมทัศน์ว่าด้วยรัฐธรรมนูยังจำเป็นต้องอาศัยโมทัศน์ปลีกย่อยอีกชุดหนึ่ง นั่นคือ โมทัศน์ว่าด้วยบรรทัดฐานที่อยู่ในรูปของรัฐธรรมนู (concept of constitutional form) ซึ่งจะช่วยให้เราสามารถอธิบายถึงลักษณะสำคัญที่ใช้จำแนกบทบัญญัติกฎหมายที่มีรูปแบบทางรัฐธรรมนู ออกจากบทบัญญัติกฎหมายที่มีรูปแบบเป็นกฎหมายธรรมดาได้ชัดเจนยิ่งขึ้น เมื่อจำแนกบทบัญญัติของกฎหมายที่มีรูปแบบทางรัฐธรรมนูออกจากบทบัญญัติของกฎหมายธรรมดาอย่างชัดเจนแล้ว เราจะสามารถสังเกตเห็นถึงรูปแบบอันเป็นลักษณะเฉพาะของบทบัญญัติกฎหมายที่มีรูปแบบทางรัฐธรรมนูได้ในมุมที่กว้างขวางยิ่งขึ้น

³⁴ Kelsen, "Kelsen on the nature and development of constitutional adjudication," p. 28.

³⁵ Kelsen, *Pure Theory of Law*, pp. 142-143.

หากพิจารณารัฐธรรมนูญในมุมมองอย่างแคบ เราจะเห็นแต่เพียงว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่มีรูปแบบทางรัฐธรรมนูญนั้น เป็นบรรทัดฐานที่กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับวิถีทางต่าง ๆ ในการสร้างบรรทัดฐานทางกฎหมายทั้งปวงขึ้นมาในระเบียบทางกฎหมายของรัฐหนึ่ง ๆ แต่หากพิจารณารัฐธรรมนูญในมุมที่กว้างขึ้น เราก็จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่มีรูปแบบทางรัฐธรรมนูญยังเป็นบรรทัดฐานที่กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเนื้อหาของตัวบรรทัดฐานทางกฎหมายส่วนบัญญัติทั้งปวง (content of statutory norms) ที่จะเกิดขึ้นมาในระเบียบทางกฎหมายของรัฐนั้น ๆ อีกด้วย³⁶

เคลเซนชี้ว่า มโนทัศน์ในการพิจารณารัฐธรรมนูญในมุมกว้างเช่นนี้ จะมีความสำคัญมากขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากบรรดารัฐธรรมนูญสมัยใหม่ทั้งหลายนั้น ไม่เพียงแต่บรรจุบรรทัดฐานต่าง ๆ ที่กำหนดเกี่ยวกับองค์กรและกระบวนการวิธีทางนิติบัญญัติเท่านั้น หากยังได้บรรจุบัญชีรายการสิทธิขั้นพื้นฐานและสิทธิเสรีภาพในเรื่องต่าง ๆ (catalogue of basic rights and rights of freedom) ไว้อย่างกว้างขวางอีกด้วย เป้าประสงค์ของการบรรจุบัญชีรายการสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น ก็เพื่อวางหลักการขั้นพื้นฐาน (basic principles) แนวปฏิบัติ (guideline) และเงื่อนไขข้อจำกัด (limitations) เกี่ยวกับเนื้อหาสาระของบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งหลายที่จะถูกตราขึ้นมาประกาศใช้ในอนาคตเป็นสำคัญ³⁷

³⁶ Kelsen, “Kelsen on the nature and development of constitutional adjudication,” pp. 28-29.

³⁷ เคลเซนเรียกสิทธิตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้โดยรวมว่า “สิทธิทางการเมือง” (political rights) ครอบคลุมตั้งแต่สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งผู้แทน สิทธิในการถูกเลือกให้เป็นสมาชิกในรัฐสภา สิทธิในการร่วมอภิปราย และสิทธิในการตัดสินใจในรัฐสภา ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นรายการสิทธิในกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการก่อรูปเจตจำนงของรัฐผ่านการสร้างบรรทัดฐานทางกฎหมายทั่วไปในเรื่องต่าง ๆ ขึ้นมา ในขณะที่สิทธิทางการเมืองอีกกลุ่มหนึ่ง คือ สิทธิที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายทั่วไปในเรื่องต่าง ๆ อาทิ สิทธิของเอกชนตามกฎหมายแพ่ง ซึ่งเป็นสิทธิที่ทำให้ปัจเจกบุคคลเข้าไปมีส่วนในกระบวนการก่อรูปเจตจำนงของรัฐอีกลักษณะหนึ่ง นั่นคือ การมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างบรรทัดฐานเฉพาะซึ่งปรากฏอยู่ในคำตัดสินพิพากษาของศาล นอกจากนี้ สิทธิทางการเมืองยังรวมถึง “สิทธิขั้นพื้นฐาน” (fundamental rights) หรือ “เสรีภาพในเรื่องต่าง ๆ” (liberties) ซึ่งระบุไว้ในรัฐธรรมนูญสมัยใหม่โดยส่วนใหญ่อีกด้วย สิทธิดังกล่าวปรากฏในบทบัญญัติรับประกันความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย เสรีภาพในทรัพย์สิน เสรีภาพส่วนบุคคล เสรีภาพในการแสดงออก เสรีภาพของสื่อมวลชน เสรีภาพในการนับถือศาสนาและความเชื่อ เสรีภาพในการรวมตัว และอื่น ๆ ด้วยเหตุที่สิทธิขั้นพื้นฐานเหล่านี้ได้รับการประกันคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญ รายการสิทธิเสรีภาพดังกล่าวจึงก่อให้เกิด “พันธหน้าที่ทางกฎหมาย” (legal obligation) ผูกพันให้องค์กรนิติบัญญัติของรัฐนั้น ๆ ต้องไม่ตรากฎหมายที่ล่วงละเมิดสิทธิเหล่านั้น ไม่เช่นนั้นบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวย่อมจะมีฐานะเป็น “บทบัญญัติกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” ดู Kelsen, *Pure Theory of Law*, pp. 8-14.

หลักประกันรัฐธรรมนูญ

แบบแผนในการบัญญัติบัญญัติรายการสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในเรื่องต่าง ๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้รัฐธรรมนูญในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา มีลักษณะเด่นอยู่ที่การให้ความสำคัญกับการสร้างหลักประกันรัฐธรรมนูญ (constitutional guarantee) ในรูปกลไกการบังคับใช้บทบัญญัติด้วยความเสมอภาคของพลเมืองภายใต้กฎหมาย เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการนับถือศาสนาและความเชื่อ ตลอดจนสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล เคลเซ่นอธิบายว่าการมีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของพลเมืองปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของกฎหมายที่มีรูปแบบทางรัฐธรรมนูญนั้น สะท้อนถึงการมีหลักประกันทางรัฐธรรมนูญในระบบการเมืองแห่งนั้น เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวมีนัยว่า รัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายสูงสุดได้กำหนดให้บทบัญญัติของกฎหมายใด ๆ ทั้งปวงนอกจากจะต้องเกิดขึ้นมาตามกระบวนการวิธีที่ได้ระบุเอาไว้อย่างเคร่งครัดแล้ว บทบัญญัติของกฎหมายเหล่านั้นยังต้องไม่มีเนื้อหาอย่างหนึ่งอย่างใดที่ล่วงละเมิดต่อความเสมอภาค สิทธิ เสรีภาพ และกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน อันเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองด้วย

เคลเซ่นชี้ว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในลักษณะดังกล่าวทำหน้าที่สร้างหลักประกันว่า ไม่ในอนาคตตรัสจะมีการตรากฎหมายใด ๆ ขึ้นมาใช้บังคับต่อพลเมือง สิทธิของบุคคลผู้อยู่ใต้การบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความเสมอภาค เสรีภาพ และกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ย่อมได้รับการคุ้มครองจากการถูกล่วงละเมิดโดยรัฐเสมอ โดยนัยนี้ รัฐธรรมนูญไม่ได้มีลักษณะเป็นเพียงกฎหมายว่าด้วยกระบวนการหรือกระบวนการวิธีตรากฎหมายเท่านั้น หากยังมีลักษณะของกฎหมายที่กำหนดถึงสาระของกฎหมายอื่น ๆ ทั้งหมดด้วย ผลของการมีหลักประกันรัฐธรรมนูญก็คือ บทบัญญัติของกฎหมายใด ๆ ที่ตราขึ้นประกาศใช้โดยไม่สอดคล้องตามกระบวนการวิธีที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ หรือตราขึ้นโดยมีเนื้อหาสาระขัดแย้งกับบรรทัดฐานที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ย่อมมีสถานะเป็นกฎหมายที่มี “ความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” (unconstitutionality) ในตัวเองได้ทั้งสิ้น³⁸

แนวคิดของเคลเซ่นเกี่ยวกับหลักประกันความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตั้งอยู่บนแนวคิดหลักที่ว่า ภายใต้ระเบียบทางกฎหมายชุดหนึ่ง ๆ กระทำทางกฎหมายใด ๆ (legal acts) ที่ดำเนินไปในทิศทางตรงข้ามหรือขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ ย่อมต้องสามารถถูกทำให้สิ้นผลใช้บังคับไปได้เสมอ อย่างไรก็ตาม เคลเซ่นชี้ว่า ทฤษฎีกฎหมายโดยทั่วไปโดยเฉพาะที่ถูกพัฒนาขึ้นภายใต้แรงผลักดันทางการเมืองนั้น มักมีลักษณะกีดกันแนวคิดดังกล่าว เนื่องจากทฤษฎีกฎหมายเหล่านั้นมีความโน้มเอียงที่จะมองว่า รัฐบัญญัติซึ่งตราขึ้นโดยอำนาจสูงสุดของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือรัฐกำหนดที่ตราขึ้นโดยอำนาจทาง

³⁸ Kelsen, “Kelsen on the nature and development of constitutional adjudication,” 29.

การเมืองขององค์กรฝ่ายบริหาร เมื่อได้รับการประกาศใช้อย่างเป็นทางการแล้ว ก็ต้องถือว่ามีอำนาจบังคับทางกฎหมายในตัวเองโดยไม่ขึ้นกับบรรทัดฐานอื่นได้อีก

สำหรับเคลเซ่นแล้ว มุมมองเช่นนี้มีนัยเท่ากับการยอมรับโดยปริยายว่าบรรทัดฐานทางกฎหมายเหล่านั้นอยู่เหนือกว่ารัฐธรรมนูญ ทั้งที่รัฐธรรมนูญเป็นบรรทัดฐานที่อยู่ในระดับที่เหนือกว่าบรรทัดฐานทางกฎหมายทั้งหมด และบรรทัดฐานทางกฎหมายในระดับต่ำกว่าลงมาทั้งหมดย่อมได้รับความสมบูรณ์ในการมีผลใช้บังคับ (validity) ในตัวเองมาจากรัฐธรรมนูญเท่านั้น ฉะนั้น トラบใดที่รัฐธรรมนูญยังขาดหลักประกันที่ปรากฏในรูปกลไกสำหรับเปิดช่องให้บรรทัดฐานทางกฎหมายใด ๆ ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญตกอยู่ในสถานะที่สามารถถูกเพิกถอนผลใช้บังคับไปได้ (annullability) แล้วรัฐธรรมนูญนั้นก็ถือว่ายังมีคุณลักษณะของการมีผลผูกพันทางกฎหมายไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ (full legal bindingness)³⁹

เคลเซ่นอธิบายว่า เมื่อใดก็ตามที่ปรากฏว่าภายใต้รัฐธรรมนูญหนึ่ง ๆ องค์กรของรัฐสามารถการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ โดยเฉพาะการกระทำที่ก่อให้เกิดกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญขึ้นมา โดยถือว่าการกระทำทางกฎหมายเหล่านั้นมีความสมบูรณ์ในการใช้บังคับตลอดไป เพราะไม่มีทางถูกทำให้สิ้นผลใช้บังคับลงได้ด้วยเหตุผลเรื่องความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว เมื่อนั้นรัฐธรรมนูญก็ไม่ต่างจาก "ความปรารถนาที่ไม่มีผลผูกพัน" (non-binding wish) เนื่องจากบรรทัดฐานของรัฐธรรมนูญดังกล่าวในทางปฏิบัติแล้วเป็นเพียงบรรทัดฐานที่ไม่มีผลบังคับให้องค์กรของรัฐมีหน้าที่ต้องทำตาม (non-obligatory norm) แม้ว่าในความเป็นจริงรัฐธรรมนูญฉบับนั้นจะดำรงอยู่อย่างคงทนถาวรหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ยากเพียงใดก็ตาม

ด้วยเหตุนี้ ระเบียบทางกฎหมายทุกชุดจึงจำเป็นต้องมีหลักประกันรัฐธรรมนูญในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งดำรงอยู่เสมอ เคลเซ่นเสนอว่าการสร้างหลักประกันรัฐธรรมนูญ ก็คือการกำหนดให้มีองค์กรหนึ่ง ๆ อยู่ในฐานะองค์กรที่ได้รับความเชื่อมั่นไว้วางใจให้ทำหน้าที่พิสูจน์ว่าบทบัญญัติของกฎหมายฉบับหนึ่ง ๆ มีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ พร้อมทั้งมีหน้าที่ประกาศให้บทบัญญัติของกฎหมายฉบับนั้นสิ้นผลใช้บังคับไปได้ หากพิสูจน์แล้วผลปรากฏว่ากฎหมายดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญจริง ข้อเสนอเช่นนี้มีที่มาจากจุดยืนทางทฤษฎีของเคลเซ่นที่ว่า บทบัญญัติของกฎหมายฉบับหนึ่ง ๆ มีผลใช้บังคับโดยสมบูรณ์ได้ด้วยเหตุผลเดียว นั่นคือ ข้อเท็จจริงที่ว่าบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวก่อให้เกิดขึ้นมาโดยวางอยู่บนฐานของรัฐธรรมนูญ กล่าวอีกนัยหนึ่ง เหตุผลประการเดียวที่ทำให้เราถือได้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายใด ๆ มีความสมบูรณ์ในการใช้บังคับ ก็คือ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายนั้น⁴⁰

³⁹ Ibid., p. 69.

⁴⁰ Kelsen, *General Theory of Law and State*, p. 157.

ระบบยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ

แนวคิดของเคลเสนเกี่ยวกับการสร้างหลักประกันรัฐธรรมนูญในรูปองค์กรตุลาการที่มีเขตอำนาจเฉพาะ โดยเรียกว่า “ศาลรัฐธรรมนูญ” นั้น มีสาระสำคัญอยู่ที่การเสนอให้มีการจัดตั้งสถาบันหนึ่งขึ้นเพื่อรองรับกระบวนการใช้อำนาจขององค์กรตุลาการในการตัดสินวินิจฉัยให้การกระทำทางกฎหมายขององค์กรที่ใช้อำนาจรัฐด้านต่าง ๆ อาทิ การบัญญัติกฎหมาย การตัดสินใจทางการบริหาร รวมทั้งการตัดสินพิพากษาคดีของศาล ซึ่งมีลักษณะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ สิ้นผลใช้บังคับไป

ตามคำอธิบายของเคลเสน บทบาทหน้าที่ของสถาบันดังกล่าวก็คือการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการใช้อำนาจทางการเมืองขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ (constitutional review) นั่นคือ การทำหน้าที่ในทบทวนตรวจสอบว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารนั้นมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (review of constitutionality) หรือไม่⁴¹ ส่วนสถาบันและกระบวนการวิธีซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติขึ้นเพื่อรองรับการทำหน้าที่ขององค์กรตุลาการในการพิทักษ์สิทธิและความเป็นธรรมแก่คู่กรณีเมื่อเกิดการโต้แย้งเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำทางกฎหมายของรัฐนั้น เคลเสนเรียกโดยรวมว่า “ระบบยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ” (systems of constitutional justice)⁴²

แนวคิดเรื่องความยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญของเคลเสนวางอยู่บนฐานวิธีคิดที่ว่า กฎหมายฉบับใด ๆ จะมีผลใช้บังคับโดยสมบูรณ์ได้ ย่อมต้องเป็นกฎหมายที่ถูกสร้างขึ้นโดยมีเนื้อหาและกระบวนการชอบด้วยรัฐธรรมนูญเท่านั้น กฎหมายที่ถูกสร้างขึ้นมาโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้นถือเป็น “กฎหมายที่ไม่สมบูรณ์ในการมีผลใช้บังคับ” (invalid statute)⁴³ เมื่อองค์กรของรัฐมีการกระทำทางกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งมีผลก่อให้เกิดบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ไม่มีความสมบูรณ์ในผลใช้บังคับขึ้นมา กฎหมายดังกล่าวก็เป็นเพียงกฎหมายที่อยู่ในสถานะที่สามารถถูกเพิกถอนไปได้ทุก

⁴¹ Kelsen, “Kelsen on the nature and development of constitutional adjudication,” p. 50.

⁴² งานศึกษาวิเคราะห์พัฒนาการเชิงสถาบันและการทำงานของสถาบันตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการในประเทศต่าง ๆ ดู Brewer-Carias, *Constitutional Courts as Positive Legislators*; Stone, *The Birth of Judicial Politics in France*; De Visser, *Constitutional Review in Europe: A Comparative Analysis*; Justin Collings, *Democracy’s Guardians: A History of the German Federal Constitutional Court, 1951-2001* (Oxford: Oxford University Press, 2015); Robertson, *The Judge as Political Theorist: Contemporary Constitutional Review*; Vanberg, *The Politics of Constitutional Review in Germany*; Andrew Harding and Peter Leyland, eds., *Constitutional Courts: A Comparative Study* (London: Wildy, Simmonds & Hill Publishing, 2009).

⁴³ Kelsen, *Pure Theory of Law*, p. 271.

เมื่อ เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่มีความสมบูรณ์ในผลใช้บังคับย่อมไม่มีฐานะเป็นกฎหมายในตัวเองจริง คือไม่มีการดำรงอยู่จริงในทางกฎหมาย หากเป็นเพียงกฎหมายในการรับรู้ด้วยอัตวิสัยขององค์กรของรัฐและปัจเจกชนเท่านั้น

หากพิจารณาตามนัยนี้ การประกาศสภาพสิ้นผลใช้บังคับของกฎหมายก็คือการประกาศยืนยันถึงการไม่มีฐานะเป็นกฎหมายของบรรทัดฐานที่องค์กรของรัฐได้สร้างขึ้นโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เคลเช่นเสนอว่าหลักประกันคุ้มครองความชอบด้วยรัฐธรรมนูญจะเป็นกลไกสำคัญในการพิสูจน์และยืนยันว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ ก็ตาม ต้องสามารถระบุฐานที่มาย้อนกลับไปยังรัฐธรรมนูญได้เสมอ เนื่องจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายหนึ่ง ๆ ไม่อาจมีความสมบูรณ์ในการมีผลใช้บังคับในตัวเองได้ เว้นแต่จะสามารถอ้างความสมบูรณ์ในการมีผลใช้บังคับของตัวเองจากตัวรัฐธรรมนูญเท่านั้น ฉะนั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ ที่มีความสมบูรณ์ในการมีผลใช้บังคับ จึงต้องเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญในเวลาเดียวกันเสมอ⁴⁴

ในทางตรงกันข้าม บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่ไม่สามารถจัดวางตำแหน่งแห่งที่ในความสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญได้เลย กฎหมายดังกล่าวย่อมไม่มีความสมบูรณ์ในการมีผลใช้บังคับภายใต้ระเบียบทางกฎหมายของรัฐนั้น ๆ โดยสิ้นเชิง หรือหากจะถือเป็นกฎหมายได้ก็ต้องเป็นกฎหมายที่อ้างความสมบูรณ์ในการมีผลใช้บังคับจากฐานความชอบธรรมอย่างอื่นหรือรัฐธรรมนูญฉบับอื่นเท่านั้น เคลเช่นชี้ว่าหากรัฐธรรมนูญขาดหลักประกันคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดในตัวเอง คือไม่มีกลไกทางตุลาการที่สามารถประกาศให้การกระทำทางกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญสิ้นผลทางกฎหมายลงได้โดยมีผลผูกพันกับองค์กรของรัฐทุกองค์กรแล้ว ผลที่ตามมาคือตัวรัฐธรรมนูญซึ่งประกอบด้วยบทบัญญัติว่าด้วยการตรากฎหมายทั้งหลายขึ้นมาใช้บังคับในระเบียบทางกฎหมายนั้น ๆ ก็ย่อมตกอยู่ในสถานะที่อาจถูกละเมิดได้ทุกเมื่อ

โดยนัยนี้ รัฐธรรมนูญที่ปราศจากเงื่อนไขเกี่ยวกับการประกาศสภาพสิ้นผลใช้บังคับของบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ ด้วยเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเป็นเพียงบรรทัดฐานทางกฎหมายที่ไม่มีอำนาจบังคับเหนือกว่าบรรทัดฐานทางกฎหมายอื่น ๆ ที่อยู่ในระดับต่ำกว่าลงไปภายในระเบียบทางกฎหมายของรัฐนั้น ๆ เคลเช่นบรรยายถึงรัฐธรรมนูญในกรณีเช่นนี้ว่า เป็นรัฐธรรมนูญที่ปราศจากระบบยุติข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ⁴⁵ กล่าวคือ ภายใต้รัฐธรรมนูญลักษณะนี้ เมื่อใดก็ตามที่มีการกระทำละเมิดต่อรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น เช่น การตรากฎหมายที่มีเนื้อหาขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นต้น วิธีการตอบโต้ต่อการละเมิดรัฐธรรมนูญโดยองค์กรของรัฐย่อมกระทำได้เพียงอาศัยกลไกทางการเมืองเท่านั้น เช่น กลไกกำกับความรับผิดชอบของรัฐมนตรีในฐานะองค์กรที่ร่วมรับผิดชอบในการ

⁴⁴ Kelsen, "Kelsen on the nature and development of constitutional adjudication," 70.

⁴⁵ Ibid.

ประกาศใช้กฎหมาย ซึ่งความเป็นจริงในทางปฏิบัติแสดงให้เห็นว่าหลักประกันรัฐธรรมนูญในรูปแบบนี้ มักไม่มีประสิทธิผลเพียงพอ เพราะท้ายที่สุดสภาพการขัดแย้งกันระหว่างบทบัญญัติของกฎหมายกับรัฐธรรมนูญก็ยังคงดำรงอยู่ต่อไป แม้จะมีการแสดงความรับผิดชอบของรัฐมนตรีแล้วก็ตาม

เคลเซนสรุปว่า ในระบอบทางกฎหมายใด ๆ ก็ตามที่วางอยู่บนหลักการว่าด้วยความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ การขัดแย้งกันระหว่างบทบัญญัติของกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นกับรัฐธรรมนูญ และการขัดแย้งกันระหว่างบทบัญญัติของกฎหมายที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นกับรัฐธรรมนูญนั้น ล้วนเป็นสภาวะการณ์ที่ไม่อาจปล่อยให้ดำรงอยู่ได้ ตามหลักการที่ถือว่าการขัดแย้งกันระหว่างบรรทัดฐานที่เหนือกว่ากับบรรทัดฐานที่ต่ำกว่าซึ่งอยู่ในระบอบทางกฎหมายชุดเดียวกันย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้ เพราะหากเกิดสภาวะเช่นนี้ขึ้นก็เท่ากับว่าความเป็นเอกภาพของระบบบรรทัดฐานชุดนั้น ๆ ได้ถูกทำลายลงไปแล้ว⁴⁶

ในทรรศนะของเคลเซน トラบใดที่สภาพการดำเนินกิจกรรมทางกฎหมาย ยังคงปรากฏในลักษณะที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญถูกปล่อยไว้โดยไม่มีผู้ใดเข้าไปจัดการแก้ไข หรือแม้จะมีการโต้แย้งแล้วแต่ก็ไม่สามารถยกเลิกกฎหมายนั้นไปได้แล้ว เราย่อมไม่สามารถกล่าวอย่างเคร่งครัดได้ว่ารัฐธรรมนูญได้รับการประกันคุ้มครองให้อยู่ในฐานะกฎหมายสูงสุดหนทางเดียวที่จะแก้ไขสภาพการณ์ดังกล่าวได้ ก็คือ การเปิดช่องให้มีความเป็นไปได้ในการทำให้การกระทำทางกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญถูกเพิกถอนไป สำหรับในบริบทของระบบกฎหมายภาคพื้นยุโรปนั้น เคลเซนเสนอให้ "ศาลรัฐธรรมนูญ" เป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ดังกล่าวโดยเฉพาะ⁴⁷

เคลเซนให้เหตุผลว่า ด้วยเหตุที่ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญมักจะมีที่มาจากปัญหาโต้แย้งการใช้อำนาจทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับประเด็นข้อขัดแย้งที่เกิดจากความแตกต่างทางชาติพันธุ์ ลัทธิความเชื่อทางศาสนา ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ จุดยืนทางการเมือง หรือฝักฝ่ายที่เกิดจากความแตกแยกของคนในสังคม ฉะนั้น การตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทในประเด็นทางรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับเรื่องเหล่านี้จึงมีลักษณะเป็นการตัดสินปัญหาความขัดแย้งระหว่างจุดยืนและผลประโยชน์ของฝ่ายต่าง ๆ ไปในเวลาเดียวกัน กล่าวคือ ในการชี้ขาดข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญนั้น หากไม่เป็นผลให้ฝ่ายหนึ่งได้รับประโยชน์และอีกฝ่ายหนึ่งเสียประโยชน์ ก็ต้องเป็นการหาทางออกที่สามารถรวมผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่ายที่เป็นข้อยุติร่วมกัน ฉะนั้น สถาบันที่จะทำหน้าที่ผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญจึงจำเป็นต้องมีสถานะเป็น “องค์กรตุลาการ” นั่นคือ การเป็นสถาบันที่ทำงานโดยอาศัยกระบวนการต่อสู้โต้แย้งระหว่าง

⁴⁶ Kelsen, *Pure Theory of Law*, p. 276.

⁴⁷ Kelsen, “Kelsen on the nature and development of constitutional adjudication,” p. 44.

คู่กรณีพิพาท (adversarial procedure) ในลักษณะเดียวกับการต่อสู้คดีเพื่อหาข้อยุติในปัญหาข้อพิพาททางกฎหมายร่วมกันระหว่างคู่ความในศาลยุติธรรมทั่วไป⁴⁸

การทำหน้าที่ทางตุลาการโดยมีผลลบล้างบรรทัดฐานทางกฎหมาย

ข้อเสนอการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญของเคลเซ่น วางอยู่บนจุดยืนที่มุ่งปฏิเสธแนวคิดที่ถือว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นขององค์กรใดองค์กรหนึ่งของรัฐเท่านั้น” (sovereignty of a single organ of state) ไม่ว่าองค์กรของรัฐดังกล่าวจะเป็นรัฐสภา หรือองค์กรรวมของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เนื่องจากเคลเซ่นมองว่าถ้าหากเราเชื่อว่าอำนาจอธิปไตยมีอยู่จริง สิ่งนั้นก็ต้องดำรงอยู่กับตัวระเบียบทางกฎหมายของรัฐเท่านั้น⁴⁹ และหากถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นบรรทัดฐานสูงสุดของระเบียบทางกฎหมายของรัฐ กระบวนการนิติบัญญัติย่อมต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เสมอ เพราะการกำกับควบคุมให้รัฐสภาต้องดำเนินกระบวนการนิติบัญญัติโดยจำกัดอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญนั้น ไม่ต่างไปจากการยืนยันว่ากระบวนการพิจารณาคดีของศาล และกระบวนการดำเนินงานของหน่วยงานทางปกครองทั้งหลาย ต้องดำเนินไปโดยอยู่ภายใต้การกำกับควบคุมให้เป็นไปโดยสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายในเรื่องต่าง ๆ ที่รัฐสภาได้ตราขึ้นอย่างเคร่งครัด

หากพิจารณาในแง่นี้ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญกับกระบวนการนิติบัญญัติ ซึ่งปรากฏในรูปกลไกกำกับควบคุมด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำของรัฐสภานั้น ย่อมไม่ต่างไปจากความสัมพันธ์ในลักษณะที่รัฐสภาอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าองค์กรฝ่ายตุลาการและองค์กรฝ่ายบริหาร ในแง่ที่ว่าหน้าที่ของศาลและหน่วยงานทางปกครองต้องเป็นการปฏิบัติตามกฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้นอย่างเคร่งครัด การกระทำขององค์กรฝ่ายตุลาการและองค์กรฝ่ายบริหารจึงต้องถูกกำกับให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายเสมอ ฉะนั้น เมื่อยอมรับข้อเท็จจริงที่ว่ารัฐธรรมนูญดำรงอยู่เหนือกว่ากระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาแล้ว เราก็ต้องยอมรับต่อไปด้วยการเรียกร้องให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ ที่รัฐสภาจะตราขึ้นต้องมีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเสมอนั้น ก็ไม่ต่างไปจากข้อ

⁴⁸ Hans Kelsen, "Who ought to be the Guardian of the Constitution?, Translation of Hans Kelsen (1931) 'Wer soll der Hüter der Verfassung sein?' In Hans R. Klecatsky; René Marcic; and Herbert Schambeck, eds. Die Wiener rechtstheoretische Schule. Schriften von Hans Kelsen, Adolf Merkl, Alfred Verdross, 2 vols. (Vienna: Verlag Österreich, 2010), II, 1533-73, in *The Guardian of the Constitution: Hans Kelsen and Carl Schmitt on the Limits of Constitutional Review* (Cambridge: Cambridge University Press, 2015), p. 196.

⁴⁹ คำอธิบายเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยของรัฐในฐานะอำนาจของระเบียบทางกฎหมาย ดู Kelsen, *General Theory of Law and State*, pp. 255, 383-385.

เรียกร้องที่ว่าการทำหน้าที่ของฝ่ายตุลาการและการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารต้องดำเนินไปโดยสอดคล้องตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้นเสมอ การยึดถือความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญในแง่ที่การกระทำใด ๆ ขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติต้องดำเนินไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนุญเช่นนั้น จึงมีนัยเกี่ยวกับการยอมรับว่าข้ออ้างเกี่ยวกับอำนาจสูงสุดของรัฐสภานั้นไม่เป็นจริงอีกต่อไป หากแต่อำนาจสูงสุดในความเป็นจริงนั้นอยู่ที่ตัวระเบียบทางกฎหมายที่มีรัฐธรรมนุญเป็นบรรทัดฐานในชั้นยอดสุด และมีผลผูกพันเหนือการกระทำอันเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติในทุกระดับ

หากพิจารณาในทางทฤษฎี ข้อเสนอให้มีสถาบันศาลรัฐธรรมนุญตามแนวคิดที่กล่าวมานี้ มิได้ปราศจากความเป็นเหตุเป็นผลแต่อย่างใด เคลเซนชี้ว่าบรรดาผู้ที่ยังคงยืนยันในข้อโต้แย้งที่ว่าการมีองค์กรตุลาการที่ทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาททางรัฐธรรมนุญโดยเฉพาะ ไม่สามารถเข้ากันได้กับหลักการที่ถือว่าอำนาจอธิปไตยสถิตอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัตินั้น มักจะเป็นเพียงผู้ที่อ้างหลักการนี้เพื่อปกปิดความโน้มเอียงของฝ่ายที่กุมอำนาจในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมุ่งปฏิเสธกรอบข้อจำกัดใด ๆ ก็ตามที่มาจากบรรทัดฐานของรัฐธรรมนุญ เพราะการยืนยันว่าใช้อำนาจนิติบัญญัติต้องเป็นไปโดยปราศจากกรอบข้อจำกัดใด ๆ โดยสิ้นเชิง ถือเป็นสภาพที่พึงปรารถนานั้น เป็นจุดยืนที่ไม่อาจอาศัยเหตุผลข้อโต้แย้งทางกฎหมายเป็นฐานได้ นอกเสียจากจะอาศัยเหตุผลข้อโต้แย้งในทางการเมืองแต่เพียงอย่างเดียว

เคลเซนกล่าวว่า การนำเสนอแนวคิดในการสร้างสถาบันตุลาการที่ทำหน้าที่ยุติข้อพิพาททางรัฐธรรมนุญโดยเฉพาะนั้น เลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องเผชิญกับการตอบโต้คัดค้านที่ยกเอา "หลักการแบ่งแยกอำนาจ" (principle of the separation of powers) มาใช้อ้างเพื่อให้เหตุผลปฏิเสธการมีศาลรัฐธรรมนุญ⁵⁰ นั่นคือ ข้อโต้แย้งในทำนองที่ว่าการประกาศสภาพสิ้นสุดบังคับของการกระทำทางกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนุญโดยองค์กรอื่นที่ไม่ใช่ส่วนหนึ่งขององค์กรในฝ่ายนิติบัญญัตินั้น เท่ากับเป็นการแทรกแซงก้าวล่วงอำนาจนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตาม เคลเซนชี้ว่า หากพิจารณาพิจารณาอย่างระมัดระวังแล้วจะเห็นได้ว่าข้อโต้แย้งที่มักมีการหยิบยกขึ้นมาอ้างกันอยู่เสมอเช่นนี้ แท้จริงแล้วเป็นคำอธิบายที่มีปัญหาในตัวเองอย่างยิ่ง⁵¹

ตามคำอธิบายของเคลเซน องค์กรที่รัฐธรรมนุญมอบหมายอำนาจให้ทำหน้าที่ประกาศสภาพสิ้นสุดบังคับของบทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนุญนี้ แม้จะมีชื่อเรียกว่า "ศาล" แต่แท้จริงแล้ว ความเป็นศาลในกรณีนี้ก็เพียงเพียงลักษณะภายนอกของสถาบันเมื่อพิจารณาจากมุมมอง

⁵⁰ Kelsen, "Kelsen on the nature and development of constitutional adjudication," p. 45.

⁵¹ คำอธิบายของเคลเซนเกี่ยวกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ ดู Kelsen, *General Theory of Law and State*, pp. 26-29 ข้อวิพากษ์ต่อข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการดำรงอยู่และการทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนุญบนฐานของหลักการแบ่งแยกอำนาจ ดู Victor Ferreres Comella, *Constitutional Courts and Democratic Values: A European Perspective* (New Haven: Yale University Press, 2009), pp. 10-19.

ในเชิงการจัดโครงสร้างองค์การเท่านั้น กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญเป็น “ศาล” ในแง่การเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระในตัวเองจากการควบคุมสั่งการใด ๆ ไม่ว่าจะโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร ฉะนั้น หากพิจารณาในแง่โครงสร้างเชิงสถาบัน เราจะเห็นได้ว่า องค์กรที่ทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญย่อมเป็น “ศาล ๆ หนึ่ง” เช่นเดียวกับบรรดาศาลประเภทต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้ว คือดำรงอยู่โดยเป็นเอกเทศจากกลไกการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาที่ลึกเข้าไปในมิติผลที่เกิดขึ้นตามมาจากการทำหน้าที่ขององค์กรดังกล่าว จะพบว่า การทำหน้าที่ขององค์กรนี้มีลักษณะเป็นการเข้าไปมีบทบาทร่วมในกิจกรรมขององค์กรอื่น ๆ ซึ่งดำเนินไปในตัวเองอยู่ก่อนแล้ว เคลเซ่นอธิบายว่าลักษณะบทบาทหน้าที่เช่นนี้ ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นองค์กรที่ต่างออกไปจากศาลยุติธรรมทั่วไป⁵²

ดังนั้น การทำความเข้าใจถึงบทบาทหน้าที่อันมีลักษณะเฉพาะของศาลรัฐธรรมนูญนั้น จึงจำเป็นต้องเริ่มต้นจากความเข้าใจในลักษณะอันเป็นแก่นของบทบาทหน้าที่ขององค์กรของรัฐในฝ่ายต่าง ๆ เป็นเบื้องต้น กล่าวคือ ตามความเข้าใจทั่วไป บทบาทหน้าที่ขององค์กรของรัฐในฝ่ายต่าง ๆ มักถูกอธิบายว่าแบ่งออกเป็นหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ หน้าที่ในทางการบริหาร และหน้าที่ในทางตุลาการ สำหรับความแตกต่างระหว่างหน้าที่ทั้งสามด้านของรัฐนี้ เคลเซ่นอธิบายว่า หากพิจารณาในแง่บทบาทหน้าที่แล้ว ความแตกต่างที่เราสามารถใช้จำแนกบทบาทหน้าที่ทางตุลาการออกจากบทบาทหน้าที่ทางนิติบัญญัติ ก็คือ ความแตกต่างระหว่างกิจกรรมที่เป็น “การระงับข้อพิพาท” (adjudication) และ “การตรากฎหมาย” (legislation)⁵³ การมองเห็นบทบาทที่มีลักษณะแตกต่างกันเช่นนี้ แม้จะทำให้เราสามารถแบ่งแยกการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติออกจากการทำหน้าที่ของฝ่ายตุลาการได้อย่างเด็ดขาด แต่มุมมองเช่นนี้ก็ทำให้เรามองไม่เห็นถึงข้อเท็จจริงที่ว่า บทบาทหน้าที่ขององค์กรทั้งสองฝ่ายนี้ โดยแก่นแท้แล้วมีลักษณะบางอย่างร่วมกันอยู่ นั่นคือ การทำหน้าที่ของทั้งสองฝ่ายต่างก็เป็นการสร้างบรรทัดฐานทางกฎหมายขึ้นมาในระเบียบทางกฎหมายที่ดำรงอยู่ (norm-creating function) ในขณะที่กระบวนการนิติบัญญัติได้สร้าง “บรรทัดฐานทั่วไป” (general norms) ขึ้นมา กระบวนการระงับข้อพิพาทของศาลก็ได้สร้าง “บรรทัดฐานที่มีผลเฉพาะกรณี” (individual norms) ขึ้นมาด้วย⁵⁴

คำอธิบายดังกล่าวนำมาสู่ประเด็นคำถามที่ว่า เมื่อการทำหน้าที่ระงับข้อพิพาททางกฎหมายของศาลยุติธรรมสามัญ มีผลเป็นการสร้างบรรทัดฐานเฉพาะขึ้นมาบังคับใช้กับคู่ความในคดีรูปธรรม

⁵² Kelsen, “Kelsen on the nature and development of constitutional adjudication,” pp. 45-46.

⁵³ คำอธิบายเกี่ยวกับธรรมชาติของการทำหน้าที่ทางตุลาการ ดู Kelsen, *General Theory of Law and State*, p. 273.

⁵⁴ Kelsen, “Kelsen on the nature and development of constitutional adjudication,” p. 46.

หนึ่ง ๆ แล้ว การทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยข้อโต้แย้งปัญหาทางรัฐธรรมนูญมีผลอย่างไร คำอธิบายของเคลเซนในประเด็นนี้ก็คือ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็น "ศาล" อีกร่องค์กรหนึ่ง ได้รับมอบหมายให้อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย และประกาศสภาพสิ้นผลใช้บังคับแก่บทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับหนึ่ง ๆ ด้วยเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ ก็เท่ากับว่าศาลดังกล่าวได้รับมอบอำนาจหน้าที่ในการสร้าง "บรรทัดฐานทั่วไป" ในเรื่องหนึ่ง ๆ ขึ้นมาเช่นเดียวกัน เนื่องจากการประกาศสภาพสิ้นผลใช้บังคับแก่บทบัญญัติของกฎหมายหนึ่ง ๆ (annulment of statute) นั้น มีลักษณะเดียวกันกับการตรากฎหมายอีกฉบับหนึ่งขึ้นมาโดยมีเนื้อหาเป็นการยกเลิกบทบัญญัติของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไป

หากพิจารณาในแง่นี้ การมีคำตัดสินชี้ขาดของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีผลเป็นการประกาศสภาพสิ้นผลใช้บังคับแก่กฎหมาย จึงมีนัยเท่ากับการทำหน้าที่ใน "กระบวนการย้อนกลับของการตรากฎหมาย" (inverse of enactment) เคลเซนชี้ว่าการมีอำนาจหน้าที่ในการประกาศให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายสิ้นผลใช้บังคับไปนี้ ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้กระบวนการทำงานของศาลรัฐธรรมนูญมีสาระคือการทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติลักษณะหนึ่งด้วย กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้นคือ แม้ศาลรัฐธรรมนูญจะมีฐานะเป็น "ศาล" ในแง่รูปแบบองค์กร ซึ่งมีความเป็นอิสระในการดำเนินกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ แต่การได้รับอำนาจจากรัฐธรรมนูญให้สามารถประกาศสภาพสิ้นผลใช้บังคับแก่บทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ ได้นั้น ก็ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ (an organ of legislative power) อีกร่องค์กรหนึ่งด้วย⁵⁵

เคลเซนเสนอว่า แทนที่จะมองว่าการทำหน้าที่ขององค์กรที่เรียกว่า "ศาล" ดังกล่าว เป็นการแทรกแซงก้าวล่วงการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ เราสามารถพิจารณาได้ว่าการประกาศสภาพสิ้นผลใช้บังคับของบทบัญญัติแห่งกฎหมายหนึ่ง ๆ โดยศาลรัฐธรรมนูญนั้น เป็นผลจากการที่รัฐธรรมนูญได้ปันส่วนอำนาจนิติบัญญัติไปให้องค์กรสององค์กรด้วยกัน คือ รัฐสภาซึ่งใช้อำนาจตรากฎหมายขึ้นใหม่ และศาลรัฐธรรมนูญซึ่งใช้อำนาจเพิกถอนกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เคลเซนชี้ว่า การยอมรับคำอธิบายเกี่ยวกับการมอบหมายอำนาจนิติบัญญัติไปไว้กับองค์กรสององค์กรที่มีธรรมชาติแตกต่างกันนี้ ทำให้เราหลุดพ้นจากความรู้สึกถูกบีบบังคับให้ต้องยืนยันกรณหวัชนฝ่าว่า การทำหน้าที่ประกาศสภาพสิ้นผลใช้บังคับของบทบัญญัติกฎหมายหนึ่ง ๆ โดยศาลรัฐธรรมนูญนั้น ขัดแย้งสวนทางกับหลักการว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจตามขนบจารีตที่ได้ยึดถือกันมาในภาคพื้นยุโรป

เคลเซนยกตัวอย่างเปรียบเทียบให้เห็นว่า การถ่ายโอนอำนาจนิติบัญญัติออกไปอยู่กับองค์กรที่อยู่ในโครงสร้างต่างฝ่ายกันนั้น ไม่ใช่แนวคิดที่ล่องลอยจากความเป็นจริงหรือไร้เหตุผล ดังจะเห็นได้จากข้อเท็จจริงที่ว่า รัฐธรรมนูญของระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญในประเทศต่าง ๆ ล้วนแต่

⁵⁵ Ibid.

กำหนดให้อำนาจนิติบัญญัติอยู่กับรัฐสภาซึ่งมีหน้าที่ตรากฎหมายทั่วไปขึ้นใช้บังคับโดยกระทำการร่วมกับกษัตริย์ ในขณะเดียวกัน รัฐธรรมนูญก็ได้มอบหมายอำนาจนิติบัญญัติแก่กษัตริย์ในการตราพระราชกำหนดฉุกเฉิน (emergency decrees) โดยกระทำการร่วมกับคณะรัฐมนตรีด้วย ทั้งนี้ บทบัญญัติของพระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับแทนที่หรือมีผลเปลี่ยนแปลงบรรทัดฐานทางกฎหมายของตัวบทบัญญัติกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ ที่มีอยู่ก่อนซึ่งรัฐสภาเป็นผู้ตราขึ้น

เมื่อนามมองความเข้าใจดังกล่าวย้อนกลับมาพิจารณาข้อโต้แย้งบนฐานคำอธิบายเรื่อง “หลักการแบ่งแยกอำนาจ” เคลเซนชี้ว่า โดยข้อเท็จจริงแล้ว หลักการว่าด้วย “การแบ่งแยกอำนาจ” นั้น ก่อเกิดขึ้นภายใต้บริบทของแรงผลักดันทางการเมืองที่มีพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ยาวนาน แต่ความเป็นจริงที่ปรากฏให้เห็นในศตวรรษที่ 19 นั้น หลักการดังกล่าวได้ถูกดัดแปลงไปจากความหมายแรกเริ่มเป็นอันมากแล้ว กล่าวคือ สิ่งที่เราเรียกว่า “การแบ่งแยกอำนาจ” นั้น ในทางปฏิบัติจริงกลับกลายเป็น “การแบ่งสัณฐานอำนาจทางการเมืองให้กระจายไปยังองค์กรในฝ่ายต่าง ๆ” (distribution of political power)⁵⁶ เสียมากกว่า ดังจะเห็นได้ว่าสภาพการแบ่งแยกอำนาจในระบบประชาธิปไตยในความเป็นจริงแล้ว ก็คือ “การแบ่งส่วน” (division) อำนาจแต่ละด้านออกเป็นหลาย ๆ ส่วน แล้วกระจายแต่ละส่วนของอำนาจในทุกด้านไปให้กับองค์กรที่มีหน้าที่ในแต่ละฝ่ายอย่างสมดุล ซึ่งเป็นคนละความหมายกับ “การแบ่งแยก” (separation) อำนาจด้านต่าง ๆ ให้เด็ดขาดจากกัน เพื่อให้อำนาจแต่ละด้านอยู่กับองค์กรในแต่ละฝ่ายที่เป็นเอกเทศจากกัน โดยนัยนี้ ในระบบประชาธิปไตยตามความเป็นจริงนั้น องค์กรฝ่ายตุลาการก็มีหน้าที่ในทางนิติบัญญัติอยู่ด้วย องค์กรฝ่ายบริหารก็มีหน้าที่ในทางตุลาการอยู่ด้วย และองค์กรฝ่ายบริหารก็มีหน้าที่ทางนิติบัญญัติอยู่ด้วย⁵⁷

เคลเซนสรุปว่า โดยทั่วไปแล้ว แนวความคิดเรื่อง “การแบ่งสัณฐานอำนาจแต่ละด้านให้ไปอยู่กับองค์กรต่าง ๆ ที่อยู่ต่างฝ่ายกันโดยทั่วกัน” (distribution of power across several different organs) นั้น ไม่ได้มีเป้าประสงค์เพื่อมุ่งทำให้อำนาจแต่ละด้านถูกแยกออกจากกันและกันเป็นเอกเทศ (mutual isolation) หากแต่เป็นไปเพื่อเป้าประสงค์ในการควบคุมกันเองระหว่างองค์กรต่างฝ่ายที่ใช้ อำนาจแต่ละส่วนในการทำหน้าที่ด้านเดียวกัน (mutual exercise of control) เป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม เป้าประสงค์ที่มุ่งให้เกิดการควบคุมซึ่งกันและกันนี้ ไม่ได้ยืนอยู่บนมุมมองในการมุ่งป้องกันการควมรวมอำนาจทั้งหมดไว้ที่องค์กรฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง (concentration) จนอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าฝ่ายอื่น ๆ ซึ่งถือเป็นอันตรายต่อระบอบประชาธิปไตยแต่อย่างใด หากยืนอยู่บนมุมมองที่มุ่งสร้างหลักประกันความชอบด้วยกฎหมายของการทำหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐโดยเฉพาะ ฉะนั้น จากความเข้าใจต่อหลักการว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจตามคำอธิบายของเคลเซนดังกล่าว จะเห็นได้ว่า

⁵⁶ Kelsen, *General Theory of Law and State*, pp. 270-272.

⁵⁷ Ibid., p. 272.

สถาบันที่ทำหน้าที่ระงับข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ มิได้ขัดแย้งสวนทางกับหลักการแบ่งแยกอำนาจออกเป็นสามด้าน ยิ่งกว่านั้น ยังเป็นสถาบันที่ช่วยรักษาหลักการแบ่งแยกอำนาจแบบยุโรปไว้อีกด้วย⁵⁸

เมื่อสิ่งที่เรียกว่า “การแบ่งแยกอำนาจ” ในความเป็นจริงแล้ว คือการแบ่งส่วนอำนาจในการตรากฎหมายและอำนาจในการปรับใช้กฎหมายให้กระจายไปอยู่ในองค์กรทั้งสามฝ่าย ฉะนั้น ระบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นองค์กรตุลาการที่จัดตั้งขึ้นโดยแยกต่างหากจากศาลยุติธรรมทั่วไป ย่อมจะไม่นำไปสู่การทำลายหลักการอำนาจสูงสุดของฝ่ายนิติบัญญัติ และไม่ทำให้บทบาทหน้าที่ดังกล่าวกลายเป็นเรื่องที่ถูกชี้ขาดด้วยเหตุผลทางการเมือง⁵⁹ เคลเซ่นชี้ว่า ความเข้าใจเช่นนี้จะทำให้เราสามารถแบ่งแยกความแตกต่างระหว่างการทำหน้าที่ของสมาชิกองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ กับการทำหน้าที่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในกระบวนการนิติบัญญัติได้อย่างชัดเจน กล่าวคือ ในขณะที่สมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติมีบทบาทในการตรากฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นใหม่ได้ตามเจตจำนงทางการเมือง (positive) การทำหน้าที่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้น มิใช่การริเริ่มตัดสินใจเรื่องหนึ่งเรื่องใดด้วยตนเอง หากเป็นเพียงการวินิจฉัยหักล้างบรรทัดฐานกฎหมายที่มีอยู่แล้ว (negative) โดยอาศัยบรรทัดฐานทางรัฐธรรมนูญเป็นมาตรวัดเท่านั้น

ภายใต้กรอบวิธีคิดดังกล่าว การก่อตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นในออสเตรเลียในปี ค.ศ. 1920 จึงวางอยู่บนหลักการที่ว่าสมาชิกองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติย่อมตรากฎหมายในเรื่องใด ๆ ได้โดยอิสระ ภายใต้กระบวนการวิธีที่รัฐธรรมนูญกำหนด ตามเจตจำนงที่รัฐธรรมนูญได้วางกรอบจำกัดไว้ และอยู่ภายใต้กรอบการจัดแบ่งอำนาจในระบบสหพันธรัฐ ส่วนการวินิจฉัยให้กฎหมายที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญสิ้นผลใช้บังคับโดยมีผลทั่วไปนั้น แม้จะถือเป็นการใช้อำนาจสร้างบรรทัดฐานทางกฎหมายโดยองค์กรตุลาการ แต่ก็เป็นการตัดสินที่กระทำได้โดยจำกัดภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ เมื่อใดที่มีการยื่นคำร้องโต้แย้งว่าบทบัญญัติของกฎหมายฉบับหนึ่ง ๆ มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการประกาศเพิกถอนผลใช้บังคับของกฎหมายที่ขัดกับรัฐธรรมนูญโดยอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเป็นบรรทัดฐานชี้ขาด ก็คือการทำหน้าที่ด้านกลับของกระบวนการนิติบัญญัตินั่นเอง

ด้วยเหตุนี้ เคลเซ่นจึงเปรียบเทียบการทำหน้าที่ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญว่าเป็น “ผู้ทำหน้าที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติในเชิงหักล้าง” (negative legislator) กล่าวคือ ในขณะที่สมาชิกขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ตรากฎหมายเรื่องต่าง ๆ ขึ้นใหม่ตามเจตจำนงของเสียงข้างมากทางการเมือง การทำหน้าที่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญก็คือการลบบทบัญญัติที่มีอยู่แล้วซึ่งขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญออกไปจากตัวบทของกฎหมายฉบับนั้น การทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยให้

⁵⁸ Kelsen, “Kelsen on the nature and development of constitutional adjudication,” pp. 46-47.

⁵⁹ Ibid., p. 47.

บทบัญญัติที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญถูกเพิกถอนออกไปจากตัวบทกฎหมายนั้น แม้โดยสารถะจะถือเป็นการใช้อำนาจตรากฎหมายโดยตุลาการ แต่ก็เป็นการใช้อำนาจที่จำกัดให้ต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ในขณะที่สมาชิกองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติย่อมตรากฎหมายใด ๆ ได้โดยอิสระภายใต้ขั้นตอนกระบวนการวิธีที่กำหนดไว้ ศาลรัฐธรรมนูญจะใช้อำนาจวินิจฉัยเพิกถอนกฎหมายได้ก็ต่อเมื่อมีการยื่นคำร้องโต้แย้งบทบัญญัติของกฎหมายตามช่องทางและกลไกที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจึงมีหน้าที่ปลี่ยนบทบัญญัติของกฎหมายโดยนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับกับกรณีตามคำร้อง มิใช่การสร้างกฎหมายขึ้นใหม่ด้วยเจตจำนงของตนเอง⁶⁰

โดยนัยนี้ ศาลรัฐธรรมนูญถือเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติอีกลักษณะหนึ่ง นั่นคือการเพิกถอนกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญออกจากระเบียบทางกฎหมายของบ้านเมืองโดยอาศัยบรรทัดฐานของรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยหักล้างผลใช้บังคับของกฎหมายนั้น คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจึงมีผลเทียบเท่ากับผลใช้บังคับของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยอำนาจนิติบัญญัติ คือมีผลผูกพันเป็นการทั่วไป ในขณะเดียวกันศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่ถือว่าเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการในแบบเดียวกับศาลยุติธรรมสามัญ เพราะการทำหน้าที่วินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายนั้น มิใช่การทำหน้าที่ปรับใช้กฎหมายโดยพิจารณาหลักฐานข้อเท็จจริงอันเป็นวัตถุแห่งคดีรูปธรรมดังเช่นการพิพากษาคดีพิพาทระหว่างคู่ความในศาลยุติธรรมทั่วไป หากเป็นการทำหน้าที่วินิจฉัยตัดสินประเด็นข้อพิพาทที่มีลักษณะนามธรรม นั่นคือปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างบรรทัดฐานทางกฎหมายสองชุด คือบรรทัดฐานของกฎหมายทั่วไปกับบรรทัดฐานของรัฐธรรมนูญ⁶¹

แนวคิดในการออกแบบโครงสร้างเชิงสถาบันของศาลรัฐธรรมนูญ

ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง เมื่อการปฏิวัติสังคมนิยมในโซเวียตส่งผลกระทบให้เกิดวิกฤตภายในระบบการเมืองของรัฐเสรีนิยมในภาคพื้นยุโรป หลักการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยองค์กรตุลาการ (judicial review) จึงเริ่มกลายเป็นกระแสที่ได้รับความนิยมในแวดวงกฎหมายมหาชนในหลายประเทศซึ่งมีจารีตกฎหมายซีวิลลอว์ กรณีตัวอย่างที่เด่นชัดคือการจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีรัฐธรรมนูญ (Reichtsgericht) ภายใต้รัฐธรรมนูญไวมาร์ ค.ศ. 1919 โดยมีเขตอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างองค์กรต่าง ๆ ที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ และข้อขัดแย้งทางรัฐธรรมนูญระหว่างหน่วยการปกครองสหพันธรัฐ ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1921 – 1925 ศาลฎีกา

⁶⁰ Stone, *The Birth of Judicial Politics in France*, p. 229; Stone Sweet, *Governing with Judges*, p. 35.

⁶¹ Aguilera, “Law as a limit to power,” p. 32.

แผนกคดีรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐไวมาร์ได้วินิจฉัยให้กฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นหลายฉบับสิ้นผลใช้บังคับไปเพราะไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ⁶² แม้จะมีนักกฎหมายจำนวนหนึ่งโจมตีว่าศาลดังกล่าวเป็นองค์กรที่มีความเป็นการเมืองสูงและถูกใช้เป็นเครื่องมือของฝ่ายการเมือง⁶³ ในช่วงเวลาใกล้เคียงกันในประเทศออสเตรียได้จัดตั้ง “ศาลรัฐธรรมนูญ” ซึ่งเป็นไปตามตัวแบบที่นำเสนอโดยเคสเซนในฐานะศาสตราจารย์ด้านกฎหมายซึ่งเข้าไปมีบทบาทร่วมจัดทำร่างรัฐธรรมนูญออสเตรีย ค.ศ. 1920

แม้ว่าแนวความคิดเรื่องระบบยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญจะมีเค้าปรากฏให้เห็นมาก่อนหน้าการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญออสเตรียแล้ว แต่เคสเซนนับเป็นผู้พัฒนาทฤษฎีความยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญที่เป็นระบบมากที่สุดคนหนึ่ง⁶⁴ เคสเซนพยายามชี้ให้เห็นว่า ระบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่ตนนำเสนอ นั้น จะไม่นำไปสู่การทำลายหลักการอำนาจสูงสุดของฝ่ายนิติบัญญัติ และไม่ทำให้บทบาทหน้าที่ดังกล่าวของศาลรัฐธรรมนูญกลายเป็นการใช้อำนาจทางการเมือง ซึ่งจะเป็นการทำลายหลักการแบ่งแยกอำนาจตามจารีตรัฐธรรมนูญในภาคพื้นยุโรป คำอธิบายของเคสเซนวางอยู่บนการชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่าง “งานของสมาชิกสภานิติบัญญัติ” กับ “งานของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ”⁶⁵ กล่าวคือ ในขณะที่สมาชิกองค์กรนิติบัญญัติตรากฎหมายขึ้นใหม่โดยเจตจำนงของเสียงข้างมาก การทำหน้าที่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นเพียงการสล้างผลใช้บังคับของกฎหมายเหล่านั้นโดยอาศัยบรรทัดฐานทางรัฐธรรมนูญ คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะมีบทบาทก็ต่อเมื่อเกิดข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญขึ้นในระบบการเมือง เมื่อมีการยื่นคำร้องตามกลไกที่รัฐธรรมนูญกำหนดแล้ว

⁶² Stone, *The Birth of Judicial Politics in France*, p. 228.

⁶³ ข้อโต้แย้งในทางวิชาการส่วนหนึ่งตั้งอยู่บน “ทฤษฎีว่าด้วยรัฐในแนวสังคมนิยม” (socialist theory of the state) ซึ่งอธิบายว่าหลักการต่าง ๆ ของกฎหมายพื้นฐาน (basic laws) ในรัฐธรรมนูญไวมาร์นั้น มีที่มาจากแนวคิดเสรีนิยม มิใช่แนวคิดประชาธิปไตย การอ้างกฎหมายพื้นฐานเพื่อปกป้องสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะสิทธิในทรัพย์สินและเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ จึงเป็นที่มาของการกำกับควบคุมการออกกฎหมายของรัฐสภาและการออกคำสั่งทางปกครองของคณะรัฐมนตรีโดยกระบวนการตุลาการ กลไกควบคุมการใช้อำนาจทางการเมืองโดยตุลาการ ซึ่งเกิดขึ้นจากการขยายสิทธิของฝ่ายตุลาการให้กว้างขวางครอบคลุมการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเช่นนี้ จึงขัดแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไวมาร์ ซึ่งระบุให้รัฐสภามีอำนาจสูงสุดในการปกครอง (parliamentary sovereignty) ดังนั้น การตัดสินใจตรากฎหมายของรัฐสภาจึงไม่ควรอยู่ภายใต้การทบทวนโดยตุลาการที่เป็นเหมือนสภาที่อยู่เหนือกว่า ดู Franz Neumann, "The Social Significance of the Basic Laws in the Weimar Constitution," in *Social Democracy and the Rule of Law: Otto Kirchheimer and Franz Neumann*, ed. Keith Tribe (London: Allen & Unwin, 1987), pp. 27-43.

⁶⁴ ดู Bader, "The Impact of the American Doctrine of Judicial Review," p. 171; Theo Öhlinger, "The Genesis of the Austrian Model of Constitutional Review of Legislation," *Ratio Juris* 16, no. 2 (2003): 214.

⁶⁵ Stone, *The Birth of Judicial Politics in France*, p. 229.

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญก็มีหน้าที่นำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับในการลบล้างบทบัญญัติของกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นโดยขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ⁶⁶

ตามคำอธิบายของเคลเซ่น ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ (constitutional adjudication) อันเกิดจากความขัดแย้งระหว่างบรรทัดฐานทางกฎหมายสองชุดที่มีระดับชั้นต่างกัน ได้แก่ บทบัญญัติของกฎหมายทั่วไป กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ในฐานะที่บรรทัดฐานทางรัฐธรรมนูญเป็น “บรรทัดฐานชั้นมูลฐาน” (basic norm) อันเป็นบ่อเกิดของหลักการทั้งหลายที่เป็นรากฐานรองรับการตัดสินใจในการมีผลใช้บังคับใช้ของบรรทัดฐานทางกฎหมายทั้งปวงที่ถูกสร้างขึ้นมาในระเบียบทางกฎหมายนั้น ๆ ในขณะเดียวกัน เคลเซ่นก็พิจารณาบทบาทหน้าที่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในการตัดสินชี้ขาดสภาพสิ้นผลใช้บังคับของบทบัญญัติกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ในฐานะที่เป็น “บทบาทหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ” (legislative function) อีกลักษณะหนึ่ง⁶⁷

เคลเซ่นอธิบายว่า การกระทำที่เป็นการตรากฎหมายใด ๆ ขึ้นประกาศใช้บังคับเป็นการทั่วไป (enactment) กับการกระทำที่เป็นการประกาศสภาพสิ้นผลใช้บังคับแก่บทบัญญัติของกฎหมายทั่วไป (annulment) นั้น มีลักษณะร่วมกันคือ การทำหน้าที่ทั้งสองด้านนี้ต่างก็เป็นการปรับใช้รัฐธรรมนูญ (application of constitutional norms) ในขณะที่การวินิจฉัยสภาพสิ้นผลใช้บังคับของบทบัญญัติกฎหมายหนึ่ง ๆ ด้วยเหตุที่บทบัญญัตินั้นมีปัญหาความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เป็นการทำหน้าที่ปรับใช้บรรทัดฐานทางรัฐธรรมนูญในการตัดสินชี้ขาดคำร้องโต้แย้งกฎหมาย การทำหน้าที่ขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติก็เป็นการปรับใช้บรรทัดฐานของรัฐธรรมนูญในกระบวนการตรากฎหมายทั่วไป⁶⁸

ส่วนความแตกต่างคือ การทำหน้าที่นิติบัญญัติของรัฐสภานั้นเป็นการทำหน้าที่ในฐานะผู้บัญญัติกฎหมายที่สร้างบรรทัดฐานขึ้นมาใหม่ (positive legislator) ภายใต้กระบวนการและเงื่อนไขข้อห้ามไว้ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ รวมทั้งหลักการและกรอบจำกัดซึ่งรัฐธรรมนูญได้ระบุไว้เพื่อวางขอบเขตเนื้อหาของกฎหมายในบางเรื่องที่จะถูกตราขึ้น ในทางตรงกันข้าม การทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการตัดสินชี้ขาดสภาพสิ้นผลใช้บังคับของบทบัญญัติกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการทำหน้าที่ในฐานะผู้สร้างบรรทัดฐานทางกฎหมายที่มีผลเพิกถอนบรรทัดฐานทางกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญออกไปจากระเบียบทางกฎหมาย (negative legislator)⁶⁹

⁶⁶ Stone Sweet, *Governing with Judges*, p. 35.

⁶⁷ Aguilera, “Law as a limit to power,” pp. 29, 32.

⁶⁸ Kelsen, “The Nature and Development of Constitutional Adjudication,” p. 47.

⁶⁹ Ibid.

สำหรับข้อโต้แย้งที่ว่า การทำหน้าที่วินิจฉัยข้อโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในกระบวนการตรากฎหมาย ในท้ายที่สุดแล้วจะทำให้ศาลรัฐธรรมนูญกลายเป็นองค์กรตุลาการที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือต่อสู้ทางการเมืองนั้น เคลเซ่นเสนอทางออกเกี่ยวกับความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญจากอิทธิพลของฝ่ายการเมือง โดยชี้ว่าศาลรัฐธรรมนูญต้องประกอบด้วยองค์คณะตุลาการที่มาจากระบบการสรรหาเป็นการเฉพาะ ประกอบด้วยบุคคลในสายผู้พิพากษา และศาสตราจารย์ทางด้านกฎหมาย โดยต้องไม่มีสมาชิกจากรัฐสภาหรือรัฐบาลเข้ามาเป็นตุลาการเลย เพื่อให้องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นองค์กรตุลาการที่เป็นอิสระจากทุกฝ่ายที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ

เคลเซ่นเสนอว่า เนื่องจากภาระหน้าที่ที่ทับทั้งหมดของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้นเกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยตัดสินกรณีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายทั่วไป ซึ่งรวมถึงการวินิจฉัยข้อพิพาทในประเด็นข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีที่มาจากคดีฟ้องร้องในศาลปกครองและศาลยุติธรรม ตลอดจนกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน รวมทั้งปัจเจกบุคคลใช้สิทธิยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิทักษ์รัฐธรรมนูญจากการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาและการใช้อำนาจบริหารของรัฐบาลด้วย ฉะนั้น คณะตุลาการในศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่ควรจะมีจำนวนมากจนเกินไป เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะของการทำหน้าที่ที่เป็นงานในทางกฎหมายโดยแท้ นั่นคือ การตีความรัฐธรรมนูญ (constitutional interpretation)⁷⁰

สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับวิธีการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้น เคลเซ่นเสนอว่าหลักการที่พอจะยึดถือเป็นการทั่วไปได้ก็คือ การกำหนดให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีรูปแบบการแต่งตั้งที่มีลักษณะเฉพาะเป็นพิเศษ กล่าวคือ คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องไม่มีที่มาจากการเลือกตั้งอย่างง่ายโดยรัฐสภา และต้องไม่มีที่มาจากการแต่งตั้งโดยประมุขของรัฐลำพังฝ่ายเดียว และต้องไม่มีที่มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาลลำพังฝ่ายเดียวด้วย⁷¹ หากยึดถือตามหลักการนี้ เคลเซ่นเสนอว่าแนวทางที่พึงพิจารณาก็คือ การกำหนดให้การได้มาซึ่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีรูปแบบเป็นการผสมผสานวิธีการในสองทางเข้าด้วยกัน เช่น การเลือกตั้งโดยรัฐสภาโดยพิจารณาจากบัญชีรายชื่อผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมที่รัฐบาลเป็นฝ่ายสรรหามาเสนอต่อที่ประชุมรัฐสภา หรือการผสมผสานในทางกลับกันคือรัฐบาลเป็นผู้เลือกบุคคลเข้ารับการแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากบัญชีรายชื่อผู้ผ่านการสรรหาโดยที่ประชุมรัฐสภา เป็นต้น

สำหรับองค์ประกอบของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้น เคลเซ่นเสนอว่าข้อพึงพิจารณาที่สำคัญที่สุดเหนืออื่นใด คือ องค์ประกอบของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้น จำเป็นต้องกำหนดให้มี "ผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย" (legal experts) อยู่ด้วยเสมอ เช่น การวางหลักปฏิบัติในการสรรหา

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Ibid., p. 48.

รายชื่อบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเข้าสู่การคัดเลือกแต่งตั้งไว้ว่า ให้คณะนิติศาสตร์ของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ได้รับสิทธิในการเสนอผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมเข้าสู่กระบวนการพิจารณาแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในบางตำแหน่ง หรือกำหนดให้มี "คณะกรรมการกลาง" ที่ประกอบด้วยตัวแทนของคณะนิติศาสตร์ทั้งหมดในประเทศนั้น ๆ เป็นผู้ใช้สิทธิร่วมกันเสนอชื่อบุคคลสำหรับแต่งตั้งเป็นตุลาการที่มีคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งซึ่งพิจารณาจากความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมาย เป็นต้น

ภายใต้เป้าประสงค์เดียวกันนี้ เคลเซนเสนอว่าวิธีการที่มีประสิทธิภาพอีกทางหนึ่งคือ การกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเองมีสิทธิในการเสนอรายชื่อบุคคลที่สมควรได้รับการสรรหาเข้ารับการแต่งตั้งแทนตำแหน่งตุลาการที่ว่างลงได้ด้วย หรือการให้สิทธิคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่เหลืออยู่เป็นผู้ร่วมกันลงมติเลือกตุลาการคนใหม่มาแทนตำแหน่งที่พ้นไปโดยพิจารณาคัดเลือกจากบัญชีรายชื่อผู้ได้รับการสรรหาโดยองค์กรอื่นมาแล้วอีกทีหนึ่ง (co-optation) เคลเซนชี้ว่า การสรรหาผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายที่โดดเด่นของประเทศนั้น ๆ เข้ามาเป็นสมาชิกตุลาการ มีผลต่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งของการใช้อำนาจในหน้าที่ทางตุลาการซึ่งจะทำให้ศาลรัฐธรรมนูญได้รับประโยชน์มากที่สุด⁷²

ส่วนข้อพิงระวังที่สำคัญเกี่ยวกับการออกแบบองค์ประกอบของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้น เคลเซนย้ำว่าข้อที่สำคัญที่สุดคือ การห้ามมิให้สมาชิกของรัฐสภาหรือสมาชิกของรัฐบาลเข้ามาดำรงตำแหน่งสมาชิกคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้โดยเด็ดขาด เนื่องจากการกระทำใด ๆ ของรัฐสภาและการกระทำใด ๆ ของรัฐบาลนั้น ล้วนแต่เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่กำกับควบคุมของศาลรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม เคลเซนก็มีได้มองข้ามความเป็นจริงทางการเมือง โดยไม่สนใจต่อบทบาทความสัมพันธ์ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับองค์กรทางการเมืองแต่อย่างใด โดยเฉพาะการอาศัยศาลรัฐธรรมนูญเพื่อปกป้องผลประโยชน์ทางการเมืองของฝ่ายต่าง ๆ ในรัฐสภา

เคลเซนกล่าวว่าสิ่งที่พึงกระทำก็คือ การทำให้อิทธิพลทางการเมืองของพรรคการเมืองทั้งหมดทุกพรรคที่มีอยู่ ไม่เข้ามาเกี่ยวข้อง หรือมีผลครอบงำเหนือตัวสมาชิกคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ แม้ว่าข้อควรคำนึงนี้จะเป็นเรื่องที่ทำให้บรรลุผลในความเป็นจริงได้ยากยิ่งก็ตาม เคลเซนชี้ว่า เราไม่ควรปิดหูปิดตาตัวเองจากข้อเท็จจริงที่ว่า แม้กระทั่งคนที่เป็ "ผู้เชี่ยวชาญ" ทั้งหลายเอง ก็ล้วนตกอยู่ภายใต้แรงผลักดันภายใต้จุดยืนทางการเมืองฝั่งใดฝั่งหนึ่งด้วยกันทั้งสิ้น ไม่ว่าจะโดยรู้ตัวหรือไม่รู้ตัวก็ตาม เคลเซนชี้ว่า เมื่อเราไม่อาจปฏิเสธได้ว่าบรรดาสมาชิกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ได้รับการแต่งตั้งเข้ามา ย่อมมีความโน้มเอียงที่จะให้ความเห็นประกอบคำวินิจฉัยของตนโดยสะท้อนถึงความหวงกังวลในทางการเมืองตามจุดยืนส่วนตัวของแต่ละคนเป็นธรรมดา ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงควรกำหนดให้ตำแหน่งสมาชิกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญส่วนหนึ่งมีที่มาจากผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ อยู่ด้วยเสมอ ทั้งนี้เพื่อให้ตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากสายผู้เชี่ยวชาญเหล่านั้น เป็นกลุ่มที่มีความโน้มเอียง

⁷² Ibid.

ในการให้คำวินิจฉัยบนฐานการพิจารณาประเด็นเรื่องข้อกฎหมายล้วน ๆ ด้วยความเป็นอิสระของวิชาชีพ มากกว่าการคำนึงถึงปัจจัยทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับองค์กรที่เสนอชื่อหรือคัดเลือกตนมา

จากมุมมองที่ตระหนักถึงความเป็นจริงเกี่ยวกับธรรมชาติของมนุษย์ที่ย่อมมีจุดยืนหรือฝักฝ่ายทางการเมืองในตัวเอง เคลเซ่นจึงเสนอว่า ในกรณีที่ปรากฏว่าการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญต้องเผชิญกับอันตรายจากการต่อสู้อันตรายของฝ่ายทางการเมืองอย่างสูง หนทางที่ดีก็คือการยอมรับบทบาทของพรรคการเมืองต่าง ๆ ในรัฐสภาในการเข้ามามีส่วนร่วมอย่างชอบธรรมในกระบวนการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ แทนที่จะต้องหาหนทางอื่น ๆ เพื่อจัดการรับมือกับอิทธิพลที่ไม่เป็นทางการและไม่สามารถควบคุมได้ของพรรคการเมืองในภายหลัง ตัวอย่างแนวทางปฏิบัติที่เคลเซ่นแนะนำ เช่น การกำหนดให้บางตำแหน่งของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มีที่มาจากกระบวนการเลือกตั้งโดยที่ประชุมรัฐสภา โดยกำหนดให้การเลือกตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในรัฐสภาวางอยู่บนเงื่อนไขในการคำนึงถึงระดับสัดส่วนที่แตกต่างกันของพรรคการเมืองต่าง ๆ ทั้งหมดที่มีเสียงอยู่ในรัฐสภา⁷³

สรุปผลการวิเคราะห์

การศึกษาบทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในระบบการเมืองนั้น ไม่อาจละเลยมิติทางทฤษฎีซึ่งเป็นฐานสำหรับทำความเข้าใจข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่มาและพัฒนาการของศาลรัฐธรรมนูญตามตัวแบบยุโรปได้ แนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญดังได้กล่าวมานี้ นอกจากจะสะท้อนบทเรียนจากประสบการณ์ในระบบการปกครองแบบเบ็ดเสร็จในยุโรป โดยเฉพาะกระแสความตระหนักถึงความจำเป็นที่ต้องมีกลไกปกป้องเสรีภาพด้านต่าง ๆ ไม่เพียงจากฝ่ายบริหาร แต่รวมถึงอันตรายจากการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติด้วยแล้ว ยังช่วยทำให้เข้าใจปรากฏการณ์ที่เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้รัฐธรรมนูญในภาคพื้นยุโรปที่จัดทำขึ้นใหม่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง มีการบัญญัติถึงคุณค่า สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานด้านต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดให้มีกลไกปกป้องจากการถูกล่วงละเมิดโดยรัฐสภา อีกทั้งยังยอมรับหลักการว่าด้วยการทบทวนความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยกระบวนการตุลาการด้วย

ตัวแบบศาลรัฐธรรมนูญตามแนวคิดของเคลเซ่น วางอยู่บนฐานแนวคิดที่เล็งเห็นถึงความจำเป็นในการทำให้คุณค่าพื้นฐานทางการปกครองและบรรทัดฐานสูงสุดของระเบียบทางกฎหมายดำรงอยู่ในฐานะที่พ้นจากการถูกระทบกระเทือนโดยอิทธิพลของเสียงข้างมากทางการเมืองที่ปรากฏชั่วครั้งชั่วคราว รวมถึงแนวคิดที่ตระหนักถึงความจำเป็นในการโอนย้ายหลักประกันคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานที่เคยอิงอยู่กับกฎหมายทั่วไปที่รัฐสภาได้ตราขึ้น ให้ไปอยู่ที่ตัวบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่มีผล

⁷³ Ibid.

ใช้บังคับได้จริงแทน มุมมองดังกล่าวปรากฏแพร่หลายในประเทศภาคพื้นยุโรปช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยเฉพาะการยอมรับว่ารัฐธรรมนูญเป็นตัวบทกฎหมายหนึ่งที่ใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีในศาลได้ ธรรมชาติพื้นฐานที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญคือการเป็นกฎหมายสูงสุดและเหนือกว่ากฎหมายอื่นใด ซึ่งสามารถปรับใช้ได้กับองค์กรของรัฐทั้งหมด และนำมาใช้บังคับได้โดยศาลในฐานะองค์กรที่มีหน้าที่ปรับใช้กฎหมาย ฉะนั้น รัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายที่ใช้บังคับได้จริงในทางตุลาการและมีผลเหนือกว่ากฎหมายทั่วไป จึงเป็นบทบัญญัติที่ต้องถูกนำมาใช้บังคับกับสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรของรัฐทั้งหมดอย่างเคร่งครัดด้วย

ภายใต้กรอบวิธีคิดดังกล่าว ระบบยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญถือเป็นกลไกรับประกันความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญให้อยู่ในฐานะเหนือกว่าไม่เฉพาะแต่อำนาจของฝ่ายบริหาร หากยังเหนือกว่าการกระทำใด ๆ ของฝ่ายนิติบัญญัติในทุกกรณีด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมให้กฎหมายทั้งปวงที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นอยู่ภายใต้บรรทัดฐานของรัฐธรรมนูญ การมีระบบยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญมีผลในทางปฏิบัติที่ตามมา คือ อำนาจอธิปไตยของรัฐสภาไม่มีสถานะเหนือกว่าระบบยุติธรรมอีกต่อไป เนื่องจากเมื่อใดก็ตามที่เสียงข้างมากในรัฐสภาส่งผลกระทบบั่นทอนความสมดุลระหว่างอำนาจของรัฐในฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดขอบเขตไว้ หรือทำลายหลักการมูลฐานของตัวระบอบการเมือง ระบบการทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยกระบวนการทางตุลาการของศาลรัฐธรรมนูญ ก็จะทำหน้าที่เป็นกลไกกำกับควบคุมการใช้อำนาจของรัฐสภาให้อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ

บทที่ 3

ลักษณะเชิงสถาบันของศาลรัฐธรรมนูญในมิติการวิเคราะห์เปรียบเทียบ

ความนำ

แนวคิดเกี่ยวกับการยอมรับหลักการว่าด้วยลำดับชั้นของกฎหมายซึ่งมีรัฐธรรมนูญอยู่ในระดับสูงสุด และยอมรับการมีกลไกทางตุลาการขึ้นเพื่อชี้ขาดข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ นับเป็นรากฐานสำคัญของการผลักดันแนวคิดให้มีการนำระบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยฝ่ายตุลาการมาใช้ในระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (civil law) ซึ่งเริ่มปรากฏในประเทศภาคพื้นยุโรปในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง และได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายมากขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา¹ ในขณะที่ระบบยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญในอีกหลายประเทศ เกิดจากการยอมรับหลักการว่าด้วยการยึดถือกฎหมายที่เหนือกว่าเจตจำนงของฝ่ายนิติบัญญัติ (higher law principle) ซึ่งมีต้นแบบมาจากสหรัฐอเมริกา²

หลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง แนวคิดเกี่ยวกับ “ระบบยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ” ตามข้อเสนอของฮันส์ เคลเซิน (Hans Kelsen, 1881-1973)³ ได้รับการนำมาปฏิบัติอย่างกว้างขวางในภาคพื้นยุโรปผ่านการสร้างสถาบันศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการตีความและปรับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายที่มีสถานะเหนือกว่าบรรทัดฐานทางกฎหมายอื่นใดทั้งหมด (constitutional supremacy) ตลอดจนวินิจฉัยว่าการตราบทบัญญัติแห่งกฎหมายของสถาบันต่าง ๆ ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้อำนาจตัดสินใจในเรื่องนั้น ๆ ดำเนินไปโดยสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่⁴

หลักการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยองค์กรในฝ่ายตุลาการ เริ่มได้รับความสนใจในแวดวงกฎหมายมหาชนในประเทศภาคพื้นยุโรปในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง เมื่อ

¹ Stone, *The Birth of Judicial Politics in France: The Constitutional Council in Comparative Perspective*, p. 227; Stone Sweet, "Constitutional Courts," p. 816; Torbjörn Vallinder, "When the Courts Go Marching In," in *The Global Expansion of Judicial Power*, ed. Neal C. Tate and Torbjörn Vallinder (New York: New York University Press, 1995), pp. 21-22.

² Cappelletti, *Judicial Review in the Contemporary World*, pp. 131-32.

³ ดู ชาย ไชยชิต, "ฮันส์ เคลเซิน: ชีวิตและงาน," *รัฐศาสตร์สาร* 39 (พฤษภาคม - สิงหาคม 2561): 151-227.

⁴ Stone Sweet, "Constitutions and Judicial Power," p. 163.

การปฏิวัติสังคมนิยมในโซเวียตส่งผลกระทบให้เกิดวิกฤตภายในระบบการเมืองของรัฐเสรีนิยมในภาคพื้นยุโรป ดังปรากฏเค้าในการจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีรัฐธรรมนูญภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไว้มาร์ ค.ศ. 1919 โดยมีบทบาทในการยุติข้อพิพาทระหว่างองค์กรต่าง ๆ ที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ และข้อขัดแย้งระหว่างหน่วยการปกครองสหพันธรัฐ⁵ ในช่วงเวลาใกล้เคียงกัน ในประเทศออสเตรียได้จัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1920 เป็นองค์กรตุลาการที่มีเขตอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทโต้แย้งในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ และมีโครงสร้างแตกต่างหากจากระบบศาลยุติธรรมทั่วไป⁶

ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง ความพยายามทดลองสร้างกลไกการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยศาลที่มีเขตอำนาจเฉพาะตามตัวแบบศาลรัฐธรรมนูญออสเตรีย ยังปรากฏให้เห็นผ่านการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญในหลายประเทศอีกด้วย ได้แก่ ประเทศเชโกสโลวาเกีย ในปี 1920 ลิกเตนสไตน์ในปี 1925 กรีซในปี 1927 สเปนในปี 1931 และไอร์แลนด์ในปี 1937⁷ อย่างไรก็ตาม ความพยายามดังกล่าวในบางประเทศล้มเหลว เนื่องจากกลุ่มคนในองค์กรทางการเมือง ยินกรานปฏิเสธอำนาจตีความวินิจฉัยกฎหมายของฝ่ายตุลาการอย่างเด็ดขาด กระแสคัดค้านนี้โดยหลักแล้วตั้งอยู่บนความเชื่อที่ยึดถือสืบต่อกันมาว่า ระบบการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยฝ่ายตุลาการดังที่ปรากฏในสหรัฐอเมริกา ในที่สุดจะนำไปสู่สถานะที่เรียกว่า “ตุลาการปกครองบ้านเมือง” (government by judiciary) อีกทั้งการทำหน้าที่ของผู้พิพากษาในยุคนั้น ก็มีเงื่อนไขข้อจำกัดในทางปฏิบัติอย่างมาก เนื่องจากองค์กรฝ่ายตุลาการยังคงถูกมองว่าเป็นองค์กรที่มีบทบาทในฐานะส่วนหนึ่งของระบบราชการ อีกทั้งยังไม่มีความเป็นอิสระจากอิทธิพลของฝ่ายการเมือง⁸

⁵ Bruno Aguilera, "Law as a limit to power– The origins of the rule of law in the European legal tradition," in *Judicial Review: A Comparative Analysis inside the European Legal System*, ed. Susana Galera (Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2010), p. 31; Stone, *The Birth of Judicial Politics in France: The Constitutional Council in Comparative Perspective*, p. 228.

⁶ Bader, "The Impact of the American Doctrine of Judicial Review upon Austrian and German Constitutional Law," p. 171; Öhlinger, "The Genesis of the Austrian Model of Constitutional Review of Legislation," p. 214.

⁷ Stone Sweet, "Constitutions and Judicial Power," p. 174.

⁸ Stone, "The Birth and Development of Abstract Review: Constitutional Courts and Policymaking in Western Europe," p. 82.

ศาลรัฐธรรมนูญตามตัวแบบยุโรป

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ตัวแบบศาลรัฐธรรมนูญที่เคยปรากฏในออสเตรเลียเริ่มได้รับการยอมรับแพร่หลายและมีอิทธิพลอย่างมากในฐานะตัวแบบ “การตรวจสอบความชอบรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยศาลรัฐธรรมนูญแบบยุโรป” (European constitutional review) ซึ่งแตกต่างไปจากตัวแบบ “การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมแบบอเมริกัน” (American judicial review)⁹

หากพิจารณาโดยผิวเผินอาจกล่าวได้ว่า การทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการทั้งสองระบบนั้นเป็นปรากฏการณ์เดียวกัน แต่กระนั้น ผู้ศึกษาวิเคราะห์ในเชิงเปรียบเทียบก็จำเป็นต้องมีความตระหนักและเข้าใจถึงลักษณะเฉพาะทางสถาบันและกระบวนการทำงานที่แตกต่างกันเสมอ ทั้งนี้ เพื่อหลีกเลี่ยงการสรุปว่า กลไกเชิงสถาบันทั้งสองรูปแบบดังกล่าวมีตรรกะการทำงานเหมือนกัน หรือสามารถนำคำอธิบายจากผลการศึกษวิเคราะห์กลไกเชิงสถาบันในรูปแบบหนึ่งไปอธิบายการทำงานของกลไกเชิงสถาบันอีกรูปแบบหนึ่งได้อย่างตรงไปตรงมา¹⁰

กลไกการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมซึ่งมีต้นแบบปรากฏในสหรัฐอเมริกานั้น มีลักษณะเป็นการทำหน้าที่ทางตุลาการในระบบยุติธรรมตามปกติ กล่าวคือ การทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ดำเนินการภายใต้บทบาทหน้าที่ขององค์กรฝ่ายตุลาการ โดยผ่านกระบวนการยุติข้อพิพาทซึ่งเป็นคดีความในศาลเท่านั้น กลไกในลักษณะนี้จึงถูกเรียกโดยทั่วไปว่า “การทบทวนโดยตุลาการ” (judicial review)

ส่วนกลไกการตรวจสอบความชอบรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยศาลรัฐธรรมนูญแบบยุโรป ซึ่งมีจุดกำเนิดมาจากประเทศออสเตรเลียและเยอรมนีนั้น เรียกโดยย่อว่า “การทบทวนตามรัฐธรรมนูญ” (constitutional review) เนื่องจากอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายถูกใช้โดยศาลที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่นี้โดยเฉพาะแต่เพียงองค์กรเดียว เรียกว่า “ศาลรัฐธรรมนูญ” ในขณะที่ศาลยุติธรรมทั่วไปซึ่งไม่ใช่ศาลที่ตัดสินข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ ไม่มีอำนาจใน

⁹ Stone Sweet, "Constitutions and Judicial Power," p. 166.

¹⁰ เช่น ชีรยุทธ บุญมี อธิบายการจัดตั้งศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ว่าคือ “สิ่งที่ประเทศยุโรปเรียกว่า กระบวนการตุลาการภิวัตน์ของระบบการปกครอง (judicialization of politics) และสหรัฐอเมริกาเรียกการตรวจสอบฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติโดยระบบตุลาการ (power of judicial review) ซึ่งคือการที่อำนาจตุลาการเข้าตรวจสอบการออกกฎหมาย การใช้อำนาจของนักการเมืองอย่างเข้มงวดจริงจัง” ดู ชีรยุทธ บุญมี, *ตุลาการภิวัตน์ (Judicial review)*, หน้า 16.

การตัดสินให้บรรทัดฐานทางกฎหมายใด ๆ สิ้นผลใช้บังคับใช้ลงได้ เมื่อพบว่าบรรทัดฐานทางกฎหมายเหล่านั้นขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ¹¹

ความแตกต่างระหว่างกลไกเชิงสถาบันทั้งสองรูปแบบนี้ ก็คือ ในระบบการตรวจสอบโดยตุลาการดังเช่นที่ปรากฏในสหรัฐอเมริกา นั้น ศาลต่าง ๆ ได้รับการยอมรับในฐานะองค์กรฝ่ายหนึ่งในองค์กรสามฝ่ายในระบบการปกครอง ซึ่งต่างทำหน้าที่โดยเป็นเอกเทศจากฝ่ายอื่น ๆ ในฐานะองค์กรที่เสมอภาคกันภายใต้ระบบการถ่วงดุลและตรวจสอบซึ่งกันและกันตามรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ (co-equal branch of government) บทบาทหน้าที่ของศาลทั้งปวงคือการจัดการยุติข้อพิพาททางกฎหมาย (legal disputes) อันประกอบด้วยคดีความต่าง ๆ ซึ่งเป็นข้อพิพาทโต้แย้งในเรื่องที่เกิดขึ้นภายใต้กฎหมายแห่งสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ "รัฐธรรมนูญ" ถือเป็นกฎหมายฉบับหนึ่งในบรรดากฎหมายทั้งหมดซึ่งผู้พิพากษาในศาลทุกศาลมีหน้าที่นำมาปรับใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีรูปธรรม

ภายใต้ระบบดังกล่าว คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งสามารถยกประเด็นข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญขึ้นมาต่อสู้คดีที่อยู่ในศาลได้ ดังนั้น ผู้พิพากษาอเมริกันจึงจำเป็นต้องมีอำนาจในการนำบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาปรับใช้ในการพิจารณาทบทวนตรวจสอบบทบัญญัติของกฎหมายใด ๆ ที่ใช้บังคับกับคดีในศาลนั้นได้ โดยถือว่าการวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายเป็นส่วนหนึ่งของการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในกรณีนั้น ๆ ให้เป็นที่ยุติ เมื่อการทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ถือเป็นอำนาจหน้าที่หนึ่งในการปฏิบัติงานตามปกติของผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาคดีในศาล ตัวแบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยผู้พิพากษาในศาลอเมริกัน จึงถูกเรียกว่าเป็น "ตัวแบบกระจายอำนาจ" (decentralized model) เนื่องจากอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่นำมาใช้บังคับในคดี ถือเป็นอำนาจของศาลทั้งหมดทุกศาล¹²

ส่วนการรวมศูนย์อำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญไว้กับองค์กรตุลาการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้มีเขตอำนาจนี้โดยเฉพาะ คือศาลรัฐธรรมนูญนั้น มักถูกเรียกว่า "ตัวแบบรวมศูนย์"

¹¹ Stone Sweet, "Constitutions and Judicial Power," pp. 166-67.

¹² Ibid. คำอธิบายความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ขององค์กรตุลาการสหพันธรัฐ และการตรวจสอบกฎหมายโดยฝ่ายตุลาการในสหรัฐอเมริกา ดู Gordon S. Wood, *Empire of Liberty: A History of the Early Republic, 1789-1815* (New York: Oxford University Press, 2009), pp. 442-58. คำอธิบายทางทฤษฎีการเมืองเกี่ยวกับหลักการทบทวนโดยตุลาการของศาลในสหรัฐอเมริกา ดู วีระ สมบูรณ์, "หลักตุลาการภิวัตน์ ในเดอะเพเพอร์ลิสต์เปเปอร์ หมายเลข 78," บทความเรียบเรียงจากส่วนหนึ่งของโครงการวิจัย "ตุลาการภิวัตน์กับประชาธิปไตย" ซึ่งได้รับทุนจากศูนย์ติดตามประชาธิปไตย (Thailand Democracy Watch) คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สนับสนุนโดยทุนพัฒนาวิชาการ 100 ปี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีงบประมาณ 2552 (กำลังจะตีพิมพ์).

อำนาจ" (centralized model)¹³ หรือ "ตัวแบบยุโรป" เนื่องจากมีต้นแบบมาจากศาลรัฐธรรมนูญออสเตรีย และได้รับความนิยมแพร่หลายในประเทศต่าง ๆ ซึ่งโดยจารีตแล้วถือว่าการทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยผู้พิพากษาเป็นเรื่องต้องห้าม ดังนั้น แม้บรรดาผู้ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ในประเทศภาคพื้นยุโรปช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองจะปรารถนาให้มีกลไกพิทักษ์ปกป้องสิทธิตามรัฐธรรมนูญอย่างได้ผลจริง แต่ในเวลาเดียวกันก็ต้องการรักษาหลักการที่ถือว่าฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจสูงสุด (legislative sovereignty) เอาไว้ให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ตัวแบบรวมศูนย์อำนาจโดยทั่วไปมีองค์ประกอบสำคัญโดยสรุป 4 ประการ คือ¹⁴

ประการแรก ศาลรัฐธรรมนูญมีเขตอำนาจตามรัฐธรรมนูญเฉพาะการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญโดยมีผลเป็นที่สุด กล่าวคือ มีเพียงคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (constitutional judges) เท่านั้นที่สามารถใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญประกาศให้บทบัญญัติของกฎหมายหนึ่ง ๆ หรือการกระทำขององค์กรที่ใช้อำนาจสาธารณะ ล้มเหลวสมบูรณ์ในการมีผลใช้บังคับได้ด้วยเหตุที่มีความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ในขณะที่ศาลยุติธรรมทั้งหมดไม่มีอำนาจในการทำหน้าที่เช่นนี้

เมื่อเปรียบเทียบกับตัวแบบการทบทวนโดยตุลาการแบบอเมริกัน จะเห็นได้ว่า ตามตัวแบบยุโรปนั้น ศาลรัฐธรรมนูญผูกขาดการใช้อำนาจในการวินิจฉัยข้อโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย และอำนาจในการประกาศให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้นสิ้นผลใช้บังคับไปด้วยเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ในขณะที่ศาลธรรมดาทั้งหลายในโครงสร้างฝ่ายตุลาการ ล้วนถูกกำหนดมิให้ใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าว ซึ่งตรงกันข้ามกับตัวแบบสหรัฐอเมริกาที่อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายเป็นส่วนหนึ่งในการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายตุลาการ ผู้พิพากษาทั้งหมดจึงมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยปัญหาดังกล่าวในตัวเอง

ประการที่สอง ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่เพียงยุติข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญเท่านั้น การทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญไม่ใช่การพิจารณาพิพากษาคดีฟ้องร้องระหว่างคู่กรณีพิพาท ซึ่งมีการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในการต่อสู้คดีในศาลยุติธรรม บทบาทหน้าที่ในการพิจารณาประเด็นแห่งคดียังคงดำเนินการโดยผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมต่อไป ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจะ

¹³ คำอธิบายความแตกต่างระหว่างลักษณะของระบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแบบรวมศูนย์และแบบกระจาย ดู Cappelletti, *Judicial Review in the Contemporary World*, pp. 45-46; Mauro Cappelletti, *The Judicial Process in Comparative Perspective*, ed. Paul J. Kollmer and Joanne M. Olson (Oxford: Clarendon Press, 1991), pp. 132-49.

¹⁴ Stone Sweet, "Constitutions and Judicial Power," p. 167; Stone Sweet, "Constitutional Courts," p. 818.

ทำหน้าที่ก็ต่อเมื่อผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมหนึ่ง ๆ ได้ยื่นเรื่องให้ตัดสินวินิจฉัยประเด็นข้อกังขาปัญหาทางรัฐธรรมนูญ (constitutional questions) ซึ่งเป็นการวินิจฉัยข้อกฎหมายเท่านั้น

ศาลรัฐธรรมนูญยุติข้อพิพาทเกี่ยวกับการตีความรัฐธรรมนูญและการปรับใช้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ ตรงกันข้ามกับศาลสูงสุดในสหรัฐอเมริกาซึ่งทำหน้าที่เป็นศาลอุทธรณ์ชั้นสุดท้ายสำหรับผู้พิพากษาชี้ขาดข้อพิพาททางกฎหมายแทบทั้งหมดภายใต้ระเบียบทางกฎหมายของประเทศ ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีหน้าที่พิจารณาชี้ขาดในกระบวนการต่อสู้คดีระหว่างคู่ความซึ่งเป็นหน้าที่ในเขตอำนาจของศาลธรรมดา ศาลรัฐธรรมนูญจะมีหน้าที่ก็ต่อเมื่อองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะหรือปัจเจกบุคคลได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อโต้แย้งความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำทางกฎหมายเฉพาะกรณีใดกรณีหนึ่ง (constitutionality of specific legal acts) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ต้องให้คำวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวโดยอธิบายเหตุผลทางกฎหมายประกอบด้วย และถือว่าคำตัดสินชี้ขาดของศาลรัฐธรรมนูญมีผลเป็นที่สุดและผูกพันทุกองค์กร

ประการที่สาม ศาลรัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นสถาบันตามรัฐธรรมนูญที่ดำรงอยู่โดยแยกเป็นเอกเทศจากโครงสร้างฝ่ายตุลาการและฝ่ายนิติบัญญัติ แม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีความเชื่อมโยงกับสถาบันเหล่านั้นอยู่ก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญถือครองเขตอำนาจตามรัฐธรรมนูญ (constitutional space) เป็นของตัวเอง โดยถือว่าพื้นที่นี้มีขอบเขตของฝ่ายตุลาการอย่างชัดเจน และก็มีขอบเขตของฝ่ายการเมืองอย่างชัดเจน ดังเช่นความเข้าใจภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจตามจารีตวิธิตั้งเดิม

การทำงานของศาลรัฐธรรมนูญมีความเกี่ยวข้องกับองค์กรทั้งสองฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ แต่ในขณะเดียวกัน ศาลรัฐธรรมนูญก็ดำรงอยู่โดยแยกต่างหากจากองค์กรเหล่านั้น พื้นที่ทางรัฐธรรมนูญของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้น ไม่มีลักษณะเป็นพื้นที่ทาง "ตุลาการ" อย่างเด่นชัด ในแง่การทำหน้าที่บังคับใช้บรรทัดฐานทางกฎหมายกับข้อเท็จจริงในกรณีรูปธรรมเฉพาะกรณี ดังเช่นผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมสามัญ ในขณะเดียวกันพื้นที่ดังกล่าวก็ไม่มีลักษณะเป็นพื้นที่ทาง "การเมือง" อย่างเด่นชัด ในแง่ที่เป็นการทำหน้าที่สร้างบรรทัดฐานทางกฎหมายขึ้นตามเจตจำนงทางการเมือง ตามนัยของวิธิตั้งเดิมเรื่องการแบ่งแยกอำนาจแบบภาคพื้นยุโรปดั้งเดิม

ประการที่สี่ บทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญได้จำกัดเฉพาะการทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่แล้วเท่านั้น หากยังอาจได้รับมอบหมายให้อำนาจในการทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายก่อนจะได้รับการประกาศใช้ได้ด้วย นั่นคือ การตรวจสอบในเชิงป้องกันก่อนที่ผลในทางลบของบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นจะเกิดขึ้นต่อบุคคลใด บทบาทหน้าที่ดังกล่าวของศาลรัฐธรรมนูญเป็นวิธีการหนึ่งสำหรับขจัดบทบัญญัติกฎหมายหรือแนวปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนที่จะส่งผลเสียหายต่อสังคม

ในขณะที่อำนาจในการตรวจสอบความชอบของศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกาถูกจำกัดอยู่ภายใต้เงื่อนไขการมีคดีพิพาทและคู่ความได้ยกปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญขึ้นมาโต้แย้งต่อศาล (case

and controversy requirement) เท่านั้น ศาลรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่สามารถตรวจสอบทบทวนความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในเชิงหลักการนามธรรม (abstract review) ได้ก่อนที่บทบัญญัติกฎหมายนั้น ๆ จะถูกนำมาใช้บังคับ การตรวจสอบแบบนามธรรมเป็นวิธีการสำหรับจัดบทบัญญัติกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้สิ้นไปเสียก่อนที่จะก่อให้เกิดผลเสียหายหรืออันตรายต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งและสังคมโดยรวม

กล่าวโดยสรุป อำนาจในการทบทวนตามรัฐธรรมนูญจึงหมายถึงอำนาจหน้าที่ในการตัดสินประเมินความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำของรัฐ (constitutionality of public acts) ซึ่งรวมถึงการตรากฎหมายขององค์กรนิติบัญญัติด้วย และอำนาจหน้าที่ในการประกาศให้การกระทำเหล่านั้นสิ้นผลใช้บังคับไปในฐานะการกระทำไม่ถูกต้องตามกฎหมายเนื่องจากขัดแย้งกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ¹⁵ ตัวแบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแบบรวมศูนย์นั้น ถือว่าผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาคดีในศาลยุติธรรมทั่วไปมีหน้าที่พิทักษ์ "ความสูงสุดของกฎหมาย" (supremacy of law) ส่วนคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้รับมอบหมายหน้าที่ในการพิทักษ์ "ความสูงสุดของรัฐธรรมนูญ" (supremacy of the constitution) โดยเฉพาะ โดยรัฐธรรมนูญได้มอบอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญไว้กับศาลรัฐธรรมนูญ ในฐานะองค์กรตุลาการที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวเป็นการเฉพาะ แทนที่จะยอมให้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวกระจายอยู่กับองค์กรศาลทั้งหมดในระบบยุติธรรมทั่วไป

ลักษณะสำคัญที่ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญตัวแบบยุโรปโดยทั่วไป มีความแตกต่างจากระบบการทบทวนความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการตามตัวแบบอเมริกันอย่างเด่นชัด ก็คือ ช่องทางที่ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญจะผ่านเข้ามาสู่การทำหน้าที่ขององค์กรตุลาการ ตัวแบบอเมริกันและตัวแบบยุโรปมีแตกต่างกันในแง่วิถีทางที่บทบัญญัติของกฎหมายฉบับหนึ่ง ๆ จะถูกนำเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบทบทวนความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการ¹⁶ ในสหรัฐอเมริกา นั้น การทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในประเด็นการปกป้องสิทธิ (rights review) เริ่มต้นขึ้นทันทีที่คู่ความในศาลฝ่ายหนึ่งได้ยกคำร้องในประเด็นเรื่องสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตนขึ้นเสนอต่อผู้พิพากษาในศาล การทบทวนความชอบด้วยรัฐธรรมนูญมักมีที่มาจากข้อโต้แย้งในประเด็นเกี่ยวกับสิทธิ (rights review) ซึ่งคู่กรณีพิพาทฝ่ายหนึ่งได้อ้างสิทธิตามรัฐธรรมนูญต่อผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาคดีในศาลใดศาลหนึ่ง

¹⁵ Stone Sweet, "Constitutions and Judicial Power," p. 168; Alec Stone Sweet, "Constitutional Court and Parliamentary Democracy," in *The Politics of Delegation*, ed. Mark Thatcher and Alec Stone Sweet (London: Frank Cass, 2003), p. 77.

¹⁶ Stone Sweet, "Constitutional Courts," pp. 822-23.

ส่วนในประเทศที่มีศาลรัฐธรรมนูญตามตัวแบบยุโรป กระบวนการโต้แย้งประเด็นเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานเข้าสู่การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ สามารถเกิดขึ้นได้ในช่องทางที่หลากหลายกว่า โดยทั่วไปการทบทวนความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยศาลรัฐธรรมนูญ สามารถเริ่มต้นขึ้นได้ภายใต้วิธีการยื่นคำร้อง 3 ช่องทางหลัก แต่ก็มีใช้ว่าศาลรัฐธรรมนูญในทุกประเทศจะนำกระบวนการในทุกรูปแบบที่มีอยู่มาใช้ทั้งหมด ช่องทางเหล่านั้น ได้แก่ การทบทวนตรวจสอบแบบนามธรรม (abstract review) การทบทวนตรวจสอบแบบรูปธรรม (concrete review) การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ (constitutional complaint)¹⁷ กลไกแต่ละช่องทางมีรายละเอียดดังจะได้กล่าวถึงในหัวข้อถัดไปตามลำดับ

การทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแบบนามธรรม

การทบทวนตรวจสอบแบบนามธรรม (abstract review) คือ การทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งเกิดขึ้นในช่วงก่อนที่กฎหมายนั้นจะได้รับการนำไปบังคับใช้ (pre-enforcement review of statutes) การทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบนามธรรม จึงถูกเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า "การทบทวนตรวจสอบในเชิงป้องกัน" (preventive review) เนื่องจากการทบทวนตรวจสอบโดยมีเป้าประสงค์เพื่อกรองบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญออกไปเสียก่อนที่ผลบังคับของกฎหมายฉบับนั้นจะต่อความเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ หรือก่อความเสียหายต่อสิทธิของบุคคลหนึ่งบุคคลใดในสังคม¹⁸

เหตุที่เรียกการทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายก่อนจะมีผลอย่างหนึ่งอย่างใดเกิดขึ้นต่อบุคคลว่าเป็นการตรวจสอบทบทวน “แบบนามธรรม” ก็เนื่องจากเป็นกลไกการวินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถใช้อำนาจตุลาการพิจารณาตรวจสอบถ้อยคำในบทบัญญัติของกฎหมายตามที่ปรากฏได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีข้อพิพาททางกฎหมายกรณีใดกรณีหนึ่งที่เป็นผลจากการบังคับใช้บทบัญญัตินั้นเกิดขึ้นจริง นั่นคือ ศาลรัฐธรรมนูญสามารถพิจารณาวินิจฉัยกฎเกณฑ์ของกฎหมายฉบับหนึ่ง ๆ (legal rule) ได้โดยไม่เกี่ยวข้องกับกรณีพิพาทภายใต้กฎหมายนั้นกรณีใดเลย ซึ่งเป็นการพิจารณาวินิจฉัยกฎเกณฑ์ทางกฎหมายในตัวเอง เพื่อตัดสินชี้ขาดว่ากฎเกณฑ์ทางกฎหมายเรื่องนั้นเป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่บัญญัติไว้

¹⁷ Stone Sweet, "Constitutions and Judicial Power," pp. 167-68; Stone Sweet, "Constitutional Court and Parliamentary Democracy," pp. 86-87; Comella, *Constitutional Courts and Democratic Values: A European Perspective*, pp. 7-8.

¹⁸ Stone Sweet, "Constitutional Court and Parliamentary Democracy," p. 86.

ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยเป็นเอกเทศจากข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปรับใช้กฎหมายนั้นภายใต้สถานการณ์ที่เป็นรูปธรรมเฉพาะกรณีใดกรณีหนึ่ง¹⁹

การทบทวนตรวจสอบแบบนามธรรมเกิดขึ้นเมื่อมีการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของตัวบทกฎหมาย ในขณะที่บทบัญญัติของกฎหมายฉบับนั้นยังไม่ถูกนำมาใช้บังคับให้เกิดผลกับกรณีรูปธรรมใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายที่ผ่านการอนุมัติของรัฐสภาแล้ว และอยู่ระหว่างขั้นตอนการประกาศใช้บังคับอย่างเป็นทางการ หรือเป็นการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายหนึ่ง ๆ ที่มีผลใช้บังคับอยู่แล้ว แต่ไม่ใช้การโต้แย้งที่เกิดขึ้นในกระบวนการต่อสู้คดีที่เกี่ยวข้องกับความผิดตามกฎหมายฉบับนั้นในศาลใดศาลหนึ่ง กล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นการยื่นคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายหนึ่ง ๆ โดยที่คำร้องนั้นไม่เกี่ยวข้องกับการปรับใช้กฎหมายนั้นใน "คดีรูปธรรม" (concrete case) หรือ "กรณีพิพาท" (controversy) ที่เกิดขึ้นภายใต้กฎหมายดังกล่าว²⁰

กลไกการทบทวนตรวจสอบแบบนามธรรมของศาลรัฐธรรมนูญ จะเริ่มต้นทำงานก็ต่อเมื่อมีการยื่นคำร้องโต้แย้งประเด็นปัญหาความชอบรัฐธรรมนูญของกฎหมาย (constitutional challenges) เข้าสู่ศาล ซึ่งเป็นการยื่นคำร้องโจมตีบทบัญญัติของกฎหมายฉบับหนึ่ง ๆ โดยตรงด้วยข้อโต้แย้งในแบบนามธรรม โดยกล่าวหาว่ากฎหมายที่บัญญัติไว้ในกฎหมายนั้นมีสาระสำคัญหรือหลักการที่ไม่สอดคล้องและขัดหรือแย้งต่อบรรทัดฐานของรัฐธรรมนูญ แม้ว่าบทบัญญัติที่ถูกโต้แย้งนั้นจะยังมิได้ถูกนำไปใช้บังคับให้เกิดผลอย่างใดอย่างหนึ่งต่อบุคคลใด หรือถึงแม้กฎหมายนั้นจะมีผลใช้บังคับแล้วแต่การโต้แย้งทำลายกฎหมายนั้นก็ได้เกิดขึ้นในกระบวนการต่อสู้คดีในศาลใดศาลหนึ่งเลย

ฉะนั้น การโต้แย้งทำลายความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายแบบนามธรรม จึงปรากฏทั้งในกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีกลไกสำหรับเปิดช่องให้กฎหมายที่ผ่านการอนุมัติของรัฐสภาแล้ว สามารถถูกยื่นคำร้องโจมตีต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ในช่วงก่อนที่จะได้รับการประกาศให้มีผลใช้บังคับอย่างเป็นทางการ เพื่อป้องกันมิให้บทบัญญัติของกฎหมายที่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญถูกประกาศใช้เป็นกฎหมาย (preventive (a priori) review) และในกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์กรหรือบุคคลที่เห็นว่าบทบัญญัติของกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ สามารถยื่นคำร้องโต้แย้งกฎหมายนั้นต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ แม้จะเป็นช่วงภายหลังจากกฎหมายฉบับนั้น ๆ ได้รับการประกาศให้มีผลใช้บังคับอย่างเป็นทางการแล้ว²¹

¹⁹ De Visser, *Constitutional Review in Europe: A Comparative Analysis*, p. 97.

²⁰ Stone Sweet, "Constitutional Court and Parliamentary Democracy," p. 86.

²¹ Comella, *Constitutional Courts and Democratic Values: A European Perspective*, p. 7.

กลไกการทบทวนตรวจสอบแบบนามธรรมของศาลรัฐธรรมนูญที่ปรากฏในประเทศต่าง ๆ โดยทั่วไปจึงสามารถจำแนกได้เป็น 2 รูปแบบ คือ (1) กลไกที่เปิดช่องให้บทบัญญัติกฎหมายสามารถถูกยื่นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ในช่วงก่อนจะประกาศใช้บังคับ (a priori review) และ (2) กลไกที่เปิดช่องให้บทบัญญัติกฎหมายใด ๆ ที่มีผลใช้บังคับแล้ว สามารถถูกยื่นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ แม้บทบัญญัติของกฎหมายนั้นไม่ได้ถูกนำไปปรับในกรณีรูปธรรมเฉพาะกรณี (a posteriori review) ทั้งนี้ หากพิจารณาในบริบทของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปเป็นการเฉพาะ จะพบว่า ตัวอย่างประเทศที่มีเพียงกลไกการยื่นคำร้องโต้แย้งท้าทายความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบนามธรรมเฉพาะช่วงก่อนที่กฎหมายซึ่งผ่านการอนุมัติของรัฐสภาแล้วจะได้รับการประกาศใช้ ได้แก่ ฝรั่งเศส ส่วนตัวอย่างประเทศที่สามารถยื่นคำร้องโต้แย้งความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบนามธรรมได้ทั้งในช่วงก่อนและหลังจากมีผลใช้บังคับแล้ว เช่น เยอรมนี อิตาลี สเปน เป็นต้น²²

กลไกการทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแบบนามธรรมก่อนกฎหมายมีผลใช้บังคับ (a priori abstract constitutionality challenges) มีลักษณะสำคัญคือ การกำหนดให้บทบัญญัติของกฎหมายฉบับหนึ่ง ๆ ที่รัฐสภาได้ตราขึ้น ถูกนำเข้าสู่กระบวนการทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ในช่วงเวลา ก่อนที่กฎหมายดังกล่าวจะเริ่มมีผลใช้บังคับ นั่นคือ ก่อนที่ร่างกฎหมายนั้นจะกลายเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายของประเทศ อย่างไรก็ตาม กลไกการยื่นคำร้องในกรณีนี้อาจปรากฏหลักเกณฑ์ในทางปฏิบัติที่แตกต่างกันไป โดยเฉพาะในแง่จังหวะช่วงเวลาในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

การยื่นคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายก่อนจะมีผลใช้บังคับนั้น อาจจำแนกจังหวะที่บทบัญญัติของกฎหมายจะเข้าสู่กระบวนการทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้หลายช่วง ได้แก่ (1) ระหว่างขั้นตอนการยกร่างบทบัญญัติของกฎหมาย (2) ระหว่างการพิจารณาร่างกฎหมายวาระสุดท้าย หรือระหว่างการอภิปรายในชั้นพิจารณาร่างกฎหมายในที่ประชุมรัฐสภา หรือ (3) ทันทีที่ร่างกฎหมายผ่านการอนุมัติของรัฐสภาให้เข้าสู่กระบวนการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายอย่างเป็นทางการ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันประเทศโดยส่วนมากนิยมกำหนดให้การโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบนามธรรมก่อนมีผลใช้บังคับ กระทำได้เฉพาะเมื่อร่างกฎหมายนั้นผ่านการอนุมัติในวาระสุดท้ายก่อนจะนำเข้าสู่ขั้นตอนการประกาศใช้²³

การทบทวนตรวจสอบแบบนามธรรมก่อนที่กฎหมายจะมีผลใช้บังคับอย่างเป็นทางการ เป็นการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายที่ถูกริเริ่มในกระบวนการทางการเมือง กล่าวคือ การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายหนึ่ง ๆ

²² Stone Sweet, "Constitutional Court and Parliamentary Democracy," p. 87.

²³ De Visser, *Constitutional Review in Europe: A Comparative Analysis*, pp. 99-100.

มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น เป็นบทบาทหน้าที่ขององค์กรของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยเฉพาะ และต้องดำเนินการภายในกรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้เท่านั้น โดยทั่วไปรัฐธรรมนูญมักกำหนดให้การยื่นคำร้องให้นำกฎหมายเข้าสู่การวินิจฉัยในศาลรัฐธรรมนูญ เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรทางการเมืองและองค์กรทางการเมืองปกครอง ได้แก่ คณะรัฐมนตรี สมาชิกเสียงข้างน้อยในรัฐสภาตามจำนวนที่กำหนด คณะกรรมการการของรัฐบาล สภาแห่งรัฐ (Council of State) ประมุขของรัฐ รวมไปถึงหน่วยการปกครองภาค (regions) หรือหน่วยการปกครองภายใต้ระบบสหพันธรัฐ²⁴

ในทางปฏิบัติ รัฐธรรมนูญแต่ละประเทศอาจกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับองค์กรของรัฐที่มีสิทธิยื่นคำร้องโต้แย้งความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบนามธรรมก่อนมีผลใช้บังคับในลักษณะแตกต่างกันไป กล่าวคือ บางประเทศกำหนดให้การยื่นคำร้องเป็นอำนาจขององค์กรฝ่ายบริหาร และสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น อาทิ ฝรั่งเศส²⁵ ส่วนบางประเทศกำหนดให้มลรัฐแห่งสหพันธ์ หรือหน่วยการปกครองระดับภาค (regional governments) มีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ด้วย อาทิ ออสเตรีย²⁶ เยอรมนี²⁷ เบลเยียม²⁸ อิตาลี²⁹ สเปน³⁰ และโปรตุเกส³¹ หากพิจารณาโดย

²⁴ Stone Sweet, "Constitutions and Judicial Power," p. 167; De Visser, *Constitutional Review in Europe: A Comparative Analysis*, p. 96.

²⁵ ในฝรั่งเศส การโต้แย้งแบบนามธรรม กระทำได้เฉพาะในช่วงก่อนที่กฎหมายจะได้รับการประกาศใช้บังคับอย่างเป็นทางการ องค์กรที่สามารถยื่นคำร้อง ได้แก่ (1) ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ (2) นายกรัฐมนตรี (3) ประธานสภาผู้แทนราษฎร (4) ประธานวุฒิสภา (5) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 60 คน (6) สมาชิกวุฒิสภาจำนวน 60 คน Comella, *Constitutional Courts and Democratic Values: A European Perspective*, p. 166.

²⁶ Ibid. ในออสเตรีย การโต้แย้งกฎหมายแบบนามธรรม สามารถยื่นคำร้องได้โดยองค์กรต่อไปนี้ (1) รัฐบาลระดับสหพันธ์ ในกรณีโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยสภานิติบัญญัติระดับมลรัฐ (2) รัฐบาลมลรัฐ ในกรณีโต้แย้งกฎหมายระดับสหพันธ์ (3) สมาชิกหนึ่งในสามของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา กรณีโต้แย้งกฎหมายระดับสหพันธ์ (4) สมาชิกหนึ่งในสามของรัฐสภามลรัฐ กรณีโต้แย้งกฎหมายของมลรัฐ หากรัฐธรรมนูญของมลรัฐนั้น ๆ ให้อำนาจไว้

²⁷ Ibid. ในเยอรมนี การโต้แย้งทำหายความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบนามธรรม สามารถกระทำได้โดยองค์กรต่อไปนี้ (1) รัฐบาลสหพันธ์ (2) รัฐบาลมลรัฐ (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระดับชาติจำนวนหนึ่งในสามของสมาชิกทั้งหมด

²⁸ Ibid. ในเบลเยียม การโต้แย้งความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบนามธรรม สามารถยื่นคำร้องได้โดยองค์กรต่อไปนี้ (1) ประธานสภานิติบัญญัติ โดยการร้องขอของสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด (2) รัฐบาลระดับสหพันธ์ (3) หน่วยการปกครองระดับภาค (4) หน่วยการปกครองระดับเทศบาล (5) ปังเจกบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งผลประโยชน์ของตนได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้น ๆ

ภาพรวม จะเห็นได้ว่า คำร้องประเภทนี้โดยมากมักเป็นการใช้สิทธิยื่นโดยสมาชิกพรรคฝ่ายค้าน เพื่อคัดค้านต่อต้านกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของฝ่ายเสียงข้างมากในรัฐสภา หรือคัดค้านกฎหมายที่เสนอโดยพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล³²

ในการพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติกฎหมายแบบนามธรรมก่อน จะได้รับการประกาศให้มีผลใช้บังคับนี้ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะทำหน้าที่ตัดสินประเมินความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติกฎหมายที่ผ่านการอนุมัติของเสียงข้างมาก โดยพิเคราะห์ในมิติการเขียนถ้อยคำในตัวบทบัญญัติที่เกี่ยวกับกฎเกณฑ์ในเรื่องนั้น ๆ โดยตรง กล่าวคือ เป็นการพิจารณาปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในแง่หลักกฎหมายและหลักการทางรัฐธรรมนูญ ของประเทศ โดยเฉพาะ มิใช่การพิจารณาจากข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ทางกฎหมายหรือผลของการนำบทบัญญัติของกฎหมายมาปรับใช้กับบุคคล หรือพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับกรณีพิพาทภายใต้กฎหมายนั้นที่มีการฟ้องร้องในศาลใด ๆ³³

²⁹ Ibid. ในอิตาลี การยื่นคำร้องโต้แย้งท้าทายความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบนามธรรมสามารถกระทำได้เฉพาะเรื่องเกี่ยวกับระบบสหพันธรัฐ (federalism) องค์การที่มีสิทธิยื่นคำร้อง ได้แก่ (1) รัฐบาลกลาง กรณีโต้แย้งกฎหมายของหน่วยการปกครองระดับภาค (2) หน่วยการปกครองระดับภาค กรณีโต้แย้งกฎหมายระดับชาติ หรือโต้แย้งกฎหมายของหน่วยการปกครองระดับภาคแห่งอื่น ๆ

³⁰ Ibid. ในสเปน การยื่นคำร้องโต้แย้งท้าทายกฎหมายแบบนามธรรม กระทำได้โดยองค์กรต่อไปนี้ (1) นายกรัฐมนตรี (2) ผู้ตรวจการแผ่นดิน (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 50 คน (4) สมาชิกวุฒิสภาจำนวน 50 คน (5) ฝ่ายบริหารหน่วยการปกครองระดับภาค (6) สภานิติบัญญัติระดับภาค

³¹ Ibid. ในโปรตุเกส การยื่นคำร้องโต้แย้งท้าทายความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบนามธรรมสามารถกระทำได้ทั้งกรณีก่อนที่กฎหมายจะได้รับการประกาศให้มีผลใช้บังคับ และกรณีหลังจากกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว กล่าวคือ การยื่นคำร้องโต้แย้งก่อนกฎหมายมีผลใช้บังคับ สามารถกระทำได้โดยองค์กรต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับประเภทของบทบัญญัติของกฎหมายที่ถูกโต้แย้ง ประกอบด้วย (1) ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ (2) นายกรัฐมนตรี (3) ผู้แทนราษฎรระดับชาติที่มีที่นั่งในสภาภาคต่าง ๆ (4) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระดับชาติจำนวนหนึ่งในห้าของสมาชิกทั้งหมด ส่วนการยื่นคำร้องโต้แย้งกฎหมายที่ได้รับการประกาศให้มีผลใช้บังคับแล้ว สามารถกระทำได้โดยองค์กรต่อไปนี้ (1) ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ (2) ประธานสภาผู้แทนราษฎร (3) นายกรัฐมนตรี (4) ผู้ตรวจการแผ่นดิน (5) อัยการสูงสุด (6) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมด ในกรณีโต้แย้งกฎหมายที่เป็นข้อพิพาทระหว่างภาค (regional controversies) ผู้ยื่นคำร้อง ได้แก่ (1) ผู้แทนราษฎรระดับชาติที่มีที่นั่งอยู่ในสภาภาคต่าง ๆ (2) ประธานสภานิติบัญญัติภาค (3) หัวหน้าฝ่ายบริหารหน่วยการปกครองระดับภาค (4) สมาชิกสภานิติบัญญัติภาคจำนวนหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมด

³² Stone Sweet, "Constitutional Court and Parliamentary Democracy," p. 87; Comella, *Constitutional Courts and Democratic Values: A European Perspective*, p. 7.

³³ Stone Sweet, "Constitutional Courts," p. 823.

การยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น มักจะมีผลให้กระบวนการประกาศใช้กฎหมายฉบับนั้นต้องถูกท้วงไว้ จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัยคำร้องนั้นอย่างเป็นทางการ หลักเกณฑ์ในลักษณะนี้ปรากฏในหลายประเทศ เช่น ฝรั่งเศส เยอรมนี และอิตาลี เป็นต้น แต่ในบางประเทศ อาทิ สเปน กฎหมายที่ผ่านการอนุมัติของรัฐสภาแล้ว ยังคงถือว่าเป็นกฎหมายที่สามารถประกาศใช้บังคับได้ทันที แม้จะถูกยื่นคำร้องโต้แย้งต่อศาลรัฐธรรมนูญและเข้าสู่กระบวนการพิจารณาปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในศาลแล้วก็ตาม ในกรณีนี้การยื่นคำร้องโต้แย้งร่างกฎหมายที่ผ่านการอนุมัติของรัฐสภาต่อศาลรัฐธรรมนูญ มิได้มีผลให้กระบวนการประกาศใช้กฎหมายต้องยุติลง หากแต่ถือว่าความสมบูรณ์ในผลใช้บังคับของบทบัญญัติของกฎหมายที่ถูกโต้แย้งนั้นจะสิ้นสุดลงเมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ³⁴

นอกจากการกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบนามธรรมในช่วงก่อนที่กฎหมายนั้นจะได้รับการประกาศให้มีผลใช้บังคับแล้ว รัฐธรรมนูญในหลายประเทศยังกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบนามธรรมในช่วงหลังจากที่กฎหมายฉบับนั้นได้รับการประกาศใช้แล้ว (*a posteriori* abstract constitutionality challenges) ได้อีกด้วย นั่นคือ การยื่นคำร้องเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายฉบับหนึ่ง ๆ ที่มีผลใช้บังคับอยู่แล้ว แต่เป็นการโต้แย้งปัญหาในเชิงหลักการหรือปัญหาข้อกฎหมายโดยเฉพาะ มิใช่การโต้แย้งปัญหาที่เกิดขึ้นในระหว่างการนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นมาปรับใช้ต่อกรณีรูปธรรมที่มีการฟ้องร้องต่อผู้คดีในศาลใดศาลหนึ่ง³⁵

กลไกในรูปแบบนี้โดยทั่วไปมักกำหนดให้การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน (ombudsman) ซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่คุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญของประชาชนโดยตรง โดยถือว่าการทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ถูกโต้แย้งผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินนี้ เป็นการทบทวนตรวจสอบในเชิงป้องกัน ในแง่ที่ว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะมีผลหักล้างบทบัญญัติกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (unconstitutional laws) ให้สิ้นผลใช้บังคับไป ก่อนจะมีผลเสียหายจากการปรับใช้บทบัญญัติของกฎหมายนั้นเกิดขึ้นต่อบุคคลใดในสังคม

นอกจากนี้ ในบางประเทศยังกำหนดให้อัยการสูงสุด (general prosecutor) หรือแม้กระทั่งปัจเจกบุคคลได้รับสิทธิในการยื่นคำร้องโต้แย้งกฎหมายแบบนามธรรมต่อศาลรัฐธรรมนูญได้อีกทาง

³⁴ Stone Sweet, "Constitutional Court and Parliamentary Democracy," p. 87.

³⁵ De Visser, *Constitutional Review in Europe: A Comparative Analysis*, pp. 111-12.

หนึ่งด้วย³⁶ ดังปรากฏในประเทศที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ปัจเจกบุคคลมีสิทธิยื่นคำร้องโต้แย้งท้าทายกฎหมายฉบับหนึ่ง ๆ ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ในกรณีที่กฎหมายฉบับนั้นมีบทบัญญัติที่มีผลให้บุคคลผู้นั้นถูกละเมิดสิทธิที่รัฐธรรมนูญคุ้มครอง แม้ว่าจะยังไม่มีมีการปรับใช้บทบัญญัติดังกล่าวต่อบุคคลผู้นั้น โดยการตัดสินพิพากษาคดีของศาล หรือการกระทำของหน่วยงานทางปกครองใด ๆ เลยก็ตาม ในภาคพื้นยุโรป กลไกการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยบุคคลที่เห็นว่าสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตนถูกละเมิดโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ปรากฏให้เห็นในบางประเทศ เช่น ออสเตรีย เบลเยียม เป็นต้น

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า กลไกการทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแบบนามธรรมในช่วงหลังกฎหมายได้รับการประกาศใช้แล้วนี้ เป็นช่องทางที่เปิดโอกาสให้กฎหมายใด ๆ ที่มีผลใช้บังคับแล้ว สามารถถูกนำเข้าสู่กระบวนการทบทวนตรวจสอบถึงความสอดคล้องรองรับกับรัฐธรรมนูญ (constitutional conformity) ได้อีกขั้นตอนหนึ่ง³⁷ ซึ่งเป็นกลไกการทบทวนตรวจสอบที่มีขึ้นเพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดจากการปรับใช้บทบัญญัติของกฎหมายที่มีเนื้อหาขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่กลับผ่านการอนุมัติของรัฐสภาและประกาศใช้ ปัญหาเช่นนี้อาจเกิดขึ้นได้ในกรณีที่ในระหว่างกระบวนการตรากฎหมายดังกล่าว ไม่มีสมาชิกรัฐสภาคนใดโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และองค์กรฝ่ายบริหารก็ไม่มีข้อโต้แย้งในระหว่างกระบวนการประกาศใช้กฎหมายนั้นด้วย

ด้วยเหตุนี้ ศาลรัฐธรรมนูญที่ถูกจัดตั้งขึ้นในประเทศต่าง ๆ โดยทั่วไปจึงมักจะมีทั้งอำนาจหน้าที่ในการทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในช่วงก่อนประกาศใช้บังคับอย่างเป็นทางการ และอำนาจหน้าที่ในการทบทวนตรวจสอบกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่แล้วควบคู่กัน แต่กลไกการโต้แย้งกฎหมายแบบนามธรรมดังที่กล่าวมานี้ จะไม่ปรากฏในประเทศที่มีระบบกระจายอำนาจการทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายให้แก่ศาลยุติธรรมทุกศาล ซึ่งผู้พิพากษาในศาลมีอำนาจทบทวนตรวจสอบกฎหมายที่มีผลใช้บังคับต่อคู่ความในกรณีพิพาทเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ประเทศในภาคพื้นยุโรปที่มีกลไกการทบทวนตรวจสอบแบบนามธรรมโดยส่วนมากจะมีการกำหนดกรอบระยะเวลา (deadline) ในการยื่นคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบนามธรรมไว้ชัดเจน โดยกำหนดให้สามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เฉพาะภายในระยะเวลาหนึ่ง ๆ นับจากวันที่กฎหมายประกาศใช้ เมื่อพ้นกรอบเวลาที่กำหนดไปแล้ว กฎหมายดังกล่าวจะไม่สามารถถูกยื่นคำร้องโต้แย้งแบบนามธรรมได้ ยกเว้นออสเตรีย เยอรมนี และ

³⁶ Stone Sweet, "Constitutional Courts," p. 823; Comella, *Constitutional Courts and Democratic Values: A European Perspective*, p. 7.

³⁷ De Visser, *Constitutional Review in Europe: A Comparative Analysis*, p. 96.

โปรตุเกส ซึ่งรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดกรอบเวลาไว้ ส่วนประเทศที่ไม่มีกลไกการโต้แย้งท้าทายกฎหมายแบบนามธรรมเลย ได้แก่ ลักเซมเบิร์ก³⁸

การทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแบบรูปธรรม

การทบทวนแบบรูปธรรม (concrete review) คือ กลไกการทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีจุดเริ่มต้นของคำร้องมาจากคู่ความในคดีพิพาทภายใต้กฎหมายฉบับหนึ่ง ๆ ที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลในระบบยุติธรรมทั่วไป ในกรณีที่บุคคลผู้เป็นคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีข้อกังขาเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ถูกนำมาปรับใช้โดยผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาคดีในศาลนั้น (constitutional question) คู่ความในคดีนั้นสามารถใช้สิทธิในการร้องโต้แย้งว่าบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนั้นมีความไม่สอดคล้องรัฐธรรมนูญได้ ทั้งนี้เพื่อมิให้ผู้พิพากษานำบทบัญญัติของกฎหมายที่มีข้อกังขาดังกล่าวมาปรับใช้กับกรณีของตน เมื่อผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาคดีในศาลรับข้อโต้แย้งของคู่ความแล้ว ก็จะส่งคำร้องประเด็นข้อกังขาเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย หรือปัญหาการปรับใช้กฎหมายดังกล่าวในการพิพากษาคดี เข้าสู่กระบวนการพิจารณาวินิจฉัยโดยศาลรัฐธรรมนูญต่อไป³⁹

กลไกการทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบรูปธรรมนี้มีลักษณะสำคัญคือ การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญถูกกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรฝ่ายตุลาการ ได้แก่ ผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาคดีในศาล หรือองค์คณะผู้พิพากษา อีกทั้งที่มาของคำร้องนั้นต้องอยู่ในกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีรูปธรรมในศาลใดศาลหนึ่ง คำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแบบรูปธรรม ต้องมีสาระสำคัญเป็นการขอให้วินิจฉัยข้อกังขาในปัญหาที่ว่า บทบัญญัติของกฎหมาย (law) กฎเกณฑ์ทางกฎหมาย (legal rule) หรือบรรทัดฐานทางกฎหมาย (legal norm) ที่ถูกนำมาปรับใช้ในการพิจารณาคดีในศาล รวมถึงการตัดสินพิพากษาคดีตามกฎหมายนั้นของผู้พิพากษา (judicial decision) หรือการกระทำทางการปกครอง (administrative act) ที่เป็นคดีฟ้องร้องในศาล ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่⁴⁰

³⁸ Comella, *Constitutional Courts and Democratic Values: A European Perspective*, p. 167.

³⁹ Stone Sweet, "Constitutions and Judicial Power," p. 168; De Visser, *Constitutional Review in Europe: A Comparative Analysis*, p. 97.

⁴⁰ Stone Sweet, "Constitutional Court and Parliamentary Democracy," p. 87; Stone Sweet, "Constitutional Courts," p. 823.

เหตุผลที่เรียกกลไกในรูปแบบนี้ว่าเป็นการทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแบบ “รูปธรรม” นั้น เนื่องจากเป็นการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายฉบับหนึ่ง ๆ ในขณะที่กำลังถูกนำมาปรับใช้ต่อบุคคลในกรณีรูปธรรมเฉพาะหนึ่ง ๆ ซึ่งเป็นการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญการกระทำขององค์กรของรัฐในการปรับใช้กฎหมายโดยมีผลผูกพันต่อบุคคลเฉพาะกรณี⁴¹ ไม่ว่าจะเป็นการโต้แย้งกรณีที่ผู้พิพากษาได้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญมาปรับใช้ในการพิจารณาคดีในศาลหนึ่ง ๆ หรือการโต้แย้งกรณีที่องค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจทางปกครองนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญมาปรับใช้ในการกระทำทางปกครองต่อบุคคลเฉพาะกรณี

ด้วยเหตุที่การโต้แย้งว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่ผู้พิพากษาบังคับใช้ในการพิพากษาคดี หรือการโต้แย้งว่าการกระทำขององค์กรของรัฐเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการใช้สิทธิของบุคคลผู้เป็นคู่กรณีพิพาทในศาลหนึ่ง ๆ ฉะนั้น การยื่นคำร้องในประเด็นข้อกังขาปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ถูกนำมาปรับใช้ต่อบุคคลในกรณีรูปธรรม จึงนับเป็นขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการต่อสู้คดีที่กำลังดำเนินไปในกระบวนการยุติธรรมทั่วไป กล่าวคือ การทำงานของกลไกการทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบรูปธรรม มีจุดเริ่มต้นจากกรณีที่ปัจเจกบุคคลผู้ได้รับผลจากการบังคับใช้กฎหมายฉบับหนึ่ง ๆ ได้โต้แย้งว่าการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐตามกฎหมายดังกล่าว ส่งผลให้ตนถูกละเมิดสิทธิที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองบุคคลผู้นั้นจึงต้องการใช้สิทธิทางศาลเพื่อให้มีการเยียวยาความเสียหายจากการถูกล่วงละเมิดสิทธินั้น โดยนัยนี้ คำร้องที่ถูกยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้ทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบรูปธรรมจึงเชื่อมโยงกับคดีรูปธรรมที่อยู่ในศาลใดศาลหนึ่งเสมอ⁴²

เหตุผลที่ของการมีกลไกการยื่นคำร้องที่มาจากการโต้แย้งกฎหมายที่ถูกนำมาใช้บังคับในการพิจารณาพิพากษาคดีในศาลนั้น เนื่องจากภายใต้ระบบการทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบรวมศูนย์หรือตัวแบบยุโรป ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมทั่วไปไม่อาจใช้อำนาจทางตุลาการวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายได้ เมื่อใดที่มีการยกประเด็นปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายขึ้นต่อหน้าผู้พิพากษาในระหว่างการต่อสู้คดีพิพาทในศาล ผู้พิพากษาย่อมไม่สามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีนั้นต่อไปได้ จนกว่าจะมีข้อยุติเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ใช้บังคับในคดีดังกล่าวเสียก่อน⁴³

⁴¹ Stone Sweet, "Constitutional Court and Parliamentary Democracy," p. 86.

⁴² Stone Sweet, "Constitutions and Judicial Power," p. 168.

⁴³ De Visser, *Constitutional Review in Europe: A Comparative Analysis*, p. 97.

โดยทั่วไปกลไกการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีนี้ มีหลักเกณฑ์คือ ผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาคดีในศาลนั้น ๆ จะต้องส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญก็ต่อเมื่อกรณีเป็นไปตามเงื่อนไข 2 ประการ คือ (1) ประเด็นข้อกังขาปัญหาทางรัฐธรรมนูญนั้น เป็นข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญในการต่อสู้คดีในศาล นั่นคือ คำวินิจฉัยในประเด็นปัญหาดังกล่าวมีนัยสำคัญต่อผลการพิพากษาคดี ในแง่ที่ว่าคู่ความฝ่ายใดจะแพ้หรือฝ่ายใดจะชนะในคดีนั้น ขึ้นอยู่กับผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่า บทบัญญัติของกฎหมายที่ถูกโต้แย้งในศาลนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ และ (2) ผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาคดีในศาลนั้น ๆ ได้พิจารณาประเด็นข้อกังขาที่ปรากฏต่อหน้าแล้ว เห็นว่ามีเหตุผลอันควรสงสัยเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการบังคับใช้บทบัญญัติของกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่เป็นประเด็นโต้แย้งในการพิจารณาคดีนั้น⁴⁴

เมื่อผู้พิพากษาในศาลได้ยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ใช้ในการพิพากษาคดีนั้น ๆ แล้ว กระบวนการตัดสินพิพากษาคดีในศาลนั้นก็จะต้องถูกพักไว้จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาข้อโต้แย้งตามคำร้อง กล่าวคือ การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้บททวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแบบรูปธรรม มีผลชะลอกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีในศาลยุติธรรมไว้ในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนั้น และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยส่งกลับไปยังผู้พิพากษาที่เป็นผู้ยื่นเรื่องแล้ว จากนั้นผู้พิพากษาจึงจะดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลดังกล่าวต่อไป โดยนำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมาใช้เป็นบรรทัดฐานประกอบการพิพากษาคดีนั้น⁴⁵

ในกระบวนการทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแบบรูปธรรมนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจะทำหน้าที่วินิจฉัยประเด็นตามคำขอของผู้พิพากษาในศาลที่เป็นที่มาของข้อกังขาดังกล่าว โดยพิจารณาแต่เพียงว่า บทบัญญัติของกฎหมายที่ถูกโต้แย้งในกรณีนั้น ๆ มีผลใช้บังคับโดยสมบูรณ์ตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ในขณะที่ผู้พิพากษาในศาลที่ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในประเด็นกึ่งขานั้น ยังคงเป็นผู้ใช้อำนาจพิพากษาชี้ขาดประเด็นข้อพิพาทในคดีนั้นต่อไปโดยยึดคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นบรรทัดฐานในการพิพากษาคดี อย่างไรก็ตาม คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายซึ่งมีจุดเริ่มต้นมาจากคดีรูปธรรมหนึ่ง ๆ จะมีผลผูกพันต่อองค์กรตุลาการทั้งหมดในกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายฉบับนั้นถูกวินิจฉัยว่ามีข้อความหรือสาระสำคัญที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและใช้บังคับมิได้⁴⁶

⁴⁴ Stone Sweet, "Constitutions and Judicial Power," p. 168.

⁴⁵ Stone Sweet, "Constitutional Court and Parliamentary Democracy," p. 87.

⁴⁶ Comella, *Constitutional Courts and Democratic Values: A European Perspective*, p. 7.

การตั้งข้อกังขาถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย จึงเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการยื่นคำร้องเข้าสู่ศาลรัฐธรรมนูญ โดยมีจุดเริ่มต้นมาจากกระบวนการยุติข้อพิพาททางกฎหมายที่ดำเนินไปในศาลทั่วไป เมื่อผู้พิพากษาศาลซึ่งกำลังพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในคดีเฉพาะหนึ่ง ๆ มีเหตุผลให้เชื่อได้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่ตนนำมาปรับใช้ในการพิพากษาคดีนั้น ๆ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือมีประเด็นข้อสงสัยเกี่ยวกับความสมบูรณ์ของผลใช้บังคับในกฎหมายฉบับนั้น แต่เนื่องจากผู้พิพากษาในศาลทั่วไปทั้งหลายไม่ได้รับอนุญาตให้มีอำนาจในการประกาศให้บทบัญญัติกฎหมายสิ้นผลใช้บังคับได้ด้วยตัวเอง ผู้พิพากษาเหล่านั้นจึงมีบทบาทแต่เพียงนำข้อโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ใช้บังคับในคดีไปยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยนัยนี้ คู่ความในศาลจึงมีส่วนช่วยให้ผู้พิพากษาดูแลพบถึงจุดที่เป็นความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือการปรับใช้กฎหมาย และนำไปสู่การส่งบทบัญญัติกฎหมายนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาทบทวนวินิจฉัย⁴⁷

การทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีลักษณะเป็นแทรกตัวเข้าไปมีบทบาทวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในกระบวนการทำงานของศาลยุติธรรมทั่วไปนั้น ทำให้เกิดขั้นตอนการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทอีกขั้นตอนหนึ่งเพิ่มขึ้นมาในกระบวนการต่อสู้คดีในศาลทั่วไป นั่นคือ การวินิจฉัยข้อโต้แย้งความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ใช้บังคับในศาล (preliminary reference) ในบริบทประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป กระบวนการทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแบบรูปธรรมซึ่งเกิดขึ้นในขั้นตอนการต่อสู้คดีในศาล ปรากฏให้เห็นในหลายประเทศ เช่น ออสเตรีย เบลเยียม ฝรั่งเศส เยอรมนี อิตาลี ลักเซมเบิร์ก สเปน⁴⁸ แต่กลไกการยื่นข้อกังขาปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยผู้พิพากษาศาลธรรมดา ไม่ปรากฏในประเทศโปรตุเกส ซึ่งผู้พิพากษาศาลธรรมดาสามารถยืนยันที่จะไม่ใช้บทบัญญัติของกฎหมายหนึ่ง ๆ ในการพิพากษาคดีในเขตอำนาจของตนได้ ส่วนในฝรั่งเศส กลไกดังกล่าวก็ไม่ปรากฏมาก่อน จนกระทั่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2008 ซึ่งบัญญัติให้มีการนำกลไกดังกล่าวมาใช้เป็นครั้งแรก⁴⁹

หากพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบ จะเห็นว่า ประเทศต่าง ๆ กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการยื่นคำร้องของผู้พิพากษาศาลธรรมดาในลักษณะต่างกันไป โดยเฉพาะหลักเกณฑ์ที่กำหนดว่า เมื่อใดที่ผู้พิพากษาจะสามารถยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยประเด็นข้อกังขาถึงความชอบด้วย

⁴⁷ Stone Sweet, "Constitutions and Judicial Power," p. 168.

⁴⁸ Stone Sweet, "Constitutional Court and Parliamentary Democracy," p. 87.

⁴⁹ Comella, *Constitutional Courts and Democratic Values: A European Perspective*, p. 167. นัยทางการเมืองของการปฏิรูปกลไกทางรัฐธรรมนูญดังกล่าว ดู Federico Fabbrini, "Kelsen in Paris: France's Constitutional Reform and the Introduction of A Posteriori Constitutional Review of Legislation," *German Law Journal* 9, no. 10 (2008): 1297-312.

รัฐธรรมนูญของกฎหมายได้ กล่าวคือ ผู้พิพากษาต้องวินิจฉัยแล้วมีความเห็นยืนยันว่ากฎหมายฉบับนั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือเพียงแค่มีข้อสงสัยเกิดขึ้นต่อหน้าโดยตัวผู้พิพากษาเองยังไม่มีคำตอบแน่ชัด ก็เพียงพอแล้วที่จะยื่นเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด ในขณะที่บางประเทศมีหลักเกณฑ์ว่าลำพังเพียงแคผู้พิพากษามีข้อสงสัยหรือกังขาถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายนั้น ยังไม่ใช่เงื่อนไขที่เพียงพอสำหรับการยื่นเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ ดังเช่นในเยอรมนี แต่ในบางประเทศ อาทิ อิตาลี สเปน เบลเยียม และลักเซมเบิร์ก เพียงแคผู้พิพากษามีข้อกังขาในประเด็นปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็สามารถยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ทันที⁵⁰

ส่วนในประเทศออสเตรีย ฝรั่งเศส และเบลเยียม กระบวนวิธีการยื่นคำร้องของผู้พิพากษาศาลธรรมดาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยข้อกังขาถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ใช้ในศาลนั้น ปรากฏลักษณะพิเศษบางประการ กล่าวคือ ในออสเตรีย ศาลชั้นสูงสุดของทุกศาลเท่านั้น ที่มีสิทธิในการใช้อำนาจยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ใช้พิพากษาคดีในศาลเหล่านั้นได้ ได้แก่ ศาลปกครองสูงสุด (Higher Administrative Court) ศาลฎีกา (Supreme Court of Justice) ศาลอุทธรณ์ (appellate court) นอกจากนี้ ยังรวมถึงคณะตุลาการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง (independent administrative tribunal) คณะตุลาการวินิจฉัยคดีผู้ลี้ภัยแห่งสหพันธ์ (Independent Federal Asylum Tribunal) อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่กฎหมายที่ถูกตั้งข้อกังขาในศาลเป็นกฎหมายที่ฝ่ายบริหารตราขึ้น (administrative ordinance) ศาลทั้งหมดทุกศาลไม่ว่าจะเป็นชั้นไหน ก็สามารถยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้⁵¹

ในฝรั่งเศส การยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยข้อกังขาประเด็นความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย สามารถกระทำโดยศาลใด ๆ ก็ได้ แต่คำร้องดังกล่าวต้องผ่านการพิจารณาถ้อยแถลงและยืนยันรับรองประเด็นข้อกังขาอันเป็นสาระสำคัญของคำร้องนั้นโดยศาลชั้นสูงสุดที่มีเขตอำนาจในการพิพากษาคดีประเภทนั้น ๆ เสียก่อน ได้แก่ ศาลฎีกา (Court of Cassation, *Cour de cassation*) หรือศาลปกครองสูงสุด (Council of State, *Conseil d'État*) ทั้งนี้ การยื่นคำร้องตั้งข้อกังขาเกี่ยวกับความสมบูรณ์ของผลใช้บังคับในบทบัญญัติของกฎหมายโดยผู้พิพากษาในศาลฝรั่งเศส นั้น สามารถกระทำได้เฉพาะภายใต้เหตุผลที่ว่า บทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับในศาลหนึ่ง ๆ

⁵⁰ Comella, *Constitutional Courts and Democratic Values: A European Perspective*, p. 167.

⁵¹ Ibid.

ส่งผลละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เท่านั้น ไม่สามารถใช้กลไกดังกล่าวโต้แย้งกฎหมายด้วยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในประเด็นอื่นได้⁵²

ในเบลเยียม ศาลทั้งหมดได้รับมอบหมายอำนาจในการยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายได้โดยตรง แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ศาลชั้นสุดท้าย ได้แก่ ศาลฎีกา (Court of Cassation, *Cour de cassation*) และศาลปกครองสูงสุด (Council of State, *Conseil d'État*) มักจะถือว่าตนต้องทำหน้าที่นี้อย่างเคร่งครัด กล่าวคือ เมื่อคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้โต้แย้งต่อผู้พิพากษาในศาลหนึ่ง ๆ ว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้พิจารณาพิพากษาคดี ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ศาลสูงสุดในคดีนั้นมีหน้าที่ต้องนำประเด็นข้อกังขาดังกล่าวยื่นเรื่องต่อไปยังศาลรัฐธรรมนูญเสมอ แม้ว่าในกรณีนั้นผู้พิพากษาในศาลสูงสุดเอง จะได้พิจารณาแล้วเห็นว่ากฎหมายดังกล่าวไม่มีปัญหาเรื่องความไม่สมบูรณ์ในผลใช้บังคับ หรือเห็นว่าไม่มีความจำเป็นต้องขอคำวินิจฉัยในปัญหาดังกล่าวจากศาลรัฐธรรมนูญก็ตาม ทั้งนี้ ข้อกำหนดให้ศาลชั้นสูงสุดต้องทำหน้าที่อย่างเคร่งครัดในลักษณะที่กล่าวมานี้ ถูกนำมาใช้เป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1989⁵³

จากที่กล่าวมาข้างต้น อาจสรุปได้ว่า ความแตกต่างระหว่างกลไกการทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบนามธรรม และการทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบรูปธรรมนั้น มีความเชื่อมโยงกับลักษณะสำคัญในมิติอื่น ๆ ของตัวแบบระบบยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญด้วย กล่าวคือ กลไกการวินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญภายใต้ระบบกระจายอำนาจ ย่อมจะมีรูปแบบเป็นการทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบรูปธรรมเสมอ แต่ในประเทศที่มีระบบรวมศูนย์อำนาจโดยการตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นในฐานะองค์กรตุลาการที่ทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญเพียงองค์กรเดียวนั้น กลไกการทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย สามารถมีได้ทั้งแบบรูปธรรมและแบบนามธรรมควบคู่กัน อย่างไรก็ตาม ข้อสรุปนี้มีข้อยกเว้นในบางประเทศในสหภาพยุโรป ได้แก่ ลักเซมเบิร์ก ซึ่งมีการตั้งศาลรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้มีหน้าที่เฉพาะการทบทวนแบบรูปธรรมเพียงอย่างเดียว และอิตาลี ซึ่งมีการตั้งศาลรัฐธรรมนูญ แต่ไม่มีกลไกการทบทวนความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบนามธรรมในช่วงก่อนประกาศใช้⁵⁴

⁵² Ibid.

⁵³ Ibid. pp. 167-168.

⁵⁴ De Visser, *Constitutional Review in Europe: A Comparative Analysis*, p. 97.

การวินิจฉัยข้อร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ

การวินิจฉัยข้อร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ (constitutional complaint) คือ การยื่นคำร้องของปัจเจกบุคคลต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง ในกรณีที่บุคคลนั้นเห็นว่า สิทธิตามรัฐธรรมนูญ (constitutional rights) ของตนถูกระทบโดยการกระทำขององค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (public act) และบุคคลนั้นได้อาศัยช่องทางเรียกร้องการเยียวยาความเสียหายในกระบวนการทางตุลาการทั้งหมดทุกช่องทาง (judicial remedies) แล้วแต่ไม่ได้รับการแก้ไข จึงต้องอาศัยสิทธิในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง เพื่อขอให้วินิจฉัยปัญหาความด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำขององค์กรของรัฐในกรณีนั้น ๆ และเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งที่มีผลเยียวยาความเสียหายอันเนื่องมาจากการที่สิทธิซึ่งได้รับการคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญถูกละเมิดโดยองค์กรของรัฐองค์กรนั้น⁵⁵

การยื่นคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญจึงเป็นกลไกที่เปิดช่องให้ปัจเจกบุคคลสามารถยื่นคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายขององค์กรของรัฐทุกฝ่ายเข้าสู่กระบวนการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญได้โดยตรง โดยทั่วไปคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญที่เข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ มักเป็นกรณีที่สิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลถูกรุกล้ำหรือละเมิดอันเนื่องมาจากหน่วยงานของรัฐหนึ่ง ๆ กระทำการในอำนาจหน้าที่โดยตีความบทบัญญัติของกฎหมายอย่างไม่ถูกต้อง หรือนำบทบัญญัติของกฎหมายมาปรับใช้อย่างไม่ถูกต้อง หรือเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายขององค์กรโดยมีผลให้สิทธิที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองถูกระทบ

อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีปัญหาการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลโดยการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐ ก็อาจมีสาเหตุมาจากข้อบกพร่องในตัวบทบัญญัติกฎหมายนั้น ๆ เอง มิใช่ปัญหาการตีความบทบัญญัติของกฎหมายโดยไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ หรือการปรับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์และกฎเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ ในกรณีเช่นนี้ แม้คำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญจะเป็นการร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำในการปรับใช้กฎหมายขององค์กรของรัฐ แต่ศาลรัฐธรรมนูญก็สามารถพิจารณาทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายที่ถูกนำมาปรับใช้ในกรณีดังกล่าว และตัดสินชี้ขาดถึงความสมบูรณ์ของผลใช้บังคับในบทบัญญัติของกฎหมายนั้นได้เช่นกัน⁵⁶

การกำหนดให้การวินิจฉัยคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญเป็นเขตอำนาจอีกประเภทหนึ่งของศาลรัฐธรรมนูญนั้น ปรากฏให้เห็นในบางประเทศ อาทิ เยอรมนี ออสเตรีย สเปน และโปรตุเกส หาก

⁵⁵ Stone Sweet, "Constitutional Court and Parliamentary Democracy," p. 86; Stone Sweet, "Constitutions and Judicial Power," p. 168.

⁵⁶ Comella, *Constitutional Courts and Democratic Values: A European Perspective*, p. 7.

พิจารณาในมิติช่องทางการยื่นคำร้องเข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จะพบว่า โดยทั่วไปการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญเป็นกลไกที่เปิดช่องให้ผู้ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจตามกฎหมายขององค์กรของรัฐสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่ปัจเจกบุคคล บริษัทเอกชน หรือกลุ่มบุคคล เห็นว่าสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตนถูกละเมิดและได้อาศัยช่องทางการเยียวยาที่มีอยู่ทั้งหมดแล้ว อย่างไรก็ตาม กลไกการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญมักมีลักษณะผสมผสานสองช่องทางเข้าด้วยกัน คือ การยื่นคำร้องโดยปัจเจกบุคคลผู้ถูกละเมิดสิทธิตามรัฐธรรมนูญ โดยการกระทำขององค์กรของรัฐ และการยื่นคำร้องโดยผู้ตรวจการแผ่นดินในกรณีที่เห็นว่าการกระทำขององค์กรของรัฐในกรณีหนึ่ง ๆ เป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยรุกรานสิทธิซึ่งได้รับการคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญ⁵⁷

การยื่นคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญโดยทั่วไปมักอยู่ภายใต้เงื่อนไขพื้นฐานที่ว่า บุคคลจะใช้สิทธิยื่นคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำขององค์กรของรัฐหนึ่ง ๆ ต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงได้ ก็ต่อเมื่อบุคคลผู้นั้นได้อาศัยช่องทางการแก้ไขเยียวยาในทางตุลาการจนครบถ้วนแล้ว⁵⁸ การมีเงื่อนไขเบื้องต้นในประการนี้ จึงทำให้การใช้สิทธิของปัจเจกบุคคลในการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ มีผลเทียบเท่ากับ “การร้องอุทธรณ์คำพิพากษาอันถึงที่สุดแล้ว” (appeals of final judicial rulings) โดยนัยนี้ บทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของปัจเจกบุคคล ซึ่งได้เรียกร้องการแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากการถูกล่วงละเมิดสิทธิที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองในกระบวนการต่อสู้คดีในศาลยุติธรรมทั่วไปจนถึงที่สุดแล้ว จึงถือเป็นการทำหน้าที่ในลักษณะใกล้เคียงกับบทบาทของศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกาในกรณีการวินิจฉัยชี้ขาดคำร้องอุทธรณ์ (appellate review) ของบุคคลผู้ต่อสู้คดีในระบบศาลยุติธรรมระดับมลรัฐ เพื่อให้ได้รับการเยียวยาสำหรับกรณีที่สิทธิของตนในเรื่องที่รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐคุ้มครองถูกระทบกระเทือน⁵⁹

อย่างไรก็ตาม กลไกการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญในแต่ละประเทศอาจมีกฎเกณฑ์ในทางปฏิบัติบางประการที่แตกต่างกัน หากพิจารณาเปรียบเทียบในบริบทประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป จะเห็นว่า กรณีศาลรัฐธรรมนูญออสเตรียนั้น การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญเป็นกลไกสำหรับเปิดช่องให้ปัจเจกบุคคลโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการตัดสินใจทางปกครอง (administrative decisions) ได้โดยตรงเป็นหลัก ดังนั้น บุคคลผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญออสเตรียจึงไม่จำเป็นต้องใช้สิทธิเรียกร้องการแก้ไขเยียวยาในศาลทั่วไปก่อนแต่อย่างใด

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Stone Sweet, "Constitutions and Judicial Power," p. 168.

⁵⁹ Stone Sweet, "Constitutional Courts," p. 823.

ต่างจากกรณีศาลรัฐธรรมนูญเยอรมนีและสเปน ซึ่งการยื่นคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญมีหลักเกณฑ์คือ บุคคลผู้ยื่นคำร้องต้องใช้สิทธิเรียกร้องการเยียวยาผลเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานในระบบศาลธรรมดาทุกช่องทางเสียก่อน ศาลรัฐธรรมนูญจึงจะสามารถรับคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของบุคคลนั้นได้ ด้วยเหตุนี้ ในประเทศสเปนและเยอรมนี คำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญที่มีจำนวนมากที่สุดจึงเป็นกรณีที่บุคคลโต้แย้งความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำอันเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรฝ่ายตุลาการ ซึ่งบุคคลเห็นว่าส่งผลให้ตนถูกลิดรอนสิทธิที่รัฐธรรมนูญคุ้มครอง โดยเฉพาะการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยปกป้องสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตนที่ถูกกระทบโดยคำพิพากษาของศาล (judicial decisions) โดยอ้างว่าเป็นการพิพากษาคดีโดยไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาความ (due process) ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ⁶⁰

นอกจากนี้ เงื่อนไขเกี่ยวกับการใช้สิทธิยื่นคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญในแต่ละประเทศยังมีรายละเอียดบางประการแตกต่างกันด้วย กล่าวคือ ในเยอรมนี นอกจากบุคคลผู้เห็นว่าตนได้รับความทุกข์ร้อนเสียหายอันเป็นผลจากการฝ่าฝืนกฎหมายรัฐธรรมนูญโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะสามารถยื่นคำร้องในเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญได้แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถยื่นคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญต่อศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เยอรมันได้ ในกรณีที่เห็นว่าอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ ถูกิดรอนหรือถูกล้ำโดยการกระทำใด ๆ อันเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองในระดับที่เหนือกว่าขึ้นไป

ส่วนในสเปนนั้น การยื่นคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ นอกจากจะยื่นโดยปัจเจกบุคคลผู้เห็นว่าตนถูกลิดรอนสิทธิตามรัฐธรรมนูญแล้ว องค์กรของรัฐ ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ombudsman) หรืออัยการสูงสุด (public prosecutor) ยังสามารถยื่นคำร้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญต่อศาลรัฐธรรมนูญได้อีกทางหนึ่งด้วย อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาองค์กรเหล่านี้แทบไม่เคยยื่นคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ คำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญที่เข้าสู่ศาลรัฐธรรมนูญสเปนมักจากการยื่นโดยปัจเจกบุคคลเป็นหลัก⁶¹

หากพิจารณาสาระสำคัญของการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญในเชิงเปรียบเทียบ จะพบว่า แม้กลไกการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญโดยทั่วไปจะมีขึ้นเพื่อเป็นช่องทางโต้แย้งปัญหาการละเมิดสิทธิตามรัฐธรรมนูญของบุคคลโดยองค์กรของรัฐ แต่ในทางปฏิบัติแต่ละประเทศอาจวางเงื่อนไขเกี่ยวกับ

⁶⁰ Comella, *Constitutional Courts and Democratic Values: A European Perspective*, p. 168.

⁶¹ Ibid. ดูเพิ่มเติมใน Victor Ferreres Comella, "The Spanish Constitutional Court: Time for Reforms," in *Constitutional Courts: A Comparative Study*, ed. Andrew Harding and Peter Leyland (London: Wildy, Simmonds & Hill Publishing, 2009), pp. 174-95.

สาระสำคัญของคำร้องในลักษณะแตกต่างกันไป กล่าวคือ ในบางประเทศ ได้แก่ ออสเตรีย และเยอรมนี มีการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับสถานการณ์พิเศษเฉพาะที่ปัจเจกบุคคลสามารถโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายได้โดยตรงโดยผ่านการยื่นคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญต่อศาลรัฐธรรมนูญ⁶²

เงื่อนไขดังกล่าวก็คือ บทบัญญัติของกฎหมายฉบับหนึ่ง ๆ สามารถตกเป็นเป้าของการยื่นคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญได้ หากข้อเท็จจริงปรากฏชัดว่า สิทธิของบุคคลผู้ยื่นคำร้องนั้นได้ถูกบั่นทอนทำลายโดยการกระทำภายใต้กฎหมายฉบับนั้นซึ่งมีผลโดยตรงเป็นการเฉพาะตัวต่อบุคคลผู้ยื่นคำร้อง ในขณะที่กรณีประเทศสเปนนั้น การยื่นคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญต้องเป็นคำร้องที่ปัจเจกบุคคลกล่าวหาการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ตนเห็นว่าละเมิดต่อสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตนเท่านั้น ดังนั้น บุคคลจึงไม่สามารถใช้สิทธิยื่นคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญเพื่อโจมตีกฎหมายฉบับหนึ่ง ๆ โดยตรงได้⁶³

ส่วนกลไกการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญในโปรตุเกสนั้น มีลักษณะเฉพาะซึ่งถือเป็นกรณีกเว้นในบรรดาประเทศยุโรปที่มีศาลรัฐธรรมนูญด้วยกัน กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญโปรตุเกสมีเขตอำนาจค่อนข้างจำกัดในการวินิจฉัยข้อโต้แย้งปัญหาปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำที่เป็นการใช้กฎหมายของศาลยุติธรรมทั่วไป เนื่องจากศาลธรรมดาทุกศาลได้รับอนุญาตให้สามารถวินิจฉัยข้อโต้แย้งเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตนนำมาปรับใช้ในการพิจารณาคดีได้ และสามารถตัดสินใจไม่นำบทบัญญัติของกฎหมายนั้น ๆ มาใช้บังคับในศาลได้หากผู้พิพากษาในศาลนั้นวินิจฉัยแล้วเห็นว่าบทบัญญัตินั้นมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่ออุทธรณ์การกระทำที่เป็นการใช้อำนาจตุลาการปรับใช้กฎหมายของศาลยุติธรรมทั่วไป จึงสามารถดำเนินการได้เฉพาะเมื่อคู่ความในคดีนั้นได้โต้แย้งปัญหาดังกล่าวต่อผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาคดีในศาล และมีคำพิพากษาของศาลชี้ขาดข้อโต้แย้งนั้นออกมาแล้ว จากนั้นบุคคลผู้เป็นคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่ไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษานั้น จึงจะมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญด้วยตนเองหรือโดยผ่านอัยการสูงสุด เพื่ออุทธรณ์คำวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการปรับใช้กฎหมายในศาลนั้นได้ โดยนัยนี้ ศาลรัฐธรรมนูญโปรตุเกสจึงทำหน้าที่เพียงวินิจฉัยชี้ขาดว่า ศาลอื่น ๆ ได้วินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการตัดสินพิพากษาคดีถูกต้องแล้วหรือไม่ ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่ผู้พิพากษาไม่ยอมนำบทบัญญัติของกฎหมายหนึ่ง ๆ มาปรับใช้ในการพิพากษาคดีเพราะตนวินิจฉัยแล้วเห็นว่ามีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือกรณี

⁶² Comella, *Constitutional Courts and Democratic Values: A European Perspective*, p. 168.

⁶³ Stone Sweet, "Constitutional Court and Parliamentary Democracy," p. 87.

ที่ผู้พิพากษาวินิจฉัยแล้วมีความเห็นยืนยันความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งคู่ความฝ่ายหนึ่งในศาลนั้นได้โต้แย้งคัดค้านเพื่อมิให้นำมาปรับใช้⁶⁴

อำนาจหน้าที่เสริมของศาลรัฐธรรมนูญ

การจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญโดยประกอบด้วยกลไกการทำงานพื้นฐานสามรูปแบบ ได้แก่ การทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบนามธรรม การทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบรูปธรรม และการวินิจฉัยคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญนั้นเริ่มปรากฏแพร่หลายในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา โดยมีศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ของประเทศเยอรมนีเป็นต้นแบบหลัก จนกระทั่งทุกวันนี้ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมนียังคงได้รับการกล่าวขานว่าเป็นตัวแบบศาลรัฐธรรมนูญที่มีอิทธิพลมากที่สุด ดังเห็นได้จากข้อเท็จจริงที่ว่า ประเทศต่าง ๆ ที่มีระบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายตามตัวแบบยุโรปนั้น มักจะยึดตัวแบบศาลรัฐธรรมนูญเยอรมนีเป็นต้นแบบในการร่างรัฐธรรมนูญของตนเองไม่มากนัก⁶⁵

อย่างไรก็ตาม บรรดาผู้ร่างรัฐธรรมนูญใหม่ในระลอกหลัง ๆ ได้มีการแต่งเติมองค์ประกอบลักษณะใหม่ ๆ เข้าไปในตัวแบบศาลรัฐธรรมนูญด้วย โดยเฉพาะการสร้างช่องทางการยื่นคำร้องเข้าสู่ศาลรัฐธรรมนูญให้หลากหลายยิ่งขึ้น ดังเห็นได้ชัดเจนในกรณีกลไกการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดย "ผู้ตรวจการด้านสิทธิ" (rights ombudsman) ซึ่งปรากฏเป็นครั้งแรกในยุโรปในรัฐธรรมนูญสเปน ค.ศ. 1978 หลังจากนั้นกลไกลักษณะนี้ได้แพร่หลายไปทั่วยุโรปตะวันออกและยุโรปกลาง กล่าวคือ ผู้ตรวจการด้านสิทธิมีหน้าที่ยื่นคำร้องกรณีปัญหาการละเมิดสิทธิตามรัฐธรรมนูญเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง นอกเหนือไปจากอำนาจหน้าที่ในการยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญทบทวนตรวจสอบกฎหมายแบบนามธรรม ยิ่งกว่านั้น รัฐธรรมนูญใหม่ที่จัดทำขึ้นภายหลังสิ้นสุดระบอบคอมมิวนิสต์ในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก ยังได้ขยายสิทธิในการยื่นคำร้องให้มีการทบทวนตรวจสอบกฎหมายแบบนามธรรมไปยังตัวแสดงอื่น ๆ อย่างกว้างขวางอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นองค์กรอัยการ ศาลต่าง ๆ องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนองค์กรสหภาพแรงงานและผู้ประกอบวิชาชีพ⁶⁶

ศาลรัฐธรรมนูญรุ่นใหม่มีลักษณะร่วมกันอยู่ที่การปรับแต่งกลไกการทำงานบางส่วนในลักษณะที่ต่างไปจากตัวแบบศาลรัฐธรรมนูญรุ่นแรก ๆ กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นใหม่มี

⁶⁴ Comella, *Constitutional Courts and Democratic Values: A European Perspective*, p. 7.

⁶⁵ Stone Sweet, "Constitutional Courts," p. 824.

⁶⁶ Ibid.

แนวโน้มจะลดเงื่อนไขทางกฎหมายอันเป็นอุปสรรคในการนำปัญหาข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญให้เหลือน้อยที่สุด ตัวอย่างที่ชัดเจนคือ รัฐธรรมนูญอิตาลีและรัฐธรรมนูญโคลอมเบีย ซึ่งบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลทุกคนในการยื่นคำร้องเข้าสู่ศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง ผ่านกลไกที่เรียกว่า “ปฏิบัติการของประชาชน” (*actio popularis*, popular action) ซึ่งเป็นการใช้สิทธิของพลเมืองในการร่วมกันปกป้องความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดยเปิดช่องให้บุคคลใดก็ตามสามารถยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบนามธรรมได้ โดยที่บุคคลผู้ยื่นคำร้องนั้นไม่จำเป็นต้องแสดงให้เห็นว่ากฎหมายที่ตนร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจวินิจฉัยนั้นได้ส่งผลเสียหายต่อตนเองจริงหรือไม่

กลไกในลักษณะดังกล่าวถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบการปกป้องสิทธิอันเป็นกลไกตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีใช้กลไกการคุ้มครองสิทธิของบุคคลโดยองค์กรของรัฐอันเป็นการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด หากเป็นกลไกการทำงานขององค์กรที่ได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่จากรัฐธรรมนูญโดยตรง การรับรองสิทธิของบุคคลในการยื่นคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบนามธรรมต่อศาลรัฐธรรมนูญนี้ ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของประชาชนในการใช้สิทธิร่วมกันพิทักษ์ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ กลไกดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างหลักประกันว่า จะไม่มีบรรทัดฐานทางกฎหมายใด (legal norm) การกระทำของรัฐกรณีใด (public act) หรือการละเมิดสิทธิในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง (violation of a right) อยู่นอกเหนือการควบคุมตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญ ในฐานะองค์กรที่รัฐธรรมนูญจัดตั้งขึ้นและได้รับมอบหมายอำนาจจากรัฐธรรมนูญให้ทำหน้าที่เป็นองค์กรพิทักษ์สิทธิของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญคุ้มครอง⁶⁷

โดยนัยนี้ ศาลรัฐธรรมนูญก็คือศาลที่มีเขตอำนาจในการคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญเป็นการเฉพาะ มีภารกิจหลักในการทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย และความชอบด้วยรัฐธรรมนูญการกระทำทางกฎหมายขององค์กรของรัฐ ยิ่งกว่านั้น ศาลรัฐธรรมนูญรุ่นใหม่ในหลายประเทศยังได้รับความไว้วางใจให้มี “อำนาจเสริม” (ancillary powers) ในการตัดสินเรื่องอื่น ๆ นอกเหนือไปจากการวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายอีกด้วย⁶⁸ การทำหน้าที่ซึ่งจัดเป็นภารกิจเพิ่มเติมในเรื่องอื่น ๆ นั้น โดยส่วนใหญ่มักเกี่ยวข้องกับการตีความรัฐธรรมนูญ และการบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ในขณะที่ภารกิจเสริมบางส่วนเกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เช่น การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Tom Ginsburg, "Beyond Judicial Review: Ancillary Powers of Constitutional Courts," in *Institutions & Public Law: Comparative Approaches*, ed. Tom Ginsburg and Robert A. KaGan (New York: Peter Lang, 2005), pp. 225-44.

ประกอบรัฐธรรมนูญของการจัดการเลือกตั้ง การพิจารณาวินิจฉัยผลการได้ส่วนกรณีการยื่นถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะระดับสูง หรือการเพิกถอนสิทธิของพรรคการเมืองตามบทบังคับของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เป็นต้น⁶⁹

ทิศทางแนวโน้มที่ปรากฏชัดในประเทศที่จัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นในช่วงหลัง ๆ ก็คือ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญในประเทศเหล่านั้นนอกจากจะกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบรรทัดฐานทางกฎหมายและการกระทำขององค์กรของรัฐแล้ว ยังมักบัญญัติรัฐธรรมนูญให้กำหนดอำนาจหน้าที่ในเรื่องอื่น ๆ แก่ศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมด้วย ด้วยเหตุนี้ศาลรัฐธรรมนูญรุ่นใหม่จึงมีบทบาทหน้าที่หลายอย่างที่อาจถูกมองว่าเป็นการใช้อำนาจที่มี "ความเป็นการเมือง" (political) ค่อนข้างมาก⁷⁰ อาทิ การวินิจฉัยปัญหาข้อพิพาทในการจัดการเลือกตั้ง การยุบพรรคการเมืองที่ดำเนินกิจกรรมขัดต่อหลักการของระบอบประชาธิปไตย รวมถึงการวินิจฉัยข้อกล่าวหาในกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมถึงการวินิจฉัยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญและปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (constitutionality of constitutional amendments)⁷¹

เหตุผลสำคัญที่ศาลรัฐธรรมนูญรุ่นใหม่ได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทางการเมืองนั้น ก็เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญใหม่ในบริบทช่วงเปลี่ยนผ่านของระบอบประชาธิปไตย มีแนวโน้มเล็งเห็นว่าบทบาทหน้าที่เหล่านี้ เป็นเรื่องที่มีความสำคัญยิ่งต่อความมั่นคงยืนยาวของรัฐธรรมนูญใหม่ และเป็นการตัดสินใจเรื่องที่สำคัญเกินกว่าจะมอบหมายให้ศาลธรรมดาเป็นผู้ดำเนินการ ด้วยตรรกะในการออกแบบสถาบันเช่นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งใหม่ในหลายประเทศจึงมักหลีกเลี่ยงการนำ "ทฤษฎีข้อพิพาทอันมีสาระสำคัญเป็นปัญหาทางการเมือง" (political question doctrine) ที่ปรากฏในหลักวินิจฉัยของผู้พิพากษาศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกา มาปรับใช้ในการวินิจฉัยปัญหาเรื่องเขตอำนาจในการรับคำร้องข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทางการเมือง เพราะการยกหลักวินิจฉัยดังกล่าวย่อมมีนัยเท่ากับศาลรัฐธรรมนูญได้ประกาศละเขตอำนาจหรือละทิ้งภารกิจที่เป็นหน้าที่เสริมของตัวเองไปอย่างเป็นทางการ⁷²

⁶⁹ De Visser, *Constitutional Review in Europe: A Comparative Analysis*, p. 54.

⁷⁰ Stone Sweet, "Constitutional Courts," p. 822.

⁷¹ Andrew Harding, Peter Leyland, and Tania Groppi, "Constitutional Courts: Forms, Functions and Practice in Comparative Perspective," in *Constitutional Courts: A Comparative Study*, ed. Andrew Harding and Peter Leyland (London: Wildy, Simmonds & Hill, 2009), p. 6.

⁷² Stone Sweet, "Constitutional Courts," p. 822.

หากพิจารณาภาพรวม จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในประเทศต่าง ๆ มีความแตกต่างกันโดยเฉพาะในแง่ความเด่นชัดของบทบาทในการทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย กล่าวคือ ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญในบางประเทศแสดงบทบาทในด้านการวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายอย่างเด่นชัด แต่ศาลรัฐธรรมนูญในหลายประเทศกลับทำหน้าที่ในด้านที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ภายใต้ภารกิจเสริมเป็นหลักหรือเป็นงานส่วนใหญ่ จนส่งผลให้บทบาทในการทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายซึ่งถือเป็นภารกิจหลักถูกบดบังไป เนื่องจากการกิจที่เป็นการใช้อำนาจหน้าที่เสริมของศาลรัฐธรรมนูญ อาทิ การกำกับควบคุมความถูกต้องสมบูรณ์ของกระบวนการจัดการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายของพรรคการเมือง และการบังคับใช้กฎหมายต่อผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงนั้น ล้วนถือเป็นการทำหน้าที่ชี้ขาดปัญหา "ทางรัฐธรรมนูญ" (constitutional) ในแง่ที่ว่าเป็นการดำเนินการกิจที่ต้องอาศัยการตีความและการนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาบังคับใช้โดยตรง รัฐธรรมนูญรุ่นใหม่จึงมักกำหนดให้ภารกิจเหล่านี้อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญแทนที่จะเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่น ๆ ที่ไม่มีลักษณะเป็นกลไกทางตุลาการ⁷³

แม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญในประเทศต่าง ๆ โดยส่วนใหญ่ในปัจจุบัน มักมีบทบาทหน้าที่สองด้านประกอบกัน ด้านหนึ่งคือการทำหน้าที่ในด้านการกิจหลักในการทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย และการทำหน้าที่ในด้านการกิจเสริมอีกด้านหนึ่ง แต่ในทางปฏิบัติ สัดส่วนปริมาณภารกิจและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญภายใต้บทบาทหน้าที่แต่ละด้านก็มักปรากฏในลักษณะแตกต่างกันไป กล่าวคือ ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญบางแห่งปฏิบัติภารกิจภายใต้อำนาจหน้าที่หลักเป็นส่วนใหญ่ และดำเนินการกิจภายใต้อำนาจหน้าที่เสริมเพียงเล็กน้อย แต่ศาลรัฐธรรมนูญบางแห่งกลับปฏิบัติภารกิจภายใต้อำนาจหน้าที่เสริมในสัดส่วนปริมาณมากกว่าภารกิจที่เป็นอำนาจหน้าที่หลัก ดังนั้น หากพิจารณาเนื้องานที่ศาลรัฐธรรมนูญแต่ละแห่งได้ปฏิบัติจริงในห้วงเวลาหนึ่ง ๆ เราอาจจัดจำแนกลักษณะของศาลรัฐธรรมนูญในเชิงเปรียบเทียบ โดยพิจารณาจากสัดส่วนระหว่างภารกิจภายใต้อำนาจหน้าที่หลักและภารกิจภายใต้อำนาจหน้าที่เสริมได้อีกมิติหนึ่งด้วย

โดยนัยนี้ เราอาจกล่าวได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญหนึ่ง ๆ ไม่ใช่ศาลรัฐธรรมนูญแบบ “บริสุทธิ์” (pure) หากศาลรัฐธรรมนูญนั้นมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการกิจอื่น ๆ ที่นอกเหนือไปจากการทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายซึ่งถือเป็นภารกิจหลัก กล่าวคือ ยิ่งการทำหน้าที่ในการกิจเสริมเรื่องอื่น ๆ ได้รับความสำคัญจากตัวแสดงต่าง ๆ ในระบบการเมืองมากเพียงใด ยิ่งภารกิจเหล่านั้นส่งผลให้ปริมาณงานของศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มขึ้นมากเท่าใด และยิ่งภารกิจเหล่านั้นส่งผลให้ในทางหลักการแล้วการปฏิบัติงานของศาลรัฐธรรมนูญเคลื่อนเข้าใกล้กับบทบาทขององค์กรที่

⁷³ Comella, *Constitutional Courts and Democratic Values: A European Perspective*, p. 6.

มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายธรรมดาตามากเท่าใด ศาลรัฐธรรมนูญแห่งนั้นก็ยิ่งมีระดับความบริสุทธิ์ตามตัวแบบศาลรัฐธรรมนูญดั้งเดิมลดน้อยลงเท่านั้น⁷⁴

จากเกณฑ์การพิจารณาดังกล่าว เราสามารถเปรียบเทียบความแตกต่างในเชิงบทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในประเทศต่าง ๆ โดยจัดวางตำแหน่งของศาลรัฐธรรมนูญในประเทศเหล่านั้นลงบน “แถบจำแนกระดับความบริสุทธิ์” (spectrum of purity) ซึ่งมีปลายสุดด้านหนึ่งคือตำแหน่งของ “ศาลรัฐธรรมนูญบริสุทธิ์โดยสมบูรณ์” (absolutely pure constitutional courts) หมายถึงศาลรัฐธรรมนูญที่มีภารกิจเฉพาะการทบทวนความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น ตำแหน่งตรงกึ่งกลางคือศาลรัฐธรรมนูญที่มีบทบาทหน้าที่ในภารกิจเสริมบางอย่าง โดยกิจกรรมหลักยังคงเป็นภารกิจด้านการทบทวนความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายอยู่ ส่วนปลายสุดอีกด้านหนึ่งคือศาลรัฐธรรมนูญที่มีเขตอำนาจครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก จนไม่อาจกล่าวได้ว่าบทบาทหน้าที่ที่สำคัญที่สุดของศาลรัฐธรรมนูญนั้น ๆ คือการตัดสินชี้ขาดเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย เมื่อพิจารณาจากแบบแผนการปฏิบัติหน้าที่ประจำวันและปริมาณงานโดยรวมของศาลรัฐธรรมนูญในประเทศนั้น⁷⁵

หากพิจารณาเปรียบเทียบในบริบทประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป จะเห็นได้ว่า กรณีตัวอย่างประเทศที่จัดอยู่ในตำแหน่งศาลรัฐธรรมนูญบริสุทธิ์โดยสมบูรณ์ ได้แก่ เบลเยียม และลักเซมเบิร์ก ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญในประเทศเหล่านี้มีภารกิจเฉพาะการทบทวนความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น ส่วนตัวอย่างประเทศที่จัดอยู่ในตำแหน่งตรงกึ่งกลาง คือศาลรัฐธรรมนูญที่มีบทบาทหน้าที่ในภารกิจเสริมบางอย่าง โดยกิจกรรมหลักยังคงเป็นภารกิจด้านการทบทวนความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายอยู่ ได้แก่ ฝรั่งเศส อิตาลี และโปรตุเกส กล่าวคือ ในกรณีฝรั่งเศส ภารกิจหลักของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ คือการทบทวนความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย แต่ก็มีเขตอำนาจในการวินิจฉัยเรื่องเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และการออกเสียงประชามติด้วย⁷⁶

ส่วนในกรณีอิตาลีนั้น การปฏิบัติหน้าที่หลักของศาลรัฐธรรมนูญคือการทบทวนความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย แต่ในขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่เสริมในเรื่องอื่น ๆ ประกอบด้วย ได้แก่ การตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรของรัฐด้วยกันเอง และข้อพิพาทระหว่างรัฐส่วนกลางกับหน่วยการปกครองภาค หรือข้อพิพาทระหว่างหน่วยการปกครองภาคด้วยกันเองด้วย การวินิจฉัยชี้ขาดความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการจัดการออกเสียงประชามติ รวมทั้งเขตอำนาจในการพิจารณาชี้ขาดข้อกล่าวหาคดีอาญาของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐด้วย ทั้งนี้ ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญทำ

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Ibid., pp. 6-7.

⁷⁶ Ibid., p. 164.

หน้าที่พิจารณาคดีอาญาของประธานาธิบดี สมาชิกคณะตุลาการประจำ 15 คน จะถูกแทนที่ด้วยพลเมืองอิตาลีจำนวน 16 คน ที่มาจากการสุ่มเลือกจากบัญชีรายชื่อประชาชน 45 คน ซึ่งที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้สรรหาไว้ทุก 9 ปี เพื่อทำหน้าที่ร่วมกับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในกระบวนการไต่สวนข้อกล่าวหาคดีอาญาของประธานาธิบดีโดยเฉพาะ

ในกรณีโปรตุเกส แม้ศาลรัฐธรรมนูญจะมีการกิจกรรมอื่น ๆ หลากหลายด้าน แต่ในทางปฏิบัติคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญส่วนมาก ยังคงเป็นการวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย สำหรับภารกิจที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่เสริมของศาลรัฐธรรมนูญโปรตุเกส ได้แก่ การพิสูจน์เพื่อยืนยันการเสียชีวิตและประกาศสถานะผู้ไร้ความสามารถทางกายภาพอย่างถาวรของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ การยืนยันกรณีที่ประธานาธิบดีต้องถูกระงับการทำหน้าที่ของตนเป็นการชั่วคราว การพิสูจน์เพื่อยืนยันการพ้นจากตำแหน่งของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ การยืนยันการเสียชีวิตและประกาศสถานะไร้ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้สมัครแข่งขันรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี การวินิจฉัยความเหมาะสมและความถูกต้องสมบูรณ์ของการจัดการเลือกตั้ง การพิสูจน์ยืนยันความชอบด้วยกฎหมายของการตั้งพรรคการเมืองและการประกาศยุบพรรคการเมืองตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด การพิสูจน์ยืนยันความชอบด้วยกฎหมายของการออกเสียงประชามติ การตัดสินชี้ขาดคำร้องอุทธรณ์เกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภาและคำร้องอุทธรณ์ผลการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา การตัดสินชี้ขาดคำอุทธรณ์ในคดีการเลือกตั้งที่พรรคการเมืองฟ้องร้องกันเอง การวินิจฉัยความถูกต้องสมบูรณ์ของผลการตัดสินใจและมติของพรรคการเมือง การพิจารณารับรองความถูกต้องสมบูรณ์ของเอกสารรายงานทรัพย์สินและรายได้ของพรรคการเมือง การประกาศยืนยันการขาดคุณสมบัติและการไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง⁷⁷

สำหรับกรณีที่การปฏิบัติงานของศาลรัฐธรรมนูญมีปริมาณภารกิจที่จัดเป็นอำนาจเสริมในสัดส่วนค่อนข้างมาก จนส่งผลให้การทำหน้าที่วินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายไม่ใช่บทบาทที่โดดเด่นนั้น ในบริบทประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป มีตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนในประเทศเยอรมนี ออสเตรีย และสเปน กล่าวคือ ในกรณีเยอรมนีนั้น ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทหน้าที่อื่น ๆ อีกเป็นจำนวนมาก นอกเหนือไปจากการทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย หากพิจารณาในแง่จำนวนคดีที่ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันได้วินิจฉัยในแต่ละปี จะพบว่า บทบาทหน้าที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งคือ การตัดสินวินิจฉัยข้อร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งยื่นโดยปัจเจกบุคคลที่อ้างว่าหน่วยงานของรัฐได้ล่วงละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของตน จากข้อมูลคำร้องที่ยื่นเข้าสู่ศาลรัฐธรรมนูญ

⁷⁷ Ibid., pp. 164-165.

เยอรมันในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1951 - 2005 จำนวนทั้งสิ้น 157,233 คำร้อง ในจำนวนนี้มีคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญเป็นจำนวนมากถึง 151,424 คำร้อง⁷⁸

บทบาทหน้าที่สำคัญของศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันในส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่เสริม ได้แก่ การวินิจฉัยคำร้องเรื่องการตัดสิทธิขั้นพื้นฐานบางประการของปัจเจกบุคคลที่ใช้สิทธิในทางที่ผิดหรือส่งผลทำลายระเบียบทางการเมืองแบบเสรีประชาธิปไตย การวินิจฉัยคำสั่งห้ามการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง การวินิจฉัยข้อพิพาทในการจัดการเลือกตั้ง การวินิจฉัยการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภา การวินิจฉัยความสมบูรณ์ในการมีผลใช้บังคับของมติของคณะกรรมาธิการตรวจสอบของรัฐสภา การวินิจฉัยผลของกระบวนการถอดถอนประธานาธิบดี การวินิจฉัยผลของกระบวนการถอดถอนผู้พิพากษา การชี้ขาดข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญระหว่างองค์กรของรัฐในระดับสหพันธ์ ข้อพิพาทระหว่างสหพันธ์กับมลรัฐ และข้อพิพาทระหว่างมลรัฐด้วยกันเอง การวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับสถานะและผลใช้บังคับภายในประเทศของกฎหมายระหว่างประเทศ การวินิจฉัยปัญหาการตีความรัฐธรรมนูญของผู้พิพากษาของศาลมลรัฐที่ประสงค์จะฉีกแนวออกไปจากการตีความที่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์และศาลรัฐธรรมนูญมลรัฐอื่น ๆ เคยวินิจฉัยไว้ก่อน ตลอดจนการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความต่อเนื่องของความสมบูรณ์ในการมีผลใช้บังคับของกฎหมายเก่า ๆ บางฉบับของสหพันธ์รัฐ⁷⁹

ในกรณีออสเตรีย ศาลรัฐธรรมนูญนอกจากจะมีหน้าที่ทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีเขตอำนาจทบทวนตรวจสอบความสมบูรณ์ในการมีผลใช้บังคับของรัฐกำหนดของฝ่ายบริหาร (validity of administrative ordinances) อีกด้วย สำหรับบทบาทหน้าที่ซึ่งเป็นอำนาจเสริมของศาลรัฐธรรมนูญออสเตรีย ได้แก่ การวินิจฉัยข้อเรียกร้องการเยียวยาทางการเงินจากองค์กรของรัฐ (pecuniary claims on governmental institutions) การวินิจฉัยปัญหาข้อขัดแย้งเรื่องเขตอำนาจระหว่างศาลต่าง ๆ การวินิจฉัยปัญหาข้อพิพาทระหว่างมลรัฐต่าง ๆ และข้อพิพาทระหว่างมลรัฐกับสหพันธ์ การวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความตกลงภายใต้สัญญาที่ทำขึ้นระหว่างมลรัฐต่าง ๆ กับสหพันธ์ การวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความสมบูรณ์ในการมีผลใช้บังคับของสนธิสัญญาระหว่างประเทศ การวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายของประชาชน การวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการจัดการออกเสียงประชามติในเชิงปรึกษาหารือหรือการออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจที่มีผลผูกพัน การวินิจฉัยผลของ

⁷⁸ เว็บไซต์ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี "Annual Statistics," accessed 12 May 2018, <https://www.bundesverfassungsgericht.de/EN/Verfahren/Jahresstatistiken/Archiv/Archiv.html>.

⁷⁹ Comella, *Constitutional Courts and Democratic Values: A European Perspective*, p. 165.

กระบวนการถอดถอนและการตัดสินโทษทางอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงของรัฐบาล การวินิจฉัยคำร้องโต้แย้งความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการตัดสินใจทางปกครอง ตลอดจนการวินิจฉัยคำร้องโต้แย้งการกระทำที่ละเมิดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ⁸⁰

ส่วนในกรณีสเปนนั้น นอกจากศาลรัฐธรรมนูญจะมีเขตอำนาจทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแล้ว ยังทำหน้าที่วินิจฉัยคำร้องเรื่องอื่น ๆ อีกจำนวนมากด้วย ไม่ว่าจะเป็นการวินิจฉัยข้อร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ การวินิจฉัยปัญหาข้อพิพาทระหว่างหน่วยการปกครองระดับภาคด้วยตนเอง และข้อพิพาทระหว่างหน่วยการปกครองระดับภาคกับรัฐส่วนกลาง การวินิจฉัยปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างองค์กรของรัฐ การวินิจฉัยปัญหาข้อขัดแย้งในเรื่องเกี่ยวกับการคุ้มครองความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของประชาชนในระดับท้องถิ่น รวมถึงการวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของสนธิสัญญาระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปริมาณงานที่ศาลรัฐธรรมนูญสเปนได้ปฏิบัติจริง ปรากฏว่าคำวินิจฉัยส่วนใหญ่เป็นคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ ดังเห็นได้ข้อมูลในปี ค.ศ. 2007 ปรากฏว่าศาลรัฐธรรมนูญสเปนมีคำร้องเข้ามาทั้งสิ้น 10,013 คำร้อง กว่าร้อยละ 98.3 เป็นคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ การมีคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญเป็นสัดส่วนมากที่สุดนี้ยังคงปรากฏเป็นทิศทางแนวโน้มทั่วไปในช่วงหลายปีที่ผ่านมา⁸¹

กล่าวโดยสรุป หากพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบ จะเห็นได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญที่ปรากฏในประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบันนั้น มีบทบาทหน้าที่หลักในฐานะองค์กรตุลาการที่มีเขตอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการตรากฎหมายทั่วไปและวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการใช้อำนาจตามกฎหมายขององค์กรของรัฐ แต่ในขณะเดียวกัน ศาลรัฐธรรมนูญโดยส่วนใหญ่ก็ถูกกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ด้านอื่น ๆ หลากหลายเรื่อง ซึ่งเป็นการทำหน้าที่ที่มีลักษณะเป็นกิจกรรมทางตุลาการอีกด้วย การมีขอบเขตอำนาจตามรัฐธรรมนูญ (constitutional jurisdiction) ครอบคลุมบทบาทหน้าที่ที่ความหลากหลายแตกต่างกัน เป็นปัจจัยที่ส่งผลให้บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อกระบวนการและผลลัพธ์ทางการเมืองในแต่ละประเทศ ปรากฏในลักษณะที่แตกต่างกันไปด้วย⁸²

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Ibid.

⁸² การศึกษาในเชิงเปรียบเทียบในแอฟริกา เอเชีย ลาตินอเมริกา และยุโรป ดู Harding and Leyland, *Constitutional Courts: A Comparative Study*.

บทบาทเชิงสถาบันของศาลรัฐธรรมนูญและผลลัพธ์ที่มีต่อระบบการเมือง

หากพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบ รัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่ในบริบทการเปลี่ยนผ่านของระบอบประชาธิปไตย มักมีลักษณะร่วมที่สำคัญคือการมีบทบัญญัติสิทธิขั้นพื้นฐานในเรื่องต่าง ๆ และสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวาง รวมถึงกำหนดเงื่อนไขและกฎเกณฑ์ในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญไว้โดยเฉพาะ ระบบการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญใหม่เหล่านั้น จึงจำเป็นต้องจัดตั้งสถาบันหนึ่งขึ้นเพื่อทำหน้าที่กำกับตรวจสอบการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ และนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับต่อองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ ทั้งนี้เพื่อผูกมัดการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐทุกฝ่ายให้เคารพต่อสิทธิมนุษยชนและสิทธิของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งโดยทั่วไปถือว่าบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิตามรัฐธรรมนูญนั้น เป็นบทบัญญัติที่มีความมั่นคงถาวรและไม่อาจถูกเปลี่ยนแปลงได้โดยองค์กรนิติบัญญัติ โดยถือว่าสิทธิเหล่านั้นมีสถานะเหนือกว่ากฎหมายใด ๆ ที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา ในแง่ที่เป็นสิทธิตามกฎหมายธรรมชาติที่ถูกบัญญัติให้เป็นลายลักษณ์อักษรโดยผู้สถาปนารัฐธรรมนูญ ฉะนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจสูงสุดของฝ่ายนิติบัญญัติโดยบัญญัติรับรองสิทธิของปัจเจกบุคคลและสิทธิตามรัฐธรรมนูญขององค์กรต่าง ๆ ก็ส่งผลให้รัฐธรรมนูญจำเป็นต้องสร้างเครื่องมือบังคับใช้กฎเกณฑ์ดังกล่าวสำหรับผู้ก่อกำเนิดการใช้อำนาจนิติบัญญัติด้วย⁸³

ผลลัพธ์ประการสำคัญที่เกิดขึ้นตามมาจากการมีระบบยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ ก็คือ ในบางพื้นที่หรือในบางส่วนของกระบวนการนโยบายสาธารณะถูกทำให้อยู่ภายใต้การตรวจสอบโดยกลไกทางตุลาการมากขึ้นเรื่อย ๆ ปรากฏการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นเมื่อระบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในประเด็นว่าด้วยเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐาน (rights review) ส่งผลให้การตัดสินใจทางการเมืองในกระบวนการนิติบัญญัติดำเนินไปภายใต้กระบวนการวินิจฉัยชี้ขาดโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการ (judicialization of legislative politics)⁸⁴ ด้วยเหตุนี้ นักวิชาการจึงนิยมเรียกปรากฏการณ์ที่การใช้อำนาจทางการเมืองของฝ่ายนิติบัญญัติและอำนาจของฝ่ายบริหารถูกผูกมัดให้

⁸³ Stone Sweet, "Constitutional Court and Parliamentary Democracy," p. 83.

⁸⁴ Stone Sweet, "Constitutions and Judicial Power," p. 178. ดู วีระ สมบูรณ์, "ตุลาการภิวัตน์: แนวทางศึกษาเชิงรัฐศาสตร์," ใน รัฐคดีวิถีโลก 60 ปี ไชยวัฒน์ คำชู, วรศักดิ์ มหัทธโนบล, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), หน้า 74-94.

อยู่ภายใต้การทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยศาลว่า “ตุลาการภิวัตน์แห่งการเมือง” (judicialization of politics)⁸⁵

ปรากฏการณ์ตุลาการภิวัตน์แห่งการเมืองนี้ อาจกล่าวได้ว่า เป็นปรากฏการณ์ร่วมที่ปรากฏให้เห็นเกือบทั่วโลก ในปัจจุบันการทำงานของกลไกการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยองค์กรตุลาการ ทั้งภายใต้ตัวแบบกระจายเขตอำนาจทบทวนกฎหมายให้แก่ศาลยุติธรรมทุกศาล และภายใต้ตัวแบบรวมศูนย์เขตอำนาจทบทวนกฎหมายไว้ที่ศาลรัฐธรรมนูญเพียงองค์กรเดียว ก่อให้เกิดผลลัพธ์ในลักษณะใกล้เคียงกันมากขึ้น กล่าวคือ แม้แต่ละตัวแบบจะมีกลไกการทำงานที่มีลักษณะเฉพาะในตัวเอง แต่การทำงานของสถาบันเหล่านั้นก็มีแนวโน้มจะดำเนินไปในทิศทางที่มาบรรจบกันที่สุดในที่สุด ดังเห็นได้จากงานศึกษาเปรียบเทียบการทำงานของศาลรัฐธรรมนูญในปัจจุบันที่ชี้ว่า บทบาทและผลลัพธ์ในระบบการเมืองของกลไกการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยศาลรัฐธรรมนูญตามตัวแบบยุโรป เริ่มมีแนวโน้มปรากฏผลลัพธ์ในลักษณะเดียวกับระบบการทบทวนความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยผู้พิพากษาศาลยุติธรรมตามตัวแบบอเมริกันมากขึ้นเรื่อย ๆ⁸⁶

ในบริบทการศึกษาศาลรัฐธรรมนูญในมิติการเมืองเปรียบเทียบ อธิบายได้ว่า กระบวนการตุลาการภิวัตน์แห่งการเมืองเป็นลักษณะหนึ่งของกระบวนการจัดวางระเบียบเชิงสถาบันกำกับวิถีการปกครองของสังคม (governance) ซึ่งเป็นกระบวนการที่ดำเนินไปอย่างไม่หยุดนิ่ง เนื่องจากระบบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ใช้กำกับความสัมพันธ์ของผู้คนในทุกสังคม ย่อมมีกระบวนการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ เพื่อให้บรรทัดฐานของกฎเกณฑ์เหล่านั้น มีความสอดคล้องกับเป้าหมายที่ผู้คนซึ่งอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เหล่านั้นมุ่งหมายให้เกิดขึ้นร่วมกัน ฉะนั้น การสร้างบรรทัดฐานทางสังคมขึ้นเพื่อควบคุมการอยู่ร่วมกัน และจัดการแก้ไขปัญหาดังต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในระหว่างสมาชิกในสังคมนั้น ๆ จึงเป็นกระบวนการที่ดำเนินไปอยู่ตลอดเวลา โดยมีบรรทัดฐานทางกฎหมาย (legal norms) เป็นส่วนหนึ่งของบรรทัดฐานทางสังคมเหล่านั้น ซึ่งทำหน้าที่วางระบบกฎเกณฑ์รองรับการจัดการแก้ไขข้อพิพาทในเรื่องต่าง ๆ ให้ยุติลงด้วยสันติ⁸⁷

⁸⁵ ดู C. Neal Tate and Torbjörn Vallinder, "The Global Expansion of Judicial Power: The Judicialization of Politics," in *The Global Expansion of Judicial Power*, ed. Neal Tate and Torbjörn Vallinder (New York: New York University Press, 1995), pp. 1-10.

⁸⁶ Brewer-Carías, *Constitutional Courts as Positive Legislators: A Comparative Law Study*, pp. 189-91.

⁸⁷ Stone Sweet, *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*, pp. 3, 11-12.

ตามคำอธิบายดังกล่าว กฎเกณฑ์ทางกฎหมายมีหน้าที่ทางสังคม ทั้งในแง่การป้องกันปัญหาข้อขัดแย้งต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นได้ และในแง่การกำหนดวิธีการจัดการแก้ไขข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นมาแล้ว เพื่อให้คู่กรณีพิพาททั้งสองฝ่ายยึดถือเป็นแนวปฏิบัติในการหาทางออกอันเป็นข้อยุติร่วมกัน (dyad) แต่หากคู่กรณีไม่สามารถหาข้อยุติความขัดแย้งร่วมกันเองภายใต้กฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่มีอยู่แล้วได้ ทางออกหนึ่งที่ปรากฏโดยทั่วไปในทุกสังคม ก็คือการมอบหมายให้ผู้ที่อยู่นอกกรณีพิพาท (third party) เป็นฝ่ายทำหน้าที่ตัดสินชี้ขาดแทนคู่ขัดแย้ง สถานการณ์เช่นนี้มีนัยเท่ากับว่าคู่กรณีพิพาทได้ร่วมกันสร้างสถาบันทางสังคมขึ้นมาใหม่ในรูปกลไกการจัดการข้อขัดแย้งที่ประกอบด้วยสามฝ่าย (triad) ได้แก่ คู่กรณีพิพาททั้งสองฝ่าย และคนกลางที่ทำหน้าที่ตัดสินชี้ขาดขั้นสุดท้าย⁸⁸

ผลการตัดสินชี้ขาดของฝ่ายที่สามก่อให้เกิดการวางกรอบพฤติกรรมและปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในเรื่องนั้น ๆ ขึ้นมาใหม่ และนำไปสู่การปรับเปลี่ยนระบบกฎเกณฑ์และโครงสร้างบรรทัดฐานที่มีอยู่เดิม ซึ่งมีข้อจำกัดในการปฏิบัติในแง่ที่ไม่สามารถทำให้คู่กรณีหาข้อยุติร่วมกันได้ ผลการตัดสินข้อพิพาทโดยกลไกสามฝ่ายจึงส่งผลการประกอบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคล และนำไปสู่การปรับเปลี่ยนแบบแผนพฤติกรรมของคนในสังคมไปในทิศทางใหม่ (triadic rule-making) โดยนัยนี้ การกระบวนสร้างสถาบันทางสังคมผ่านกลไกการจัดการข้อขัดแย้งโดยอาศัยบุคคลที่ไม่มีส่วนได้เสียจากกรณีพิพาท ก็คือกระบวนการประกอบสร้างอำนาจตุลาการบนฐานของการเปลี่ยนแปลงแบบแผนปฏิสัมพันธ์ทางสังคม หรือเรียกอีกอย่างว่า “กระบวนการตุลาการชีวิตแห่งชีวิตทางสังคม” (Judicialization of social life) หมายถึง การเปลี่ยนแปลงแบบแผนปฏิบัติในการจัดการข้อขัดแย้งในสังคม จากที่ตั้งอยู่บนการหาทางออกกันเองระหว่างคู่กรณีพิพาทภายใต้กฎเกณฑ์ที่มีอยู่เดิม มาสู่การยินยอมให้คนกลางฝ่ายที่สามเป็นผู้ตัดสินหาข้อยุติแทนโดยมีผลเป็นการสร้างกฎเกณฑ์ขึ้นใหม่⁸⁹

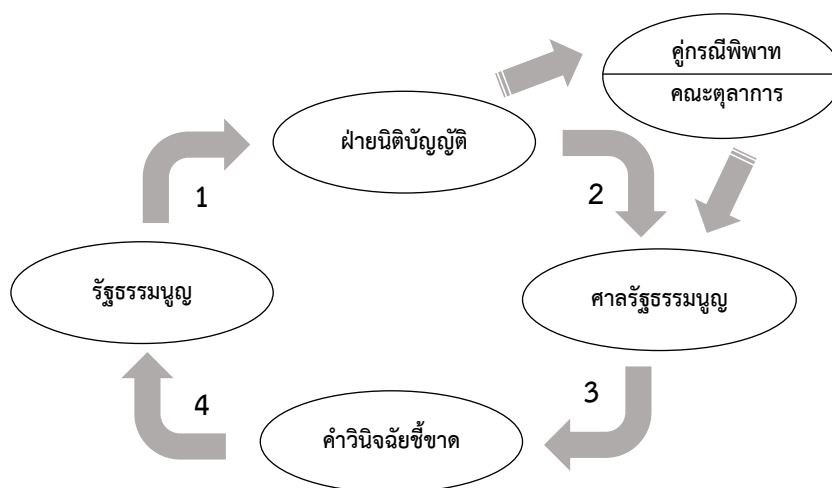
เมื่อพิจารณาการทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญในกระบวนการตรากฎหมาย จะเห็นได้ว่ากระบวนการตุลาการชีวิตเกิดขึ้นเมื่อองค์คณะตุลาการในฐานะฝ่ายที่สามซึ่งไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับข้อขัดแย้งในกรณีพิพาท มีคำวินิจฉัยอย่างเป็นทางการเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการตรากฎหมายที่ก่อให้เกิดข้อพิพาทในกรณีนั้นขึ้น คำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นการสร้างความกระจ่างเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้วางไว้เพื่อ

⁸⁸ รายละเอียดคำอธิบายเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงแบบแผนปฏิบัติในการจัดการข้อขัดแย้งในสังคม จากเดิมที่ตั้งอยู่บนการหาทางออกกันเองระหว่างคู่กรณีพิพาท มาสู่การอาศัยฝ่ายที่สามเป็นผู้ตัดสินหาข้อยุติแทนคู่กรณี โดยผลการตัดสินชี้ขาดของฝ่ายที่สามก่อให้เกิดการวางกรอบพฤติกรรมและปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในเรื่องนั้น ๆ ขึ้นมาใหม่ และนำไปสู่การปรับเปลี่ยนระบบกฎเกณฑ์และโครงสร้างบรรทัดฐานในสังคม ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน วีระ สมบูรณ์, “ตุลาการชีวิต : แนวทางศึกษาเชิงรัฐศาสตร์,” หน้า 74-94.

⁸⁹ Stone Sweet, *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*, pp. 12-13, 19.

กำกับการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ โดยที่สมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติเองต่างยอมรับในกฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญเหล่านั้นมาตั้งแต่ต้น และดังนั้นจึงต้องยอมรับผลผูกพันของคำอธิบายภายใต้คำตัดสินโดยศาลรัฐธรรมนูญด้วย ปรากฏการณ์ในลักษณะนี้สามารถเรียกอีกอย่างว่า “ตุลาการภิวัตน์ของการออกกฎหมาย” (judicialization of law-making)⁹⁰

กระบวนการตุลาการภิวัตน์ของการออกกฎหมาย เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นต่อเนื่องจากกระบวนการนำระบบยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญมาใช้เพื่อหาข้อยุติระหว่างคู่พิพาทในทางการเมือง (politicization of constitutional justice) กระบวนการนี้เกิดขึ้นเมื่อฝ่ายที่เป็นคู่กรณีพิพาทภายใต้ข้อขัดแย้งในประเด็นทางการเมือง เช่น สมาชิกฝ่ายเสียงข้างน้อยซึ่งแพ้การลงมติผ่านร่างกฎหมาย หันมาอาศัยกลไกการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของหลักการหรือสาระสำคัญของร่างกฎหมายหนึ่ง ๆ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ผลลัพธ์สุดท้ายของกระบวนการนิติบัญญัติเปลี่ยนแปลงไปจากทิศทางที่ปรากฏอยู่เดิม ในสถานการณ์เช่นนี้ การทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อขัดแย้งในกระบวนการออกกฎหมายโดยอาศัยกฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญเป็นบรรทัดฐาน จึงทำให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอยู่ในฐานะผู้ให้คำตัดสินที่มีผลต่อการสร้างบรรทัดฐานสำหรับยุติข้อขัดแย้งทางรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ กระบวนการตุลาการภิวัตน์ของการออกกฎหมายซึ่งเป็นผลจากการนำระบบยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญมาใช้เพื่อหาข้อยุติระหว่างคู่พิพาทในทางการเมืองเช่นที่กล่าวมานี้ จึงมีลักษณะเป็นวงจรทางการเมืองที่ดำเนินไปบนฐานข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ ดังแผนภาพด้านล่าง



รูปที่ 4 แสดงวงจรพัฒนาการของการเมืองบนฐานข้อพิพาทในทางรัฐธรรมนูญ

ที่มา: ดัดแปลงจาก Alec Stone Sweet, *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe* (Oxford: Oxford University Press, 2000), p. 195.

⁹⁰ Ibid., pp. 194-195.

จากแผนภาพ จะเห็นได้ว่า กระบวนการหาข้อยุติระหว่างคู่พิพาทในทางการเมืองโดยอาศัยระบบยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ เกิดขึ้นในขั้นตอนที่ 2 และ 3 ส่วนกระบวนการตุลาการภิวัตน์ของการออกกฎหมาย เกิดขึ้นในขั้นตอนที่ 1 และ 4 อย่างไรก็ตาม ระดับของกระบวนการตุลาการภิวัตน์ของการออกกฎหมาย อาจเกิดขึ้นมาอย่างน้อยแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ หรือแม้กระทั่งภายใต้ระบบการเมืองเดียวกัน ระดับของกระบวนการตุลาการภิวัตน์ ก็ปรากฏแตกต่างกันไปตามประเด็นนโยบาย เนื่องจากประเด็นนโยบายแต่ละเรื่องนั้น มีผลให้ความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างสมาชิกองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติกับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เกิดขึ้นในระดับที่แตกต่างกันไปด้วย

ระดับของกระบวนการตุลาการภิวัตน์ที่ปรากฏมาอย่างน้อยแตกต่างกันนั้น ขึ้นอยู่เงื่อนไขสำคัญ คือ การมีสภาพแวดล้อมเชิงสถาบันที่เอื้อให้สมาชิกองค์กรนิติบัญญัติสามารถใช้สิทธิมอบหมายให้คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทแทนได้ง่ายหรือยาก นอกจากนี้ สภาพแวดล้อมดังกล่าวยังรวมถึงแบบแผนและบรรทัดฐานการวินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยตัดสินไว้แล้วก่อนหน้านี้ด้วย เนื่องจากผลกระทบของคำตัดสินข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญที่มีต่อกระบวนการนิติบัญญัติและผลลัพธ์สุดท้ายของการออกกฎหมายแต่ละครั้ง จะกลายเป็นตัวแปรเชิงสถาบันที่ส่งผลต่อกระบวนการตุลาการภิวัตน์ที่จะเกิดขึ้นในวงจรรอบต่อ ๆ ไป⁹¹

ภายใต้คำอธิบายดังกล่าว การเมืองบนฐานข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ เมื่อก่อเกิดขึ้นแล้วก็จะยิ่งขยายฐานรองรับการทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในตัดสินข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญในอนาคตให้กว้างยิ่งขึ้นไปเรื่อย ๆ เนื่องจากผลของคำวินิจฉัยตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญแต่ละครั้ง มีนัยเท่ากับการสร้างกฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ (constitutional decision-making/rule-making) ซึ่งมีผลต่อการพฤติกรรมและความสัมพันธ์ ทั้งระหว่างสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติด้วยกันเอง และระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับศาลรัฐธรรมนูญ หากพิจารณาในนัยนี้ กระบวนการตุลาการภิวัตน์ของการออกกฎหมาย จึงมีลักษณะเป็นกระบวนการที่ดำรงอยู่และมีวิวัฒนาการไปด้วยตัวเอง กล่าวอีกนัยหนึ่ง กระบวนการตุลาการภิวัตน์ของการออกกฎหมายเป็นกระบวนการสร้างบรรทัดฐานทางกฎหมายขึ้นใหม่ภายในระเบียบทางกฎหมายหนึ่ง ๆ ซึ่งเป็นวงจรที่ดำเนินไปอย่างไม่หยุดนิ่ง

หากพิจารณาในมิติระดับการวิเคราะห์ จะเห็นได้ว่า วงจรดังกล่าวเป็นผลจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างบรรทัดฐานทางกฎหมาย (normative structure) ในฐานะตัวแปรมหภาคกับพฤติกรรมเชิงกลยุทธ์ (strategic behavior) ของตัวแสดงปัจเจกบุคคลในฐานะตัวแปรระดับจุลภาค กล่าวคือ ตัวแปรการวิเคราะห์ระดับมหภาค ได้แก่ บรรทัดฐานทางรัฐธรรมนูญซึ่งวางกรอบกระบวนการใช้อำนาจตัดสินใจในทางนิติบัญญัติอย่างเป็นทางการ หลักกฎหมายที่เกิดจากการวินิจฉัยตีความรัฐธรรมนูญของคณะตุลาการในการตัดสินชี้ขาดข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญกรณีที่ผ่านมา ๆ มา

⁹¹ Ibid., p. 195.

รวมทั้งบรรทัดฐานหรือแบบแผนพฤติกรรมที่เกิดจากการปฏิสัมพันธ์ซึ่งตัวแสดงที่เกี่ยวข้องยึดถือปฏิบัติกันมา ในขณะที่ตัวแปรในระดับจุลภาค ประกอบด้วย บุคคลที่เป็นสมาชิกในรัฐบาล สมาชิกรัฐสภา คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้พิพากษาศาลยุติธรรม รวมไปถึงบุคคลทั่วไปที่เป็นผู้ยื่นคำร้องเข้าสู่ศาลรัฐธรรมนูญ⁹²

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ประสานบรรทัดฐานที่เป็นนามธรรมในตัวบทรัฐธรรมนูญเข้ากับการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมในแต่ละกรณี ผ่านการนำรัฐธรรมนูญมาใช้วินิจฉัยตัดสินเพื่อยุติข้อพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำที่มีผู้ฟ้องร้อง แต่ในขณะเดียวกัน การทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญก็อยู่ภายใต้เงื่อนไขแวดล้อมของบริบททางสังคมในขณะนั้นด้วย นั่นคือการวินิจฉัยตัดสินข้อพิพาทแต่ละครั้งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มิได้เกิดขึ้นในสุญญากาศ หรือเป็นการตัดสินบนฐานการคิดคำนึงถึงความพึงพอใจหรือจุดยืนส่วนบุคคลของตุลาการแต่ละคนโดยอิสระ การตัดสินข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญเป็นการวินิจฉัยที่มุ่งให้คำตัดสินของศาลที่ปรากฏออกมามีผลทั้งในแง่การยุติข้อพิพาทในกรณีนั้น ๆ และสร้างกรอบแนวทางที่เป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวในอนาคตไปในเวลาเดียวกัน⁹³ ภายใต้กระบวนการดังกล่าว รัฐธรรมนูญในฐานะบรรทัดฐานกฎหมายที่กำกับเหนือการกระทำของตัวแสดงทางการเมือง จึงได้รับการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมอย่างต่อเนื่อง และส่งผลให้องค์กรทางการเมืองต้องใช้อำนาจการปกครองโดยสอดคล้องกับบรรทัดฐานที่คณะตุลาการคิดว่าควรจะเป็นสำหรับสังคมในบริบทนั้น ๆ ไปพร้อมกันด้วย⁹⁴

⁹² Ibid., p. 196 คำอธิบายการจัดองค์กรและสถาบันรองรับระบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการจากมิติพฤติกรรมเชิงกลยุทธ์ของตัวแสดงทางการเมือง ซึ่งตั้งอยู่บนกรอบทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผล (Rational Choice Theory) ดู ไชยันต์ ไชยพร, *จอห์น เอลสเตอร์ (Jon Elster) กับทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผล (Rational Choice Theory)* (กรุงเทพฯ: Way of Book, 2557), หน้า 230-40.

⁹³ ในกรณีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยศาลสูงสุด บทบาทของคณะตุลาการศาลสูงสุดได้รับการอธิบายในฐานะการทำหน้าที่นำหลักการและความรู้ทางปรัชญาการเมืองมาปฏิบัติให้เกิดผลได้จริง ดู ไชยันต์ ไชยพร, "เมื่อไมเคิล วอลเซอร์ ต้องเผชิญกับปัญหาเดียวกับเพลโต," in *นันทวัฒน์ นามานันท์ : รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบ 60 ปี ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ นามานันท์*, ed. วรณภา ติระสังขะ (กรุงเทพฯ: อัมรินทร์พรินต์ติ้งแอนด์พับลิชิ่ง, 2561).

⁹⁴ ข้อสรุปดังกล่าวสอดคล้องกับผลการศึกษาเปรียบเทียบบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญและศาลสูงสุดในประเทศกรณีศึกษา ประกอบด้วย เยอรมนี ฝรั่งเศส ประเทศในแถบยุโรปตะวันออก แคนาดา และแอฟริกาใต้ ซึ่งสรุปว่า ผู้พิพากษาหรือตุลาการผู้วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาข้อพิพาทในทางรัฐธรรมนูญ (constitutional judges) มักมีบทบาทเทียบเคียงได้กับ "นักทฤษฎีการเมืองประยุกต์" (applied political theorists) เนื่องจากการทำหน้าที่ของศาลสูงสุดหรือศาลรัฐธรรมนูญในประเทศเหล่านั้น ก่อให้เกิดบทบาทหน้าที่ทางการเมืองประเภทใหม่ขึ้นมาในระบบการเมือง ดู Robertson, *The Judge as Political Theorist: Contemporary Constitutional Review*.

การออกแบบโครงสร้างและองค์ประกอบขององค์กรตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

แม้ศาลรัฐธรรมนูญจะมีสถานะเป็นองค์กรตุลาการ แต่การออกแบบโครงสร้างและองค์ประกอบขององค์กรตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ก็มีความแตกต่างจากศาลในระบบยุติธรรมทั่วไป เพราะถึงแม้การทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญจะเป็นการทำหน้าที่ทางตุลาการ ในแง่ที่เป็นการปรับใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยคดี แต่กระบวนการดังกล่าวก็ได้ปราศจากคุณค่าใด ๆ โดยสิ้นเชิง เนื่องจากตุลาการแต่ละคนย่อมมีทัศนคติส่วนตัว มุมมองทางการเมือง ตลอดจนจุดยืนในเชิงคุณค่าที่แตกต่างกัน ซึ่งนับเป็นปัจจัยที่มีผลต่อทิศทางและแนวการวินิจฉัยของตุลาการแต่ละคนในทางใดทางหนึ่ง ในการวินิจฉัยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในคดีเดียวกัน ตุลาการแต่ละคนย่อมสามารถให้คำวินิจฉัยส่วนตนโดยยกเหตุผลในแง่มุมและให้คำตัดสินในทิศทางที่ต่างกันไปได้

เมื่อกล่าวถึงหลักความเป็นอิสระของตุลาการ (judicial independence) ในบริบทการทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ จึงมักจะหมายถึงความถึงความเป็นอิสระในแง่ที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญปฏิบัติหน้าที่โดยเป็นเอกเทศจากกระบวนการทางการเมืองและการปกครองอันเป็นพื้นที่ที่ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น ด้วยเหตุนี้ กลไกการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในประเทศต่าง ๆ โดยทั่วไป จึงมักได้รับการออกแบบขึ้นโดยมีลักษณะพื้นฐานร่วมกันคือ การมุ่งหลีกเลี่ยงมิให้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญกระทบกระเทือนหรือทำลายแนวคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจตามขนบจารีตภาคพื้นยุโรป ซึ่งถือว่าองค์กรฝ่ายตุลาการมีหน้าที่จำกัดเฉพาะการนำบทบัญญัติของกฎหมายมาปรับใช้ในกระบวนการยุติธรรม ในขณะที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ตรากฎหมายตามเจตจำนงของเสียงข้างมากทางการเมือง ดังนั้น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรฝ่ายตุลาการที่ดำรงอยู่

แต่ในขณะเดียวกัน การออกแบบกลไกการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญก็ต้องมุ่งรักษาความเป็นอิสระของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญด้วย โดยกำหนดให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีความมั่นคงในการดำรงตำแหน่งตลอดวาระ ซึ่งมีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน หรือพ้นจากตำแหน่งเมื่อครบอายุเกษียณตามที่กำหนดไว้ ดังจะเห็นได้จากการกำหนดให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมิใช่ตำแหน่งที่มีวาระตลอดชีพ แต่เป็นตำแหน่งที่มีวาระแน่นอนตายตัว โดยทั่วไปคือ 9 ปี หรือ 12 ปี และมักจะไม่สามารถดำรงตำแหน่งซ้ำได้อีก เงื่อนไขข้อนี้มีเป้าประสงค์เพื่อคุ้มครองตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มิให้ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลหรือการควบคุมของฝ่ายการเมือง โดยเฉพาะการถูกปลดจากตำแหน่งในกรณีที่ตุลาการมีคำวินิจฉัยหักล้างการตัดสินใจของฝ่ายการเมืองหรือสวนกระแสความคาดหวังของประชาชน

สำหรับเงื่อนไขสำคัญในการสร้างความโปร่งใสในกระบวนการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ รวมถึงสร้างความเชื่อมโยงกับกลไกการกำกับความรับผิดชอบในระบบประชาธิปไตย ก็คือ การกำหนดให้องค์กรผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทำหน้าที่ร่วมพิจารณาและเสนอรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติเข้าสู่กระบวนการคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในบางส่วนด้วย เงื่อนไขข้อนี้ทำ

ให้กระบวนการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มีวิธีปฏิบัติที่แตกต่างจากกระบวนการสรรหาผู้พิพากษาในระบบศาลธรรมดาอย่างชัดเจน เนื่องจากการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้น ต้องอาศัยกระบวนการเจรจาต่อรองและประนีประนอมกันในบรรดาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรต่าง ๆ หรือระหว่างฝ่ายที่เป็นเสียงข้างมากและฝ่ายค้านในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น บรรดาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง จึงเป็นกลุ่มคนที่มีบทบาทหลักในกระบวนการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในหลายประเทศ⁹⁵

หากพิจารณาโดยรวม จะเห็นได้ว่า รูปแบบวิธีการสรรหาและแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ปรากฏในประเทศต่าง ๆ โดยทั่วไป มักจะมีองค์กรทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งเข้ามามีบทบาทร่วมในกระบวนการดังกล่าวในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งเสมอ อย่างไรก็ตาม ระบบการสรรหาและแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในแต่ละประเทศ ก็มีรายละเอียดกฎเกณฑ์ในทางปฏิบัติที่แตกต่างกันไป ซึ่งอาจจัดแบ่งตามลักษณะสำคัญที่แตกต่างกันได้เป็น 3 รูปแบบใหญ่ ๆ ดังต่อไปนี้

1. การเสนอชื่อบุคคลที่ผ่านกระบวนการสรรหาโดยองค์กรที่เกี่ยวข้องเพื่อเข้ารับการแต่งตั้ง (nomination) มีลักษณะสำคัญคือ องค์กรที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จะทำหน้าที่เสนอรายชื่อผู้ได้รับการสรรหาเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือรายชื่อผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมจะได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยไม่มีกระบวนการยืนยันความเห็นชอบโดยองค์กรอื่นใดอีก นั่นคือ เมื่อองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ประกาศรายชื่อผู้ได้รับการสรรหาแล้ว จะไม่มีกระบวนการยับยั้งการประกาศแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (veto procedures) อีก⁹⁶

กระบวนการดังกล่าวมักวางอยู่บนหลักการจัดสรรอำนาจหน้าที่ในการสรรหาและแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยให้อยู่กับองค์กรตามรัฐธรรมนูญหลาย ๆ องค์กร หรือตัวแสดงที่เป็นสถาบันของรัฐหลาย ๆ ฝ่าย ซึ่งแต่ละฝ่ายมีบทบาทหน้าที่ในด้านที่แตกต่างกัน และมีฐานรองรับความชอบธรรมในการใช้อำนาจหน้าที่แตกต่างกัน อาทิ ประธานาธิบดี สถาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และผู้พิพากษาในตำแหน่งประธานศาลต่าง ๆ โดยแต่ละองค์กรมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอรายชื่อบุคคลผู้มีคุณสมบัติเข้ารับการแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามจำนวนโควตาที่กำหนดไว้⁹⁷

⁹⁵ Harding , Leyland, and Groppi, "Constitutional Courts: Forms, Functions and Practice in Comparative Perspective," pp. 15-16; Stone Sweet, "Constitutional Courts," p. 824.

⁹⁶ Stone Sweet, "Constitutional Court and Parliamentary Democracy," p. 88.

⁹⁷ Harding , Leyland, and Groppi, "Constitutional Courts: Forms, Functions and Practice in Comparative Perspective," p. 17.

ตัวแบบการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากรายชื่อผู้ได้รับการสรรหาจากองค์กรของรัฐฝ่ายต่าง ๆ ตามจำนวนโควตานี้ ปรากฏให้เห็นในหลายประเทศในภูมิภาคต่าง ๆ อาทิ ชิลี โคลอมเบีย สาธารณรัฐโดมินิกัน เอกวาดอร์ กัวเตมาลา อินโดนีเซีย มองโกเลีย ปารากวัย เกาหลีใต้ และตุรกีซึ่งมีลักษณะเฉพาะคือสภาผู้แทนราษฎรไม่มีบทบาทในการร่วมเสนอชื่อ⁹⁸

ส่วนในบริบทประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปนั้น ปรากฏให้เห็นในประเทศฝรั่งเศส อิตาลี และ สเปน กล่าวคือ กรณีฝรั่งเศส ตุลาการรัฐธรรมนูญจำนวน 9 คนได้รับการเสนอชื่อแต่งตั้งโดยองค์กรทางการเมืองฝ่ายต่าง ๆ ประกอบด้วย ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ ประธานสภาผู้แทนราษฎร และ ประธานวุฒิสภา ฝ่ายละ 3 คน การแต่งตั้งตุลาการโดยบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเหล่านี้ ไม่สามารถถูกคัดค้านได้ เพราะไม่มีกระบวนการรับรองหรือให้ความเห็นชอบ และไม่มีกลไกปรึกษาหารือกับกลุ่มทางการเมืองแต่อย่างใด⁹⁹ ในขณะที่การแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอิตาลี จำนวน 15 คน มีที่มาจากการเสนอชื่อผู้ได้รับการสรรหาโดยประธานาธิบดี ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา และศาลฎีกา ฝ่ายละ 5 คน¹⁰⁰ ส่วนการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสเปนจำนวน 12 คน เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ โดยมีที่มาจากการเสนอชื่อผู้ได้รับการสรรหาโดยสภาผู้แทนราษฎร 4 คน วุฒิสภา 4 คน รัฐบาล 2 คน และที่ประชุมใหญ่ผู้พิพากษา (General Council of the Judiciary) 2 คน¹⁰¹

ข้อดีของระบบแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากรายชื่อผู้ได้รับการสรรหาจากองค์กรของรัฐฝ่ายต่าง ๆ ตามจำนวนที่กำหนดไว้ ก็คือ ช่วยลดปัญหาการโต้แย้งและความเห็นไม่ลงรอยกันระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่มักเกิดขึ้นในกระบวนการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ อีกทั้งยังช่วยป้องกันมิให้องค์กรฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งของรัฐ สามารถครอบงำแทรกแซงหรือกำกับควบคุมกระบวนการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Stone, *The Birth of Judicial Politics in France: The Constitutional Council in Comparative Perspective*, p. 8 ; Marie-Claire Ponthoreau and Fabrice Hourquebie, "The French Conseil Constitutionnel : An Evolving Form of Constitutional Justice," in *Constitutional Courts: A Comparative Study*, ed. Andrew Harding and Peter Leyland (London: Wildy, Simmonds & Hill Publishing, 2009), p. 86.

¹⁰⁰ Tania Groppi, "The Italian Constitutional Court: Towards a 'Multilevel System' of Constitutional Review?," in *Constitutional Courts: A Comparative Study*, ed. Andrew Harding and Peter Leyland (London: Wildy, Simmonds & Hill Publishing, 2009), p. 127.

¹⁰¹ Comella, "The Spanish Constitutional Court: Time for Reforms," p. 176.

ในขณะเดียวกัน ระบบดังกล่าวก็มีข้อเสียคือ อาจเกิดการแบ่งแยกฝักฝ่ายขึ้นภายในองค์กรคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ง่าย เนื่องจากตุลาการแต่ละกลุ่มที่ได้รับการเสนอชื่อเข้ารับการแต่งตั้งโดยองค์กรแต่ละฝ่าย อาจมีความโน้มเอียงที่จะวินิจฉัยเรื่องต่าง ๆ ภายใต้อุดมการณ์ที่ให้ความสำคัญกับผลประโยชน์เชิงสถาบันขององค์กรที่เป็นฝ่ายเสนอชื่อตนมากจนเกินไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีสมาชิกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ได้รับแต่งตั้งในโควตาขององค์กรฝ่ายการเมือง ในขณะที่อีกด้านหนึ่งสมาชิกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญกลุ่มที่ได้รับแต่งตั้งในฐานะตัวแทนขององค์กรฝ่ายตุลาการ ก็มักจะถือศักดิ์ศรีในวิชาชีพผู้พิพากษาและยึดมั่นในวิธีการตีความถ้อยคำในตัวบทกฎหมายอย่างเคร่งครัดที่สุด อีกทั้งยังมีแนวโน้มจะแสดงบทบาทในการนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาปรับใช้โดยมุ่งถ่วงดุลอิทธิพลทางการเมืองที่มีต่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ¹⁰²

2. การลงมติเลือกบุคคลจากรายชื่อผู้มีคุณสมบัติโดยอาศัยมติเสียงข้างมากในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ (election) มีกฎหมายทั่วไปคือ บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องได้รับความเห็นชอบโดยเสียงข้างมากในที่ประชุมรัฐสภาตามสัดส่วนที่กำหนด เช่น ได้รับเสียง 2 ใน 3 หรือ 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกรัฐสภาทั้งหมด เป็นต้น วิธีการนี้มักปรากฏให้เห็นในประเทศที่มีระบบการเมืองแบบหลายพรรค การกำหนดเงื่อนไขให้การแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องอาศัยเสียงข้างมากตามสัดส่วนที่กำหนดไว้นี้ จะเป็นกลไกบังคับให้พรรคการเมืองต่าง ๆ ต้องหาทางประนีประนอมระหว่างกัน เพื่อให้ผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นบุคคลที่ได้รับฉันทานุมัติจากทุกฝ่ายมากที่สุด

กระบวนการพิจารณาแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในระบบนี้ จึงมักดำเนินไปโดยอาศัยกลไกการเจรจาต่อรองทางการเมืองอย่างเข้มข้น และในทางปฏิบัติมักเป็นการต่อรองหาหนทางประนีประนอมกันอย่างปิดลับ ฉะนั้น พรรคการเมืองพรรคใดจะมีอิทธิพลในการกำหนดตัวบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ว่างลง จึงขึ้นอยู่กับทิศทางของการเจรจาต่อรองเบื้องหลังกระบวนการพิจารณารายชื่อผู้มีคุณสมบัติแต่ละคน โดยนัยนี้ ผลการลงคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบรายชื่อผู้มีคุณสมบัติแต่ละคนจึงเป็นภาพสะท้อนถึงสัดส่วนความเข้มแข็งของพรรคการเมืองต่าง ๆ ในรัฐสภาในเวลานั้นด้วย¹⁰³

ระบบการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยวิธีการออกเสียงเลือกบุคคลจากรายชื่อผู้ผ่านการพิจารณาคุณสมบัติตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้นี้ สามารถจำแนกตามลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกันได้อย่างน้อย 2 รูปแบบ กล่าวคือ **รูปแบบแรก** มีลักษณะสำคัญอยู่ที่การแบ่งแยกบทบาทหน้าที่

¹⁰² Harding , Leyland, and Groppi, "Constitutional Courts: Forms, Functions and Practice in Comparative Perspective," p. 17.

¹⁰³ Stone Sweet, "Constitutional Court and Parliamentary Democracy," p. 88.

ระหว่างองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ โดยกำหนดให้แต่ละฝ่ายมีหน้าที่ในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เช่น การกำหนดให้ประธานาธิบดีมีอำนาจหน้าที่เสนอรายชื่อบุคคลที่ผ่านการพิจารณาคุณสมบัติ ในขณะที่กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบรายชื่อบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อเข้ารับการแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยอาศัยคะแนนเสียงข้างมาก การลงมติในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะเกิดขึ้นภายหลังจากที่ประชุมได้มีการพิจารณากลับกรองคุณสมบัติเฉพาะตัว ความเหมาะสมในพฤติกรรมกรวางตัว ตลอดจนทัศนคติและจุดยืนทางอุดมการณ์ของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อแต่ละคนแล้ว¹⁰⁴

ระบบการคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยกระบวนการที่องค์กรฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีบทบาทหน้าที่ในแต่ละขั้นตอนดังกล่าวมานี้ ปรากฏให้เห็นในได้หวัน บางประเทศในแถบลาตินอเมริกา รวมถึงบางประเทศในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก อาทิ สาธารณรัฐเชก ซึ่งกำหนดให้การสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องมาจากการยินยอมร่วมกันขององค์กรสองฝ่าย คือ ระหว่างวุฒิสภากับประธานาธิบดี เป็นต้น การมีเงื่อนไขกำหนดให้กระบวนการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องมาจากการหาข้อประนีประนอมร่วมกันระหว่างชนชั้นนำทางการเมืองฝ่ายต่าง ๆ เช่นนี้ มีข้อดีคือ ช่วยลดโอกาสที่ศาลรัฐธรรมนูญจะถูกทำให้เป็นศาลที่ตั้งอยู่บนการแบ่งขั้วตามคู่ขัดแย้งทางการเมืองในภายหลัง¹⁰⁵

รูปแบบที่สอง มีลักษณะสำคัญคือ การกำหนดให้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติรับผิดชอบการทำหน้าที่ในกระบวนการพิจารณากลับกรองคุณสมบัติผู้สมัครเข้ารับการสรรหา และแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่เพียงฝ่ายเดียว ระบบนี้ถูกออกแบบขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีที่มาที่ยึดโยงกับกลไกการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยเป็นสำคัญ เนื่องจากกระบวนการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญดำเนินไปโดยผ่านกลไกการเจรจาต่อรองหาข้อประนีประนอมระหว่างพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลและพรรคการเมืองฝ่ายค้านในรัฐสภาเป็นหลัก

ตัวแบบนี้มีกฎเกณฑ์ทั่วไปคือ ผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องได้รับความเห็นชอบโดยเสียงข้างมากเป็นพิเศษ (supermajority) เช่น เสียงข้างมาก 2 ใน 3 ของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา เป็นต้น กฎเกณฑ์การให้ความเห็นชอบด้วยเสียงข้างมากเป็นพิเศษเช่นนี้ ส่งผลให้พรรคการเมืองที่เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลหรือยึดกุมเสียงข้างมากธรรมดาในที่ประชุมรัฐสภา ไม่อาจควบคุมทิศทางของผลการลงมติแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้อย่างง่ายดาย เนื่องจากการทำให้

¹⁰⁴ Harding , Leyland, and Groppi, "Constitutional Courts: Forms, Functions and Practice in Comparative Perspective," p. 16.

¹⁰⁵ Stone Sweet, "Constitutional Courts," p. 824.

ผู้สมัครแต่ละคนได้รับคะแนนเสียงถึงเกณฑ์ 2 ใน 3 นั้น พรรคการเมืองหลักย่อมจะต้องหันหน้าเข้าหาพรรคการเมืองฝ่ายค้าน เพื่อเจรจาต่อรองจนได้ข้อยุติเกี่ยวกับบุคคลที่เหมาะสมที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้ ดังนั้น กระบวนการลงมติให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะเกิดขึ้นได้ ก็ต่อเมื่อฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านเจรจาต่อรองกันจนได้ข้อยุติแล้ว

ระบบการเลือกตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติตามตัวแบบนี้ ปรากฏให้เห็นในบางประเทศในแถบลาตินอเมริกา และบางประเทศในยุโรป อาทิ เยอรมนี ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแยกกันทำหน้าที่ลงมติให้ความเห็นชอบผู้ได้รับแต่งตั้งให้เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในจำนวนโควตาที่เท่ากัน ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรนั้น การแต่งตั้งสมาชิกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอาศัยกลไกคณะกรรมการวิสามัญ ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองต่าง ๆ ในสัดส่วนที่สะท้อนถึงน้ำหนักจำนวนที่นั่งของแต่ละพรรคในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยใช้วิธีการตัดสินโดยเสียงข้างมาก 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกคณะกรรมการ อีกตัวอย่างหนึ่งคือ สเปน ซึ่งการแต่งตั้งสมาชิกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการโดยบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยการลงมติรับรองด้วยเสียง 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งสองสภารวมกัน โดยฝ่ายค้านสามารถใช้สิทธิทักท้วง (veto) รายชื่อบุคคลที่ได้รับการเสนอเข้าสู่การพิจารณาในที่ประชุมรัฐสภาได้ด้วย¹⁰⁶

3. การแต่งตั้งบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกโดยคณะกรรมการสรรหาที่มีอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะ (Judicial Selection Committee for the Constitutional Court) มีลักษณะสำคัญคือ กระบวนการพิจารณาคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมเข้ารับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ดำเนินการโดยคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะ บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามตัวแบบนี้ จึงมีที่มาจากกระบวนการสรรหา การพิจารณาถ่วงถ่วงกรองตรวจสอบประวัติและพฤติกรรมการทำงานที่ผ่านมา และการลงมติให้ความเห็นชอบรายชื่อโดยคณะกรรมการดังกล่าวโดยตรง

แม้ในกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้การแต่งตั้งบุคคลที่ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ในที่ประชุมสภาที่มีบทบาทเพียงการลงมติให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบรายชื่อบุคคลที่ได้รับการสรรหาให้ดำรงตำแหน่งตามที่เสนอมาเท่านั้น องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติจึงไม่มีบทบาทในการเจรจาต่อรองเพื่อสนับสนุนหรือโต้แย้งผู้ได้รับการสรรหาคนใดในกระบวนการได้มาซึ่งรายชื่อบุคคลเหล่านั้น เนื่องจากระบบนี้ถูก

¹⁰⁶ Harding , Leyland, and Groppi, "Constitutional Courts: Forms, Functions and Practice in Comparative Perspective," p. 17; Stone Sweet, "Constitutional Courts," p. 824.

ออกแบบขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อมิให้กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญถูกทำให้กลายเป็นพื้นที่ต่อสู้ต่อรองระหว่างฝ่ายทางการเมือง (politicisation)¹⁰⁷

ระบบการสรรหาและแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการสรรหาที่มีอำนาจหน้าที่เฉพาะในลักษณะดังกล่าว ปรากฏให้เห็นเด่นชัดในประเทศแอฟริกาใต้ กล่าวคือ กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เริ่มต้นจากประธานาธิบดีแต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญ (Chief Justice) และรองประธานศาลรัฐธรรมนูญ (Deputy-Chief Justice) โดยพิจารณาร่วมกับคณะกรรมการบริหารกิจการองค์กรฝ่ายตุลาการ (Judicial Service Commission: JSC) เป็นขั้นตอนแรก จากนั้นคณะกรรมการบริหารกิจการองค์กรฝ่ายตุลาการจะทำหน้าที่พิจารณากลับกรองและคัดเลือกผู้มีความเหมาะสมดำรงตำแหน่งสมาชิกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อเสนอรายชื่อให้ประธานาธิบดีลงนามแต่งตั้งต่อไป โดยในขั้นตอนดังกล่าวจะมีการสัมภาษณ์ผู้เข้ารับการสรรหาต่อสาธารณะด้วย ส่วนในขั้นตอนการแต่งตั้งนั้น ประธานาธิบดีสามารถปรึกษาร่วมกับคณะกรรมการบริหารกิจการองค์กรฝ่ายตุลาการได้ หากประธานาธิบดีตัดสินใจไม่ให้ความเห็นชอบรายชื่อใด ก็จะต้องแสดงเหตุผลของการไม่ลงนามแต่งตั้งบุคคลนั้นอย่างชัดเจน จากนั้นคณะกรรมการบริหารกิจการองค์กรฝ่ายตุลาการจึงจะดำเนินการสรรหาและพิจารณาคัดเลือกผู้มีความเหมาะสมและเสนอรายชื่อใหม่แทน โดยประธานาธิบดีไม่สามารถเสนอรายชื่อบุคคลใดได้เลย¹⁰⁸

ด้วยเหตุที่ตัวแบบนี้ถูกออกแบบขึ้นโดยมุ่งมอบหมายอำนาจหน้าที่ในกระบวนการสรรหาและพิจารณาคัดเลือกรายชื่อผู้มีความเหมาะสมไว้กับคณะกรรมการสรรหาเป็นหลัก จึงมีจุดอ่อนอยู่ที่เรื่องหลักเกณฑ์เกี่ยวกับองค์ประกอบและคุณสมบัติของบุคคลที่เป็นกรรมการ รวมถึงการกำหนดวิธีการสรรหาและวิธีการคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ที่จะสามารถป้องกันมิให้กระบวนการทำหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กลายเป็นเวทีที่นักการเมืองฝ่ายต่าง ๆ วังเต้นผลักดันอยู่เบื้องหลังได้ ดังนั้น ระบบนี้จึงมักมีกฎเกณฑ์โดยทั่วคือ การกำหนดให้สมาชิกกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ ต้องมีคุณสมบัติเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในวิชาชีพด้านกฎหมาย หรือเป็นผู้พิพากษา หรือเป็นนักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมาย¹⁰⁹

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า แม้กระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในประเทศต่าง ๆ จะมีความผันแปรต่างกันค่อนข้างมาก แต่ก็มีลักษณะร่วมที่สามารถสรุปเป็นการทั่วไปได้ กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญตามตัวแบบยุโรปนั้น ตุลาการมักจะมีวาระการดำรงตำแหน่งตายตัว คือ

¹⁰⁷ Harding , Leyland, and Groppi, "Constitutional Courts: Forms, Functions and Practice in Comparative Perspective," p. 18.

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ Ibid.

9 ปี หรือ 12 ปี โดยดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ต่างจากศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาซึ่งผู้พิพากษาศาลแห่งสหพันธรัฐดำรงตำแหน่งตลอดชีพ นอกจากนี้ แม้รัฐธรรมนูญในหลายประเทศจะกำหนดให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญส่วนหนึ่ง เป็นตำแหน่งที่ต้องมาจากผู้พิพากษาในศาลชั้นสูงสุด แต่ในหลายประเทศก็กำหนดให้มีสมาชิกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากศาสตราจารย์ด้านกฎหมาย อดีตผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และอดีตนักการเมืองที่เคยได้รับการเลือกตั้งมาก่อนประกอบกันด้วย¹¹⁰

กล่าวโดยสรุป ความหลากหลายในการจัดองค์ประกอบของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นับเป็นข้อดีที่สำคัญประการหนึ่งของตัวแบบการทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแบบยุโรป เนื่องจากปัญหาทางรัฐธรรมนูญในเรื่องต่าง ๆ ในความเป็นจริงนั้น มักมีลักษณะผสมผสานระหว่างประเด็นปัญหามารมธรรมในเชิงทฤษฎีกับปัญหาทางการปฏิบัติในกระบวนการปกครองเสมอ โดยนัยนี้ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากศาสตราจารย์ด้านกฎหมายและอดีตผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองจึงสามารถทำหน้าที่เติมเต็มบทบาทซึ่งกันและกันได้เป็นอย่างดี ยิ่งกว่านั้น การออกแบบองค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยมีองค์ประกอบ 3 ส่วน คือ ผู้พิพากษาอาชีพ ศาสตราจารย์ด้านกฎหมาย และอดีตเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ยังมีข้อดีในแง่ที่ช่วยสร้างความชอบธรรมทางการเมืองให้แก่การวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญได้ โดยเฉพาะในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญบังคับใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญไปในทิศทางที่สร้างความไม่พอใจให้แก่ฝ่ายเสียงข้างมากทางการเมือง¹¹¹

สรุปผลการวิเคราะห์

เมื่อพิจารณาจากกรอบการวิเคราะห์ลักษณะเชิงสถาบันของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การออกแบบโครงสร้างและกลไกการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในประเทศไทยนั้น จัดอยู่ในระบบการแต่งตั้งบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกโดยคณะกรรมการสรรหาที่มีอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะ ซึ่งมีลักษณะสำคัญคือ กระบวนการพิจารณาคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการโดยคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือที่ประชุมขององค์คณะซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้เป็นการเฉพาะ

¹¹⁰ Stone Sweet, "Constitutional Courts," p. 824; Stone Sweet, "Constitutional Court and Parliamentary Democracy," p. 88.

¹¹¹ Comella, *Constitutional Courts and Democratic Values: A European Perspective*, p. 165.

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วย ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวน 15 คน มีที่มาจากการสรรหาบุคคล 4 กลุ่ม ได้แก่ *กลุ่มแรก* ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา โดยได้รับเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน 5 คน *กลุ่มที่สอง* ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน 2 คน *กลุ่มที่สาม* ผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ ซึ่งได้รับการสรรหาและเลือกโดยวุฒิสภา จำนวน 5 คน และ *กลุ่มที่สี่* ผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์ ซึ่งได้รับการสรรหาและเลือกโดยวุฒิสภา จำนวน 3 คน

สำหรับกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากผู้พิพากษาศาลฎีกาและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดนั้น ดำเนินการโดย “ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา” และ “ที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด” ผลการคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด ไม่ต้องขอความเห็นชอบจากวุฒิสภาอีก ส่วนกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์นั้น ดำเนินการโดย “คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ” ซึ่งมีจำนวน 13 คน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา คณบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน คณบดีคณะรัฐศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน และผู้แทนจากพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน

คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ จำนวน 10 คน และผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์ จำนวน 6 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภาพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อ ภายในเวลา 30 วัน นับแต่วันที่มีเหตุให้ต้องมีการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ การลงมติในการเสนอรายชื่อบุคคลที่ผ่านการสรรหาตามบัญชีรายชื่อดังกล่าวต่อวุฒิสภา อาศัยเกณฑ์การลงมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จากนั้นประธานวุฒิสภาจะดำเนินการเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อในบัญชีดังกล่าวโดยวิธีลงคะแนนลับ มีเกณฑ์การตัดสินคือ ให้บุคคลที่ได้รับการสรรหา 5 คนแรกในบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ และ 3 คนแรกในสาขารัฐศาสตร์ ซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่มีจำนวนผู้ได้รับเลือกในสาขานิติศาสตร์ไม่ครบ 5 คน และสาขารัฐศาสตร์ไม่ครบ 3 คน รัฐธรรมนูญกำหนดให้นำบัญชีรายชื่อผู้ไม่ได้รับเลือกในคราวแรกในบัญชีนั้น มาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่ง โดยมีเกณฑ์การตัดสินคือ ให้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับ เป็นผู้ได้รับเลือกให้เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่ผู้ได้รับคะแนนเท่ากันในระดับ

ได้อันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกิน 5 คน หรือ 3 คน แล้วแต่กรณี ให้ประธานวุฒิสภำทำหน้าที่จับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก เมื่อวุฒิสภำดำเนินการคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญครบทั้งหมดแล้ว ประธานวุฒิสภำจึงนำรายชื่อเหล่านั้นกราบบังคมทูลเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งต่อไป ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ปรับเปลี่ยนจำนวนคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเหลือ 9 คน มีที่มาจากการสรรหาบุคคล 4 กลุ่มเช่นเดิม โดยมีการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขเกี่ยวกับจำนวนและคุณสมบัติบางส่วน กล่าวคือ *กลุ่มแรก* ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน 3 คน *กลุ่มที่สอง* ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน 2 คน *กลุ่มที่สาม* ผู้ทรงคุณวุฒิด้านนิติศาสตร์ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านนิติศาสตร์อย่างแท้จริง จำนวน 2 คน *กลุ่มที่สี่* ผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ หรือสังคมศาสตร์อื่น ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านการบริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริง จำนวน 2 คน

กระบวนการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากผู้พิพากษาในศาลฎีกาและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดนั้น ดำเนินการโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดเช่นเดียวกัน แต่มีการกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมคือ ในกรณีที่ไม่มีผู้พิพากษาในศาลฎีกาหรือตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้รับเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี เลือกรับบุคคลอื่นซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านนิติศาสตร์ที่เหมาะสมจะปฏิบัติหน้าที่เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในสายนั้น ๆ แทน

ส่วนการสรรหาสรรหาและคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิตามคุณสมบัติที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้นั้น ดำเนินการโดย “คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ” ประกอบด้วยประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และประธานองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 1 คน กระบวนการสรรหาต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเวลา 30 วันนับแต่วันที่มีเหตุทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตำแหน่งนั้น ๆ โดยมีมติในการคัดเลือกต้องลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จากนั้นจึงเสนอรายชื่อผู้ได้รับเลือกพร้อมความยินยอมของผู้นั้นต่อประธานวุฒิสภำ ซึ่งจะเรียกประชุมวุฒิสภำเพื่อมีมติให้ความเห็นชอบบุคคลผู้ได้รับการคัดเลือกโดยใช้วิธีลงคะแนนลับ

เมื่อที่ประชุมวุฒิสภามีมติให้ความเห็นชอบบุคคลผู้ได้รับการคัดเลือกจากคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งต่อไป แต่ในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบในรายชื่อใด ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ส่งรายชื่อนั้นกลับไปยังคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพร้อมด้วยเหตุผลเพื่อให้ดำเนินการสรรหาใหม่ หากคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่เห็นด้วยกับวุฒิสภาและมีมติยืนยันตามมติเดิมด้วยคะแนนเอกฉันท์ ประธานวุฒิสภาก็ต้องนำรายชื่อนั้นกราบบังคมทูลเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งต่อไป แต่ถ้ามติที่ยืนยันตามมติเดิมไม่เป็นเอกฉันท์ คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะต้องเริ่มกระบวนการสรรหาใหม่ โดยจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่มีเหตุให้ต้องดำเนินการดังกล่าว

ในกรณีที่ไมอาจสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิตามสาขานิติศาสตร์ สาขารัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ หรือสังคมศาสตร์อื่น ได้ภายในเวลาที่กำหนด ไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ รัฐธรรมนูญกำหนดให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาแต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาในศาลฎีกา จำนวน 3 คน และให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จำนวน 2 คน เป็นกรรมการสรรหาเพื่อดำเนินการแทน ทั้งนี้ ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2550 ประธานวุฒิสภายังคงเป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญยังคงมีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี โดยดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว อีกทั้งยังคงมีหลักเกณฑ์การเลือกประธานศาลรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกันคือ ให้ผู้ได้รับเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญประชุมและเลือกกันเองเพื่อให้คนหนึ่งเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญแล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาพراب

ในช่วงเปลี่ยนผ่านระหว่างรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2550 แม้ศาลรัฐธรรมนูญชุดที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนั้นจะถูกยกเลิกไป แต่การทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญยังคงดำเนินการอย่างต่อเนื่องโดย “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 กล่าวคือ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีรูปแบบเป็นองค์คณะตุลาการที่ได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนด และทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องทั้งที่มีการยื่นเข้ามาในช่วงเวลานั้น รวมถึงพิจารณาวินิจฉัยคำร้องที่ค้างอยู่ในกระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญต่อไป

ดังนั้น องค์คณะตุลาการนี้แม้จะมีชื่อว่า “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” แต่ก็มีโครงสร้างในแบบเดียวกับ “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” ที่เคยปรากฏก่อนหน้ารัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 ดังเห็นได้จากองค์ประกอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญปี 2549 ซึ่งประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา เป็นประธาน ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นรองประธาน ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน 5

คน เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ และตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ ศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน 2 คน เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ และที่สำคัญคือ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องในเรื่องต่าง ๆ ทั้งหมดที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญแต่เดิม

หากนำกรอบการจำแนกบทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามตัวแบบยุโรปดังกล่าวข้างต้น มาวิเคราะห์อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญไทยโดยภาพรวม จะเห็นได้ว่า ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2550 บทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญค่อนข้างมีความหลากหลาย กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญสามารถจัดจำแนกอยู่ในบทบาททั่วไปตามตัวแบบศาลรัฐธรรมนูญแบบยุโรปแทบทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบนามธรรม การตรวจสอบวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบรูปธรรม รวมถึงการวินิจฉัยคำร้องอื่น ๆ ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม บทบาทหน้าที่ที่ประเภทเดียวที่ไม่ปรากฏให้เห็นคือ การวินิจฉัยข้อร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นบทบาทหน้าที่ใหม่ที่เพิ่งมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213¹¹²

บทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จัดอยู่ในด้านการทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบนามธรรม จำแนกได้เป็น 2 กลุ่ม *กลุ่มแรก* คือ การวินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญในกระบวนการตรากฎหมาย ได้แก่ การพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 มาตรา 262 และรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2550 มาตรา 141 การพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติ ตามรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 มาตรา 262 และรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2550 มาตรา 154 การพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติ

¹¹² กลไกการใช้สิทธิของบุคคลยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงตามมาตรา 213 มีกฎหมายคือ บุคคลผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ โดยการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ ทั้งนี้ บุคคลผู้ยื่นคำร้องจะต้องเป็นผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรง และได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น ซึ่งจะต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินภายใน 90 วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพดังกล่าว หรือทราบเท่าที่การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นยังคงมีอยู่ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่พิจารณายื่นคำร้องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน 60 วัน แต่เมื่อพ้นกำหนดแล้วผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ บุคคลผู้นั้นสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงภายใน 90 วันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว หรือวันที่ได้รับแจ้งความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ประกอบรัฐธรรมนูญ เป็นร่างที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างที่ต้องยับยั้งไว้หรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 มาตรา 177 และรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2550 มาตรา 149

นอกจากนี้ ยังรวมถึงการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการตราร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้ตนมีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณ ตามรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 มาตรา 180 และรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2550 มาตรา 168 การพิจารณาวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขการตราพระราชกำหนด ตามรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 มาตรา 218 วรรคหนึ่ง และรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2550 มาตรา 184 วรรคสอง การพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างข้อบังคับการประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติ ตามรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 มาตรา 263 และรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2550 มาตรา 145 และการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของหนังสือสัญญาที่ฝ่ายบริหารทำความตกลงกับนานาประเทศหรือกบองค์กรระหว่างประเทศ ตามรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2550 มาตรา 190

สำหรับบทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จัดอยู่ในด้านการทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบนามธรรม *กลุ่มที่สอง* คือ การวินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญในกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย ได้แก่ การพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามคำร้องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้เสนอ ตามรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 มาตรา 198 และรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2550 มาตรา 245 (1) การพิจารณาวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามคำร้องที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นผู้เสนอ ตามรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2550 มาตรา 257 (2) และการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2550 มาตรา 212

บทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จัดอยู่ในด้านการทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบรูปธรรม ได้แก่ การพิจารณาวินิจฉัยคำร้องโต้แย้งของคู่ความในศาลหรือศาลเห็นเองว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ตามรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 มาตรา 264 และรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2550 มาตรา 211 โดยมีความแตกต่างกันบางประการ คือ ตามรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2550 กำหนดเงื่อนไขไว้ว่า เมื่อมีการเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว ศาลไม่ต้องรอการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราว โดยสามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปได้ เพียงแต่ต้องรอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาล

รัฐธรรมนูญ ในขณะที่ตามรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 นั้น ศาลต้องรอการพิจารณาคดีไว้จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

สำหรับบทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จัดอยู่ในกลุ่มอำนาจหน้าที่ด้านรองนั้น จำแนกได้เป็น 2 กลุ่ม *กลุ่มแรก*คือ การวินิจฉัยข้อขัดแย้งในการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ การวินิจฉัยปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 มาตรา 266 และรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2550 มาตรา 214 โดยมีความแตกต่างกันบางประการคือ ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 มิได้ระบุไว้โดยชัดแจ้งว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญหมายถึงองค์กรใดบ้าง อีกทั้งมิได้ระบุเงื่อนไขไว้โดยชัดแจ้งว่ากรณีปัญหาที่สามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้นั้น ต้องเป็นกรณีที่เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างสององค์กรขึ้นไป แต่รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติโดยเจาะจงว่า องค์กรที่จะเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้นั้น มีเพียงรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีใช้ศาลเท่านั้น นั่นคือองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามหมวด 11 ของรัฐธรรมนูญ และเรื่องที่จะยื่นคำร้องต้องเป็นกรณีที่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรดังกล่าว ตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปเท่านั้น

ส่วนบทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จัดอยู่ในกลุ่มอำนาจหน้าที่รอง*กลุ่มที่สอง*คือ การวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับกิจการพรรคการเมือง การดำรงตำแหน่งทางการเมือง และกระบวนการทางการเมือง ได้แก่ การวินิจฉัยมติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองว่าขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญหรือขัดหรือแย้งต่อหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 มาตรา 47 และรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2550 มาตรา 65 การพิจารณาอุทธรณ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกพรรคการเมืองมีมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ตามรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 มาตรา 118 (8) และรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2550 มาตรา 106 (7) การพิจารณาวินิจฉัยกรณีบุคคลหรือพรรคการเมืองใช้สิทธิและเสรีภาพทางการเมืองเพื่อกระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือกระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 มาตรา 63 และรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2550 มาตรา 237

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในกลุ่มที่เป็นอำนาจเสริมนี้ ยังรวมถึงการทำหน้าที่วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับสมาชิกภาพและคุณสมบัติของสมาชิกรัฐสภา รัฐมนตรี และกรรมการการเลือกตั้งอีกด้วย ได้แก่ การวินิจฉัยสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 มาตรา 96 และรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2550

มาตรา 91 การวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงหรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 มาตรา 216 และมาตรา 96 และรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2550 มาตรา 182 การวินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งคนใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือกระทำการอันต้องห้ามหรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 มาตรา 142 และรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2550 มาตรา 233 และการวินิจฉัยกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินละเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ซึ่งเป็นเหตุให้ต้องพ้นจากการดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 มาตรา 295 ทั้งนี้ ในบทต่อ ๆ ไปจะได้กล่าวถึงลักษณะคำร้องตามบทบาทหน้าที่ในแต่ละกลุ่มที่กล่าวมาตามลำดับ

บทที่ 4

การวินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญในกระบวนการตรากฎหมาย : การโต้แย้งว่า กระบวนการตรากฎหมายไม่เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

ความนำ

บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการยุติข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญในกระบวนการนิติบัญญัติ ปรากฏผ่านการวินิจฉัยคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย แบบนามธรรมในช่วงก่อนประกาศใช้บังคับ (A priori abstract constitutionality challenge) นั่น คือ การโต้แย้งว่าบทบัญญัติของกฎหมายฉบับหนึ่ง ๆ มีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือ โต้แย้งว่ากฎหมายนั้นตราขึ้นโดยฝ่าฝืนกฎเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังเห็นได้จาก คำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาได้วินิจฉัยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จำนวนทั้งสิ้น 35 คำวินิจฉัย¹

ร่างกฎหมายที่ถูกยื่นคำร้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยร่างกฎหมายประเภทต่าง ๆ รวมทั้งสิ้น 32 ฉบับ โดย จำแนกได้ดังนี้ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จำนวน 12 ฉบับ ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหาร จำนวน 6 ฉบับ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ จำนวน 5 ฉบับ และร่างพระราชบัญญัติทั่วไป จำนวน 10 ฉบับ ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญปรากฏว่า มีร่างกฎหมายที่ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้ตกไป ทั้งกรณีที่เกิดไปบางส่วน คือเฉพาะมาตราที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และกรณีที่เกิดไปทั้งฉบับเนื่องจากตราขึ้นโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ รวมทั้งสิ้น 13 ฉบับ สำหรับรายชื่อของร่างกฎหมายแต่ละประเภทและผลคำวินิจฉัยแต่ละกรณี มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

¹ ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ 13-14/2541 คำวินิจฉัยที่ 3/2542 คำวินิจฉัยที่ 37/2542 คำวินิจฉัยที่ 48/2542 คำวินิจฉัยที่ 50/2542 คำวินิจฉัยที่ 21/2543 คำวินิจฉัยที่ 22/2543 คำวินิจฉัยที่ 54-55/2543 คำวินิจฉัยที่ 56/2543 คำวินิจฉัยที่ 3-4/2545 คำวินิจฉัยที่ 59/2545 คำวินิจฉัยที่ 32/2546 คำวินิจฉัยที่ 30/2548 คำวินิจฉัยที่ 11/2549 คำวินิจฉัยที่ 2/2551 คำวินิจฉัยที่ 3/2551 คำวินิจฉัยที่ 4/2551 คำวินิจฉัยที่ 8/2551 คำวินิจฉัยที่ 14/2551 คำวินิจฉัยที่ 16/2551 คำวินิจฉัยที่ 17/2551 คำวินิจฉัยที่ 8/2552 คำวินิจฉัยที่ 14/2552 คำวินิจฉัยที่ 15/2552 คำวินิจฉัยที่ 17/2552 คำวินิจฉัยที่ 1/2554 คำวินิจฉัยที่ 27-29/2554 คำวินิจฉัยที่ 14/2556 และ คำวินิจฉัยที่ 3-4/2557

ตารางที่ 2 แสดงจำนวนร่างกฎหมายที่ถูกโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญจำแนกตามประเภท

ประเภท	จำนวน	ตกไป
ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ	12	4
ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหาร	6	3
ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ	5	1
ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป	9	6
รวม (ฉบับ)	32	14

ตารางที่ 3 แสดงรายชื่อร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ถูกโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่	ชื่อร่างกฎหมาย	ผลคำวินิจฉัย
37/2542	ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.	ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
54-55/2543	ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา 17 (เพิ่มมาตรา 85/1 มาตรา 85/3 มาตรา 85/8 และมาตรา 85/9)	ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
56/2543	ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา 22 (เพิ่มมาตรา 113/1 วรรคสาม และวรรคสี่)	ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
2/2551	ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.	ตกไปทั้งฉบับ
3/2551	ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่..) พ.ศ.	ตกไปทั้งฉบับ
4/2551	ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.	ตกไปทั้งฉบับ
8/2552	ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.	ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่	ชื่อร่างกฎหมาย	ผลคำวินิจฉัย
17/2552	ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ.	ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
1/2554	ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	ตกไปเฉพาะมาตรา
27/2554	ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
28/2554	ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
29/2554	ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ตารางที่ 4 แสดงรายชื่อร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารที่ถูกต้องแย้งปัญหา
ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่	ชื่อร่างกฎหมาย	ผลคำวินิจฉัย
50/2542	ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.	ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
21/2543	ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ.	ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
22/2543	ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ.	ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
8/2551	ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.	ตกไปทั้งฉบับ
16/2551	ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	ตกไปทั้งฉบับ
17/2551	ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ.	ตกไปทั้งฉบับ

ตารางที่ 5 แสดงรายชื่อร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณที่ถูกโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่	ชื่อร่างกฎหมาย	ผลคำวินิจฉัย
32/2546	ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 มาตรา 17 เฉพาะกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย	ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
14/2551	ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 (การแปรรูปเพิ่มเติมงบประมาณมีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 168 วรรคหก)	ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
14/2552	ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 (กระบวนการตรามีการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือ กรรมการสิทธิมนุษยชนมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 168 วรรคหก)	ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
14/2556	ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 มาตรา 27 ในส่วนงบประมาณของสำนักงานศาลยุติธรรมและของสำนักงาน ศาลปกครอง และมาตรา 28 ในส่วนงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
3-4/2557	ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.	ตกไปทั้งฉบับ

ตารางที่ 6 แสดงรายชื่อร่างพระราชบัญญัติทั่วไปที่ถูกโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่	ชื่อร่างกฎหมาย	ผลคำวินิจฉัย
13/2541	ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.	ตกไปทั้งฉบับ
14/2541	ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.	ตกไปทั้งฉบับ
3/2542	ร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	ยกคำร้อง
48/2542	ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ.	ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
3-4/2545	ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ.	ตกไปทั้งฉบับ
59/2545	ร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่..) พ.ศ.	ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
30/2548	ร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. ... มาตรา 38 วรรคหนึ่ง	ตกไปเฉพาะมาตรา
11/2549	ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่...) พ.ศ. ... มาตรา 20 ที่บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา 46/1	ตกไปเฉพาะมาตรา
15/2552	ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. มาตรา 25 และมาตรา 35	ตกไปทั้งฉบับ

เมื่อพิจารณาประเด็นข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญอันเป็นสาระสำคัญของการยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายประเภทต่าง ๆ ดังกล่าวมาข้างต้น พบว่า ข้อโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายที่ถูกยื่นคำร้องเข้าสู่ศาลรัฐธรรมนูญนั้น ปรากฏทั้งในลักษณะการโต้แย้งว่าร่างกฎหมายนั้น ๆ ตราขึ้นโดยกระบวนการที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายและเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และการโต้แย้งว่าร่างกฎหมายนั้น ๆ ตราขึ้นโดยมีบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ มีทั้งการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในแง่กระบวนการตรากฎหมาย และการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในแง่เนื้อหาสาระของกฎหมาย

สำหรับคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการตรากฎหมายนั้น สามารถจำแนกลักษณะข้อโต้แย้งได้เป็น 3 ลักษณะ คือ *ลักษณะที่หนึ่ง* ขั้นตอนการตรากฎหมายไม่ถูกต้องตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ *ลักษณะที่สอง* การลงมติในวาระใดวาระหนึ่งดำเนินการโดยมี

จำนวนสมาชิกรัฐสภาไม่ครบองค์ประชุม และลักษณะที่สาม มีการดำเนินการโดยฝ่าฝืนข้อห้ามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ส่วนคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อความเนื้อหาบทบัญญัติของกฎหมายนั้น สามารถจำแนกประเด็นสาระสำคัญของข้อโต้แย้งได้เป็น 4 ลักษณะ คือ *ลักษณะที่หนึ่ง* การตรากฎหมายโดยมีบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ *ลักษณะที่สอง* การตรากฎหมายโดยมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับหลักประกันสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ *ลักษณะที่สาม* การตรากฎหมายโดยมีบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และ*ลักษณะที่สี่* การตรากฎหมายโดยมีบทบัญญัติไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์และหลักการของรัฐธรรมนูญ

อนึ่ง เนื้อหาในบทนี้จะกล่าวถึงบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยข้อโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในมิติกระบวนการตรากฎหมายโดยเฉพาะ ส่วนบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยข้อโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในมิติเนื้อหาของร่างกฎหมายนั้น จะได้กล่าวถึงต่อไปในบท 5 และบทที่ 6

การดำเนินการในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งไม่ถูกต้องตามกฎหมายเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ

การโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายด้วยเหตุผลที่ว่า ร่างกฎหมายฉบับนั้นถูกตราขึ้นโดยมีการดำเนินการในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งไม่ถูกต้องตามกฎหมายเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ ปรากฏให้เห็นใน 3 ลักษณะ คือ

ลักษณะที่หนึ่ง การโต้แย้งว่าการลงมติยืนยันร่างกฎหมายของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ดังพิจารณาได้จากข้อโต้แย้งในคำร้องที่ปรากฏในคำวินิจฉัยที่ 13-14/2541 ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโต้แย้งร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. และคำวินิจฉัยที่ 3-4/2545 ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโต้แย้งร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ.

ลักษณะที่สอง การโต้แย้งว่าการตราพระราชบัญญัติไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้สำหรับการตราพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาที่รัฐบาลไทยทำกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ ดังพิจารณาได้จากคำร้องที่ปรากฏในคำวินิจฉัยที่ 3/2542 ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโต้แย้งร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

ลักษณะที่สาม การโต้แย้งว่าการออกเสียงลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ดังพิจารณาได้จากคำร้องที่ปรากฏในคำวินิจฉัยที่ 3-4/2557 ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโต้แย้งร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.

1. การลงมติยืนยันร่างกฎหมายของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

การโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการลงมติยืนยันร่างกฎหมายของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ปรากฏในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรได้ดำเนินการเพิ่มบทบัญญัติภายหลังที่ลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีผลให้บทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นนั้นเป็นบทบัญญัติที่โดยยังไม่ได้ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภา และไม่อาจถือได้ว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ปัญหาดังกล่าวปรากฏในคำร้องของ**คำวินิจฉัยที่ 13/2541** ซึ่งเป็นการยื่นคำร้องโดยประธานวุฒิสภา ส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 127 คน โต้แย้งว่า ร่างกฎหมาย 2 ฉบับ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 176 และคำร้องที่ปรากฏใน**คำวินิจฉัยที่ 14/2541** ซึ่งเป็นการยื่นคำร้องโดยประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 66 คน โต้แย้งว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้รวมคำร้องทั้งสองกรณีไว้ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องเดียวกัน เนื่องจากมีข้อเท็จจริงเดียวกันและข้อกฎหมายอย่างเดียวกัน²

คำร้องดังกล่าวมีสาระสำคัญอยู่ที่การโต้แย้งว่า การที่สภาผู้แทนราษฎรเพิ่มมาตรา 4 ของ**ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.** ภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 176 แล้ว มีผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และต้องตกไปตามมาตรา 262 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ³ ผลการพิจารณาวินิจฉัยปรากฏว่า ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายชวน หลีกภัย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ⁴ ได้วินิจฉัยว่า การที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ... ซึ่งเป็นร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน

² "คำวินิจฉัยที่ 13-14/2541 วันที่ 12 พฤศจิกายน 2541 เรื่อง ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย," ราชกิจจานุเบกษา 115 (24 ธันวาคม 2541): 1-13.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

⁴ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้จำนวน 13 คน คือ นายชวน หลีกภัย นายโกเมน ภัทรภิรมย์ นายจุมพล ณ สงขลา พลโท จุล อติเรก นายชัยอนันต์ สมุทวณิช นายประเสริฐ นาสกุล นายปรีชา เฉลิมวณิช นายมงคล สระฐาน นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอิสสระ นิตินันท์ประภาส และนายอุระ หวังอ้อมกลาง

สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของ สภาผู้แทนราษฎร และลงมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากในวันเดียวกัน ให้เพิ่มบทบัญญัติมาตรา 3 ทวิ ซึ่งภายหลังได้ปรับปรุงเลขมาตราเป็นมาตรา 4 เพื่อระบุมบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ตามมาตรา 29 วรรคสอง ด้วยนั้น เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นโดยยังไม่ได้ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภา จึงถือไม่ได้ว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

ศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 90 รัฐสภาต้องประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ฉะนั้น การที่สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการเพิ่มบทบัญญัติมาตรา 4 ภายหลังที่ลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ย่อมเป็นการตรากฎหมายที่ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 176 ประกอบมาตรา 93 มาตรา 92 และมาตรา 90 เมื่อร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. จึงตกไปทั้งฉบับตามมาตรา 262 วรรคสาม⁵

ข้อเท็จจริงในทำนองเดียวกันปรากฏให้เห็นในกระบวนการตรา**พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.** นั่นคือปัญหาที่ว่า การที่สภาผู้แทนราษฎรเพิ่มมาตรา 4 ของร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ภายหลังที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 176 จะทำให้ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และต้องตกไปตามมาตรา 262 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า เนื่องจากบทบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติด้วยเสียงข้างมากให้เพิ่มเติมขึ้นในร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งถูกยับยั้งไว้และสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันอีกครั้งนั้น เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นโดยยังไม่ได้ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภา จึงถือไม่ได้ว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่า “เพราะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 90 รัฐสภาต้องประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา” ฉะนั้น การที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 176 แล้วนั้น เป็นการตรากฎหมายที่ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ... จึงตกไปทั้งฉบับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 วรรคสาม⁶

การโต้แย้งปัญหาการดำเนินการผิดขั้นตอนของกระบวนการตรากฎหมายในลักษณะเดียวกันนี้ ยังปรากฏใน**คำวินิจฉัยที่ 3-4/2545** อีกด้วย กล่าวคือ คำร้องในคำวินิจฉัยที่ 3/2545 เป็นกรณีที่ประธานวุฒิสภาตามมติที่ประชุมวุฒิสภา ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

⁶ เรื่องเดียวกัน.

กรณีสภาผู้แทนราษฎรยื่นร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ที่ต้องยับยั้งไว้ตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในมาตรา 175 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยที่สภาผู้แทนราษฎรไม่รอผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่ คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาแล้วเสร็จของวุฒิสภานั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ส่วนคำร้องใน คำวินิจฉัยที่ 4/2545 ยื่นโดยประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 103 คน เป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ตรารุ้ขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ⁷ ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้รวม ประเด็นวินิจฉัยของทั้งสองคำร้องไว้ในคำวินิจฉัยเดียวกัน เนื่องจากข้อเท็จจริงตามคำร้องทั้งสองเป็น เรื่องเดียวกัน

ในการพิจารณาคำร้องนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้กำหนดประเด็นพิจารณาวินิจฉัยว่า การที่สภา ผู้แทนราษฎรลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้าม อาวุธเคมี พ.ศ. ของคณะกรรมาธิการร่วมกัน โดยวุฒิสภายังไม่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ดังกล่าวที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว จะถือว่า ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครอง การดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ถูกยับยั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 175 วรรคหนึ่ง (3) หรือไม่ และการที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติดี้นั้นร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียง มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร โดยที่วุฒิสภายังมิได้มีการ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมาธิการร่วมกัน กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติ ดังกล่าว ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 175 วรรคหนึ่ง (3) และมาตรา 176 หรือไม่⁸

ผลการพิจารณาวินิจฉัยปรากฏว่า ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายอิสสระ นิตินันท์ประภาส ปฏิบัติ หน้าที่ประธานที่ประชุมคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยโดยเสียงข้างมาก 8 ต่อ 6 เสียง⁹ ว่า

⁷ คำวินิจฉัยที่ 3-4/2545 วันที่ 29 มกราคม 2545 เรื่อง วุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภามาตรามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 และประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิก วุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 วรรคหนึ่ง (1) (กรณีสภาผู้แทนราษฎร ยื่นร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ... โดยไม่รอผลการพิจารณาร่าง พระราชบัญญัตินี้ที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้วของวุฒิสภา), "ราชกิจจานุเบกษา 119 (5 พฤศจิกายน 2545): 1-12.

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6-7.

⁹ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก จำนวน 8 คน ประกอบด้วย นายกระมล ทองธรรมชาติ นายปรีชา เถลิงมณีนชัย นายผั่น จันทระพาน นายมงคล สระภูณ นายศักดิ์ เตชะชาญ นายสุจิต บุญบงการ นายอมร รักษาสัตย์ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย จำนวน 6 คน ประกอบด้วย นายจุมพล ณ สงขลา พลโท จุล อดิเรก นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์

การที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ของคณะกรรมการร่วมกัน โดยวุฒิสภายังไม่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว จึงยังถือไม่ได้ว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวถูกยับยั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 175 วรรคหนึ่ง (3) และถือไม่ได้ว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว

ศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่า เมื่อคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเสร็จแล้ว ได้เสนอรายงานและร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสองนั้น ต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 175 วรรคหนึ่ง (3) กล่าวคือ “ให้ทั้งสองสภาคือสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วเสียก่อน ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้ดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 93 แต่ถ้าปรากฏว่า สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน”

ศาลรัฐธรรมนูญได้อธิบายว่า “การที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว และเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติถูกยับยั้งนั้น หมายความว่าทั้งสองสภาจะต้องได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาให้ครบถ้วนตามขั้นตอนของการตราพระราชบัญญัติที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เสียก่อน ตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา 92 และหากปรากฏว่า สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย จึงให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้”¹⁰ ดังนั้นเมื่อยังถือไม่ได้ว่าร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่ต้องวินิจฉัยประเด็นที่ว่า ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 175 วรรคหนึ่ง (3) และมาตรา 176 หรือไม่ อีก

และนายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ วินิจฉัยว่า “ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ถูกยับยั้งไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 175 วรรคหนึ่ง (3) แล้ว ดังนั้น การที่สภาผู้แทนราษฎรใช้สิทธิยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร แม้วุฒิสภายังมิได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาแล้วเสร็จตามกระบวนการตราพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 175 วรรคหนึ่ง (3) และมาตรา 176 แล้ว” เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8-9.

2. การตราพระราชบัญญัติไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้สำหรับการตราพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาที่รัฐบาลไทยทำกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ

ข้อโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการตรากฎหมายที่ปรากฏอีกลักษณะหนึ่งคือ การโต้แย้งว่าร่างกฎหมายซึ่งตราขึ้นโดยผลของข้อตกลงที่รัฐบาลทำขึ้นกับองค์การระหว่างประเทศ เป็นร่างกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ดังคำร้องที่ปรากฏใน **คำวินิจฉัยที่ 3/2542**¹¹ ซึ่งเป็นคำร้องที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 112 คน โต้แย้งว่า **ร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ.** ที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

คำร้องดังกล่าวมีจุดเริ่มต้นจากกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งได้ท้วงติงว่า “ร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ... มิได้เกิดจากการริเริ่มเสนอโดยอิสระของรัฐบาล นายชวน หลีกภัย แต่เป็นการเสนอตามเงื่อนไขที่รัฐบาลเจรจากับต่างประเทศ โดยอ้างหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ 4 ลงวันที่ 26 พฤษภาคม 2541 และฉบับที่ 5 ลงวันที่ 25 สิงหาคม 2541 ที่รัฐบาลไทย โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย นำไปขอความเห็นชอบจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งระบุว่าให้รัฐบาลไทยดำเนินการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายล้มละลาย ทั้งระบุด้วยว่าให้แก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นใดบ้าง และต้องผ่านรัฐสภาภายในวันที่เท่าไร หากไม่ปฏิบัติตามจะมีผลต่อการอนุมัติความช่วยเหลือและเงื่อนไขต่าง ๆ ตามหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับต่อ ๆ ไป”¹²

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 112 คน จึงเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรว่า การดำเนินการตราร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ...) พ.ศ. มิใช่เป็นไปโดยสมัครใจปกติของการบริหารราชการแผ่นดิน และเมื่อคณะรัฐมนตรีมิได้นำเอาข้อตกลงที่ทำกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยเฉพาะข้อตกลงตามหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ 4 และฉบับที่ 5 มาขอความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน การตราร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงเป็นไปโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มนี้เห็นว่า การตราร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 224

¹¹ “คำวินิจฉัยที่ 3/2542 วันที่ 30 มีนาคม 2542 เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย,” *ราชกิจจานุเบกษา* 116 (12 พฤษภาคม 2542): 1-4.

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-2.

เนื่องจากถือเป็นการตราพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาที่รัฐบาลไทยทำกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ¹³

ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายเชาวน์ สายเชื้อ ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ¹⁴ ได้กำหนดประเด็นพิจารณาวินิจฉัยว่า “ร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่..) พ.ศ. ได้ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือไม่” โดยวินิจฉัยว่า การตราร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่..) พ.ศ. เป็นไปตามกระบวนการในการตราพระราชบัญญัติของรัฐสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว เนื่องจากตามหนังสือของประธานสภาผู้แทนราษฎรถึงประธานวุฒิสภาแจ้งว่า ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวของวุฒิสภาในการประชุมเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2542 จึงถือว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามกฎหมายเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 175 (3) ของรัฐธรรมนูญแล้ว ซึ่งให้ดำเนินการต่อไปตามขั้นตอนที่บัญญัติไว้ในมาตรา 93 ของรัฐธรรมนูญได้ ส่วนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 วรรคสอง นั้น ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า “เป็นบทบัญญัติซึ่งเป็นเงื่อนไขที่ใช้บังคับสำหรับกรณีที่รัฐบาลจะไปทำสัญญากับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ มิใช่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ใช้สำหรับการตราพระราชบัญญัติ”¹⁵

3. การออกเสียงลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

การโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของในขั้นตอนการออกเสียงลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ปรากฏในคำร้องของคำวินิจฉัยที่ 3-4/2557¹⁶ ซึ่งเป็นการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการตราร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ประกอบด้วยคำร้อง 2 กรณีซึ่งมี

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

¹⁴ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 12 คน คือ นายเชาวน์ สายเชื้อ นายโกเมน ภัทรภิรมย์ พลโท จุล อดิเรก นายชัยอนันต์ สมุทวณิช นายประเสริฐ นาสกุล นายปรีชา เฉลิมวณิช นายมงคล สระฐาน นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอิสสระ นิตยภัณฑประภาส และนายอูระ หวังอ้อมกลาง

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-3.

¹⁶ คำวินิจฉัยที่ 3-4/2557 วันที่ 12 มีนาคม 2557 เรื่อง ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกรัฐสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 154 วรรคหนึ่ง (1) ว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่, ราชกิจจานุเบกษา 131 (16 กรกฎาคม 2557): 1-45.

สาระสำคัญเดียวกัน ได้แก่ คำร้องที่ยื่นโดยประธานรัฐสภาส่งความเห็นของนายคำนูน สิทธิสมาน สมาชิกรัฐสภา กับคณะรวมจำนวน 66 คน และคำร้องที่ยื่นโดยประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับคณะ รวมจำนวน 146 คน

คำร้องดังกล่าวมีสาระสำคัญคือการโต้แย้งว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 126 ที่บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งมีหนึ่งเสียงในการลงคะแนน และมาตรา 130 ที่บัญญัติให้การลงคะแนนเป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคน เนื่องจากในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่สอง เมื่อวันที่ 20 กันยายน 2556 นายนิรศ ทองธิราช สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดสกลนคร สังกัดพรรคเพื่อไทย ได้ใช้บัตรแสดงตนแทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้อื่นประมาณ 4-5 คน และใช้บัตรลงมติเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้อื่นอีกประมาณ 3-4 คน

สมาชิกรัฐสภาผู้ร่วมกันยื่นคำร้องนี้เห็นว่า การที่กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ในวาระที่สอง มาตรา 6 มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งได้ลงคะแนนเสียงเกินกว่าหนึ่งคะแนน และลงคะแนนโดยละเมิดเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้อื่นด้วยนั้น “มีผลให้การลงคะแนนดังกล่าวต้องตกเป็นโมฆะ เพราะเป็นการกระทำที่ต้องห้ามขัดแย้งโดยกฎหมาย ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน”¹⁷ จากข้อกล่าวหาดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญได้ไต่สวนพยานศาล พยานบุคคลของผู้ร้อง และผู้เกี่ยวข้อง ทั้งโดยการจัดทำเป็นหนังสือชี้แจงและชี้แจงด้วยวาจาต่อศาลรัฐธรรมนูญ พร้อมพยานหลักฐานคือคลิปวิดีโอ

ในการพิจารณาคำร้องกรณีดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายจรูญ อินทจาร ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ¹⁸ ได้กำหนดประเด็นพิจารณาวินิจฉัยว่า “ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่”

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า กระบวนการออกเสียงลงคะแนนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ จากการไต่สวนบุคคลและพยานหลักฐาน

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

¹⁸ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 9 คน คือ นายจรูญ อินทจาร นายจรูญ ภักดีธนากุล นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิธิมนตรี

แล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนและลงมติแทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรายอื่นที่ปรากฏภาพในคลิปวิดีโอ คือนายนิสร ทองธีราช ซึ่งสอดคล้องกับคำให้การที่นายนิสร ทองธีราช รับต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า บุคคลในคลิปวิดีโอเป็นตนเองจริง และฟังได้ว่า คลิปวิดีโอดังกล่าวเป็นการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มาตรา 6 และมาตรา 20 ตามที่ฝ่ายผู้ร้องกล่าวอ้างจริง

เมื่อต้องวินิจฉัยต่อไปว่า การกระทำของนายนิสร ทองธีราช มีผลให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การกระทำความดังกล่าวเป็น “การละเมิดหลักการพื้นฐานของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือการครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 122

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังวินิจฉัยว่า การกระทำความดังกล่าว “ขัดต่อหลักความซื่อสัตย์สุจริตที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ปฏิญาณตนไว้” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 123 และ “ขัดต่อหลักการออกเสียงลงคะแนน” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 126 พรรคสาม ที่ให้สมาชิกคนหนึ่งมีเพียงหนึ่งเสียงในการออกเสียงลงคะแนน มีผลทำให้การออกเสียงลงคะแนนของสภาผู้แทนราษฎรในการประชุมพิจารณานั้น เป็นการออกเสียงลงคะแนนที่ไม่สุจริต ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของผู้แทนปวงชนชาวไทย เมื่อกระบวนการออกเสียงลงคะแนนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงถือว่ามติของสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เป็นมติที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550¹⁹

การลงมติในวาระใดวาระหนึ่งดำเนินการโดยมีจำนวนสมาชิกรัฐสภาไม่ครบองค์ประชุม

ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการตรากฎหมายอันเนื่องมาจากการมีจำนวนสมาชิกรัฐสภาเข้าร่วมประชุมลงมติไม่ครบองค์ประชุม ปรากฏให้เห็นในคำวินิจฉัยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และทั้งหมดเป็นร่างกฎหมายที่ตราขึ้นโดยสภานิติบัญญัติ

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 35-36.

แห่งชาติซึ่งจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 แม้การลงมติให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายโดยมีจำนวนสมาชิกไม่ครบองค์ประชุมตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ จะเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้ร่างกฎหมายนั้นตกไปทั้งฉบับ แต่เมื่อพิจารณารายละเอียดของคำวินิจฉัยแต่ละกรณี จะเห็นได้ว่า คำวินิจฉัยในกรณีนี้โดยส่วนใหญ่มีได้มาจากคำร้องที่ยกปัญหาเรื่องการมีจำนวนสมาชิกไม่ครบองค์ประชุมขึ้นร้องโต้แย้งต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง

หากพิจารณาโดยรวม จะพบว่า วิธีทางการตรวจสอบปัญหาความไม่ถูกต้องสมบูรณ์ของการลงมติในการพิจารณาร่างกฎหมายอันเนื่องมาจากการมีจำนวนสมาชิกไม่ครบองค์ประชุม ปรากฏให้เห็นใน 3 ลักษณะ คือ

ลักษณะแรก ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบพบปัญหาในระหว่างการพิจารณาทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติต้องดำเนินการยื่นเข้าสู่การตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 141 ดังปรากฏในคำวินิจฉัยที่ 2/2551 กรณีร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. คำวินิจฉัยที่ 3/2551 กรณีร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่..) พ.ศ. และคำวินิจฉัยที่ 4/2551 ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.

ลักษณะที่สอง คำร้องที่ผู้ยื่นคำร้องยกปัญหาการลงมติให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายโดยมีจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ครบองค์ประชุมเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยตรง ดังปรากฏในคำวินิจฉัยที่ 8/2551 ซึ่งเป็นคำร้องที่นายกรัฐมนตรีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.

ลักษณะที่สาม คำร้องที่ผู้ยื่นคำร้องโต้แย้งว่าร่างกฎหมายมีบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ได้ยกปัญหาเรื่องการลงมติให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายโดยมีจำนวนสมาชิกไม่ครบองค์ประชุมไว้ในคำร้อง ดังปรากฏในคำวินิจฉัยที่ 16/2551 ซึ่งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติโต้แย้งร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. คำวินิจฉัยที่ 17/2551 ซึ่งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติโต้แย้งร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. คำวินิจฉัยที่ 15/2552 ซึ่งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติโต้แย้งร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.

1. ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบพบปัญหาในระหว่างการพิจารณาบททบทวนตรวจสอบ

ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

การพิจารณาบททบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เป็นบทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 141 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง” ในการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องในกรณีนี้ ศาลรัฐธรรมนูญมีแนวปฏิบัติโดยกำหนดประเด็นพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ 2 ประเด็น คือ หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ตรารึขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ และสอง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ด้วยเหตุนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงสามารถตรวจสอบพบปัญหาความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญในกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้เองโดยตรง

กรณีแรกปรากฏในคำวินิจฉัยที่ 2/2551 กล่าวคือ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. และเอกสารประกอบเพื่อขอให้พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 141 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายวิรัช ลิ้มวิชัย ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ²⁰ ได้กำหนดประเด็นพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ 2 ประเด็น ดังนี้ ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ... ตรารึขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ และประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่²¹

ศาลรัฐธรรมนูญได้เริ่มจากการพิจารณาวินิจฉัยประเด็นเบื้องต้นว่า “การออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 140 วรรคหนึ่ง (1) หรือไม่” นั่นคือ การออกเสียงลงคะแนนใน

²⁰ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 9 คน ประกอบด้วย นายวิรัช ลิ้มวิชัย นายอักษราทร จุฬารัตน นายกิตติศักดิ์ กิดิคุณไพโรจน์ หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ นายจรัญ หัตถกรรม นายธานีศ เกศวพิทักษ์ นายนุรักษ์ มาประณีต นายวิชัย ชื่นชมพูนุท และนายสมชาย พงษ์ธา

²¹ "คำวินิจฉัยที่ 2/2551 วันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2551 เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 141," *ราชกิจจานุเบกษา* 125 (2 มิถุนายน 2551): 1-20.

วาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ และในวาระที่สองชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ได้ดำเนินการโดย “ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา” หรือไม่ ประเด็นพิจารณาเบื้องต้นดังกล่าวมาสู่ปัญหาข้อเท็จจริงที่ต้องวินิจฉัยว่า “ขณะที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว องค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 126 วรรคหนึ่ง หรือไม่” นั่นคือ มีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ซึ่งถือเป็น “องค์ประชุม” หรือไม่²²

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาตามเอกสารบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งมาประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติว่า ในวันที่ 14 พฤศจิกายน 2550 เวลา 11.40 นาฬิกา อันเป็นเวลาที่ยุติการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ในการประชุมเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่งมีสมาชิกเข้าประชุมเพียง 86 คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือ ไม่ถึง 121 คน จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือเป็นมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้

เมื่อการประชุมเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ เป็นการประชุมโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ย่อมมีผลให้กระบวนการในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ “ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” และไม่สามารถนำไปสู่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่สองและวาระที่สามต่อไปได้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาในวาระที่สองและในวาระที่สาม ดังนั้น การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. จึง “ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 141 วรรคสอง และกรณีไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพราะไม่อาจทำให้ผลของคำวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไป²³

ศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่า การที่รัฐธรรมนูญทุกฉบับกำหนดจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่ประกอบกันเป็นองค์ประชุมไว้ด้วยนั้น ก็เพื่อให้การประชุมพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ของทั้งสองสภาเป็นไปด้วยความรอบคอบ มีมุมมองที่หลากหลาย และมีการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในส่วนที่เกี่ยวกับการตรากฎหมายนั้น กฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา เมื่อ

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ย่อมมีผลใช้บังคับกับประชาชนทุกคนในประเทศ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบในการพิจารณาทุกวาระ²⁴

ศาลรัฐธรรมนูญอธิบายว่า เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดองค์ประชุมไว้ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา ย่อมมีความหมายว่าการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาที่มีจำนวนสมาชิกเข้าร่วมประชุมไม่ครบองค์ประกอบ จะถือว่าเป็นการใช้อำนาจนิตินิติบัญญัติโดยองค์การสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่ได้ และหากมีการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมวุฒิสภาที่ไม่ครบองค์ประชุม จะถือว่าเป็นการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่ขบถด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไม่ได้ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิตินิติบัญญัติแทนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามมาตรา 293 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 การออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงต้องเป็นการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมที่ครบองค์ประชุม จึงจะถือว่าเป็นการออกเสียงลงคะแนนที่ขบถด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ²⁵

ศาลรัฐธรรมนูญอธิบายต่อไปว่า “การกำหนดเกี่ยวกับองค์ประชุมของสภานั้น เป็นบทบัญญัติที่กำหนดโดยชัดเจนในรัฐธรรมนูญ กฎหมายอื่นใดและข้อบังคับการประชุมสภาจะขัดหรือแย้งไม่ได้ ดังนั้น การจะอ้างข้อบังคับการประชุมสภาหรือ ธรรมเนียมปฏิบัติใดเพื่อมิให้ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญย่อมไม่อาจกระทำได้” ส่วนกรณีที่ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2549 ข้อ 18 วรรคสองที่กำหนดว่า “เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม” นั้น ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า เป็นเพียงบทบัญญัติเกี่ยวกับการเปิดประชุมว่า สามารถดำเนินการได้เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่ภายหลังเปิดการประชุมแล้ว ในขั้นตอนของการลงมติ ซึ่งเป็นผลมาจากการประชุมปรึกษาหารือ และแสดงเจตนาออกมาในรูปมติของที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ องค์ประชุมจะต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 126 วรรคหนึ่ง กล่าวคือ จะต้องต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ²⁶

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 15-16.

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

ศาลรัฐธรรมนูญได้อธิบายนัยของบทบัญญัติมาตราดังกล่าว โดยชี้ว่า “องค์ประชุมมิได้หมายความว่า เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมครบและเปิดการประชุมแล้ว หลังจากนั้นสมาชิกจะอยู่ร่วมประชุมหรือไม่ก็ได้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงจำนวนสมาชิกในที่ประชุมอีกต่อไป หากเป็นเช่นนั้นแล้ว ผลก็จะเป็นว่า หลังจากเปิดประชุม แม้จะมีสมาชิกอยู่ประชุมเพียงไม่กี่คนก็อาจลงมติและมีเสียงข้างมากได้” ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า “การปฏิบัติเช่นนี้มีใจเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ” ส่วนกรณีการอ้างเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาที่จะไม่ออกเสียง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 130 นั้น ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า “เป็นคนละเรื่องกับองค์ประชุมที่ต้องประกอบด้วยจำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสภา” และแม้สมาชิกมีเอกสิทธิ์ที่จะออกเสียงเห็นด้วย ไม่เห็นด้วย งดออกเสียง หรือไม่ลงคะแนน แต่สมาชิกที่ไม่ประสงค์ออกเสียงต้องอยู่ในที่ประชุม เพื่อแสดงเจตนาให้ปรากฏความเห็นของตนในที่ประชุม ในการอธิบายกฎเกณฑ์เรื่องการออกเสียงลงคะแนนนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้ยกข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2549 ข้อ 62 ข้อ 63 และข้อ 68 มาประกอบคำวินิจฉัย²⁷

คำวินิจฉัยดังกล่าวได้กลายเป็นบรรทัดฐานการจัดทำคำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีปัญหาลักษณะเดียวกันในเวลาต่อมา ดังเห็นได้จากถ้อยคำในเนื้อหาของคำวินิจฉัยในส่วนที่เป็น การชี้ให้เห็นถึงหลักการและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องเกี่ยวกับการออกเสียงลงมติในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการนับองค์ประชุม ตลอดจนการยกตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกาที่แสดงให้เห็นความสำคัญของ “องค์ประชุม” ในการตัดสินใจขององค์กรในรูปองค์คณะซึ่งมีผลผูกพันทางกฎหมายในกรณีอื่น ๆ ดังปรากฏให้เห็นในอีก 2 กรณี ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ 4/2551²⁸ กรณีการประชุมลงมติร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ซึ่งมีสมาชิกเข้าประชุมเพียง 64 คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือไม่ถึง 121 คน จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือเป็นมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ และคำวินิจฉัยที่ 3/2551²⁹ กรณีการประชุมลงมติร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่..) พ.ศ. ซึ่งมีสมาชิกเข้าประชุมเพียง 96 คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติ

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17-18.

²⁸ คำวินิจฉัยที่ 4/2551 วันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2551 เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 141, "ราชกิจจานุเบกษา 125 (13 มิถุนายน 2551): 1-18.

²⁹ คำวินิจฉัยที่ 3/2551 วันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2551 เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่..) พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 141, "ราชกิจจานุเบกษา 125 (9 มิถุนายน 2551): 1-17.

บัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือไม่ถึง 125 คน จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือเป็นมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้

2. นายกรัฐมนตรียื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญขอให้ตรวจสอบปัญหาการลงมติร่างกฎหมายโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ปัญหาการลงมติให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายโดยมีจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ครบองค์ประชุมในลักษณะดังกล่าวมาข้างต้น นอกจากจะเป็นปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบพบในระหว่างการพิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ยังเป็นปัญหาที่ถูกยกขึ้นโต้แย้งโดยนายกรัฐมนตรีในระหว่างขั้นตอนก่อนนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยอีกกรณีหนึ่งด้วย ดังปรากฏใน**คำวินิจฉัยที่ 8/2551**³⁰ ซึ่งเป็นคำร้องที่นายสมคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการตรา**ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.** โดยมีหนังสือลงวันที่ 13 มีนาคม 2551 อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 154 วรรคหนึ่ง (2) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาประเด็นปัญหา 2 ข้อ คือ หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตราขึ้นโดยชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และสอง ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. เป็นอันต้องตกไปตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ... หรือไม่³¹

นายกรัฐมนตรีเสนอความเห็นว่ ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. อาจมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการตราเช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ... ซึ่งก่อนหน้านี้ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 2/2551 ว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ผ่านกระบวนการตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นอันตกไป นายกรัฐมนตรีจึงได้ตรวจสอบถึงกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ในขั้นตอนต่าง ๆ ว่าเป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

หลังจากได้มอบหมายให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหนังสือสอบถามไปยังสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเกี่ยวกับผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ในขั้นการพิจารณาของ

³⁰ "คำวินิจฉัยที่ 8/2551 วันที่ 8 กรกฎาคม 2551 เรื่อง นายกรัฐมนตรีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.", ราชกิจจานุเบกษา 125 (17 ตุลาคม 2551): 1-12.

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในวันที่ 7 ธันวาคม 2550 อันเป็นวันออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มีจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเข้าประชุมแสดงตน 50 คนไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือไม่ถึง 121 คน จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือเป็นมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้³²

ในการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายชัช ชลวร ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ³³ ได้กำหนดประเด็นพิจารณาวินิจฉัยว่า “พระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และจะต้องตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 154 วรรคสาม หรือไม่”³⁴ เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงตามสำเนารายงานการประชุม และสำเนาเอกสารบันทึกการออกเสียงลงคะแนนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 69/2550 วันศุกร์ที่ 7 ธันวาคม 2550 ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาปัญหาต่อไปว่า “ขณะที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ องค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 126 วรรคหนึ่ง หรือไม่”

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติวันที่ 7 ธันวาคม 2550 เวลา 12.25 นาฬิกา อันเป็นเวลาออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ... ข้อเท็จจริงปรากฏว่า มีสมาชิกเข้าประชุมเพียง 50 คนไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือ 121 คน จึงมีจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือว่าการลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ... เป็นมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยชอบด้วยกฎหมายได้ ดังนั้น จึงถือได้ว่าการตราร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 154 วรรคสาม จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยตามคำขออื่นอีก เพราะไม่อาจทำให้ผลของคำวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไป³⁵

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

³³ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 9 คน ประกอบด้วย นายชัช ชลวร นายเจริญ ภักดีธนากุล นายเจริญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวันดี สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11-12.

3. ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบพบปัญหาการลงมติร่างกฎหมายในระหว่างพิจารณาวินิจฉัย คำร้องโต้แย้งว่าร่างพระราชบัญญัติมีบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

การตรวจสอบพบปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการลงมติร่างกฎหมายในกรณีนี้ มีที่มาจากคำร้องโต้แย้งว่าร่างกฎหมายมีบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แต่ผู้ร้องมิได้ยกปัญหาเรื่องการลงมติให้เห็นชอบร่างกฎหมายโดยมีจำนวนสมาชิกไม่ครบองค์ประชุมไว้ในคำร้อง ดังปรากฏในคำวินิจฉัยที่ 16/2551 ซึ่งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติโต้แย้งร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. คำวินิจฉัยที่ 17/2551 ซึ่งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติโต้แย้งร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. และคำวินิจฉัยที่ 15/2552 ซึ่งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติโต้แย้งร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.

กรณีคำร้องในคำวินิจฉัยที่ 16/2551³⁶ ยื่นโดยประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งความเห็นของนาวาอากาศตรี ประสงค์ สุ่นศิริ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะ รวม 30 คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คือ 250 คน เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า **ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ.** ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินี้เป็น “ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน” ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดข้อห้ามมิให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเสนอ เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี แต่สภานิติบัญญัติแห่งชาติมิได้ส่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไปให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่ประการใด

ในการพิจารณาวินิจฉัยประเด็นที่ว่า “ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่..) พ.ศ. ... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่” นั้น ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายชัช ชลวร ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ³⁷ ได้เริ่มต้นพิจารณาจากประเด็นวินิจฉัย

³⁶ "คำวินิจฉัยที่ 16/2551 วันที่ 6 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2551 เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งความเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่..) พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือไม่," *ราชกิจจานุเบกษา* 126 (3 กุมภาพันธ์ 2552): 62-80.

³⁷ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 9 คน ประกอบด้วย นายชัช ชลวร นายเจริญ ภัทธีธนากุล นายเจริญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

เบื้องต้นที่ว่า “การออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และองค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 126 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 293 หรือไม่”³⁸ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงปรากฏตามเอกสารบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ว่า ในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 61/2550 วันพุธที่ 31 ตุลาคม 2550 ในขณะที่มีการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งนายวิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์ และคณะ เป็นผู้เสนอ มีสมาชิกเข้าประชุมเพียง 49 คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือ ไม่ถึง 125 คน จึงไม่ครบองค์ประชุม

ยิ่งกว่านั้น ข้อเท็จจริงยังปรากฏว่า ในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติครั้งที่ 67/2550 เป็นพิเศษ วันพุธที่ 28 พฤศจิกายน 2550 การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สอง ร่างมาตรา 3 มีจำนวนผู้เข้าประชุมเพียง 92 คน ส่วนร่างมาตรา 4 มีจำนวนผู้เข้าประชุมเพียง 93 คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือ ไม่ถึง 121 คน จึงไม่ครบองค์ประชุม เช่นเดียวกับในการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม มีจำนวนสมาชิกผู้เข้าประชุมเพียง 112 คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือ ไม่ถึง 121 คน จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือการออกเสียงลงคะแนนที่ไม่ครบองค์ประชุมดังกล่าว เป็นการลงมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 126 วรรคหนึ่ง ได้ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่าการตราร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และมีผลให้เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 154 วรรคสาม³⁹

ส่วนกรณีคำร้องใน**คำวินิจฉัยที่ 17/2551**⁴⁰ ยื่นโดยประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งความเห็นของนายวรชัย ชวพงษ์ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ กับคณะ รวม 51 คน ได้แย้งว่า การตราร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. ... ไม่ได้กระทบเฉพาะสิทธิและเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินและ

³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 77.

³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 78-79.

⁴⁰ "คำวินิจฉัยที่ 17/2551 วันที่ 6 พฤศจิกายน 2551 เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งความเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. ตรารึขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือไม่," *ราชกิจจานุเบกษา* 126 (19 กุมภาพันธ์ 2552): 1-23.

การประกอบอาชีพเท่านั้น แต่เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในครอบครัวตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 35 ขณะที่ในคำปรารภของร่างพระราชบัญญัตินี้ มิได้ระบุบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวไว้ด้วย ผู้ร้องจึงเห็นว่า เป็นการตราร่างพระราชบัญญัติโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 29 วรรคสอง⁴¹

ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายชัช ชลวร ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ⁴² ได้กำหนดประเด็นพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นว่า “การออกเสียงลงคะแนนของสมานิติบัญญัติแห่งชาติ และองค์ประชุมของสมานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 126 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 293 หรือไม่” ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ตามเอกสารบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ปรากฏว่า ในคราวประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 31/2550 เป็นพิเศษ ในวันพุธที่ 20 มิถุนายน 2550 อันเป็นวันที่สมานิติบัญญัติแห่งชาติออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. มีสมาชิกเข้าประชุมเพียง 78 คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสมานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือไม่ถึง 120 คน จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือการออกเสียงลงคะแนนที่ไม่ครบองค์ประชุมดังกล่าว เป็นการลงมติของสมานิติบัญญัติแห่งชาติโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นได้

แม้ในเวลาต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีผลใช้บังคับแทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 แต่เมื่อสมานิติบัญญัติแห่งชาติได้ประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. ในวาระที่สาม ในคราวประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 54/2550 วันพฤหัสบดีที่ 27 กันยายน 2550 ปรากฏว่า มีสมาชิกมาประชุมเพียง 95 คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสมานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือไม่ถึง 125 คน จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือการออกเสียงลงคะแนนที่ไม่ครบองค์ประชุมดังกล่าว เป็นการลงมติของสมานิติบัญญัติแห่งชาติโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-2.

⁴² ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 9 คน ประกอบด้วย นายชัช ชลวร นายเจริญ ภัคดีธนากุล นายเจริญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

มาตรา 126 วรรคหนึ่งได้ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า การตราร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และมีผลให้เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 154 วรรคสาม⁴³

กรณีสุดท้ายคือคำร้องใน**คำวินิจฉัยที่ 15/2552**⁴⁴ ยื่นโดยประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งความเห็นของพลเอก สุรินทร์ พิภพทอง สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะ รวม 29 คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือ 242 คนโต้แย้งว่า **ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. มาตรา 25 และ มาตรา 35** มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 66 ด้วยเหตุผลที่ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 66 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของชุมชนในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนไว้ แต่ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. มาตรา 25 และ มาตรา 35 มีลักษณะเข้าไปจำกัดสิทธิ หรือยกเลิกเพิกถอนสิทธิชุมชนที่มีอยู่ตามสภาพความเป็นจริงก่อนแล้ว⁴⁵

ก่อนพิจารณาประเด็นตามคำร้อง ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายชัช ชลวร ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ⁴⁶ ได้พิจารณาประเด็นวินิจฉัยเบื้องต้นว่า “การออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และองค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 126 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 293 หรือไม่” โดยวินิจฉัยว่า ในคราวประชุมครั้งที่ 20/2550 วันพฤหัสบดีที่ 19 เมษายน 2550 อันเป็นวันออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ... ข้อเท็จจริงปรากฏว่า มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเข้าประชุม 114 คน จากจำนวนสมาชิก

⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 21-22.

⁴⁴ "คำวินิจฉัยที่ 15/2552 วันที่ 4 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2552 เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งความเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 154 วรรคหนึ่ง (1) ว่า ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. มาตรา 25 และ มาตรา 35 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 หรือไม่," *ราชกิจจานุเบกษา* 127 (23 กุมภาพันธ์ 2553): 1-16.

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-3.

⁴⁶ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 9 คน ประกอบด้วย นายชัช ชลวร นายเจริญ ภักดีธนากุล นายเจริญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวันดี สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

ทั้งหมดที่มีอยู่จริง 240 คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือไม่ถึง 120 คน จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือการออกเสียงลงคะแนนที่ไม่ครบองค์ประชุมดังกล่าวเป็นการลงมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นได้⁴⁷

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า ในการประชุมในวาระที่สอง ซึ่งเป็นการพิจารณาร่างมาตรา 25 ประเด็นที่กรรมาธิการผู้ขอสงวนคำแปรญัตติคัดความในหมวด 5 การจัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ออกทั้งหมด มีสมาชิกเข้าประชุมเพียง 89 คน ในการพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับร่างมาตรา 25 ซึ่งกรรมาธิการผู้ขอสงวนความเห็นโดยแก้ไขความของมาตรา 25 มีสมาชิกเข้าประชุมเพียง 94 คน และในการพิจารณาเกี่ยวกับร่างมาตรา 35 มีสมาชิกเข้าประชุม 61 คน ส่วนการประชุมในวาระที่สาม มีสมาชิกเข้าประชุมเพียง 60 คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือไม่ถึง 121 คน จึงไม่ครบองค์ประชุม ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า เมื่อองค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือการออกเสียงลงคะแนนที่ไม่ครบองค์ประชุม เป็นการลงมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว ย่อมถือว่าการตราร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ... ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 154 วรรคสาม⁴⁸

เนื้อหาของคำวินิจฉัยในคดีนี้สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติได้อย่างชัดเจน กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญได้อธิบายนัยของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ไว้ว่า “ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทและอำนาจในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายตามหลักการตรวจสอบก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมายในมาตรา 141 และมาตรา 145 ซึ่งเป็นการตรวจสอบว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติอื่นที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่”⁴⁹

นอกจากนี้ ในคำวินิจฉัยนี้ศาลรัฐธรรมนูญยังเน้นย้ำถึงหน้าที่ของตนอย่างชัดเจนว่า “บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติ ทั้งในประเด็นว่า ร่างพระราชบัญญัตินั้นตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ ประการหนึ่ง และร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14-15.

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

หรือไม่ อีกประการหนึ่ง” จากคำอธิบายลักษณะของอำนาจและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้เหตุผลถึงการกำหนดประเด็นการวินิจฉัยในกรณีนี้ไว้ว่า “แม้ว่าผู้ร้องจะมีได้ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติว่า ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญก็มีอำนาจวินิจฉัยประเด็นความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติได้”⁵⁰

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกระทำการฝ่าฝืนข้อห้ามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการตรากฎหมายในกรณีนี้ ปรากฏให้เห็นในคำร้องที่เป็นการโต้แย้งว่า มีการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติงบประมาณส่วนใหญ่เป็นคำร้องที่โต้แย้งโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้าน แต่ก็มีกรณีคำร้องโต้แย้งที่มาจากสมาชิกวุฒิสภาปรากฏให้เห็นด้วย เป็นที่น่าสังเกตว่า การยื่นคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายในกรณีนี้ เป็นช่องทางที่พรรคการเมืองฝ่ายค้านมักใช้เป็นส่วนหนึ่งของการแสดงบทบาทตรวจสอบฝ่ายรัฐบาล ดังจะเห็นได้ว่า ไม่ว่าพรรคการเมืองใดจะเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล ก็จะมีการยื่นคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีอย่างน้อยหนึ่งฉบับปรากฏให้เห็นอยู่เสมอ

ประเด็นอันเป็นสาระสำคัญของคำร้องในกรณีนี้ คือการโต้แย้งว่า ในกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฉบับหนึ่ง ๆ มีการกระทำฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ที่ห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี กระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย และกระทำการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดไว้ว่าในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการ ห้ามมิให้มีการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน.

1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะกรรมการการวิสามัญกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผล ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายและกระทำการแปรรูปเพิ่มเติม รายการหรือจำนวนในรายการของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

การโต้แย้งปัญหาการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ปรากฏให้เห็นใน 3 กรณี คือ คำร้องของคำวินิจฉัยที่ 32/2546 ซึ่งยื่นโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ในสมัยรัฐบาลนำโดยพรรคไทยรักไทย คำร้องในคำวินิจฉัยที่ 14/2551 ซึ่งยื่นโดยสมาชิกวุฒิสภาในสมัยรัฐบาลนำโดยพรรคพลังประชาชน และคำร้องของคำวินิจฉัยที่ 14/2552 ซึ่งยื่นโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเพื่อไทยในสมัยรัฐบาลนำโดยพรรคประชาธิปัตย์ อย่างไรก็ตาม ผลการวินิจฉัยทั้งสามกรณีดังกล่าว ปรากฏว่า ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่ากระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติงบประมาณที่ถูกโต้แย้งตามคำร้อง ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามที่ฝ่ายผู้ร้องกล่าวอ้างแต่อย่างใด สำหรับลักษณะของประเด็นข้อโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่ปรากฏในแต่ละคำร้องดังกล่าว มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

คำร้องที่มาจาก การโต้แย้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้าน ปรากฏครั้งแรกในคำร้องของคำวินิจฉัยที่ 32/2546⁵¹ กล่าวคือ นายบัญญัติ บรรทัดฐาน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 52 คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎรที่มีอยู่ในเวลานั้น ได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า พวกตนได้ร่วมกันตรวจสอบพบว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 และในฐานะประธานคณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการกระทำซึ่งเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 180 วรรคห้าและวรรคหก ที่ห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2547 กระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการใช้งบประมาณรายจ่ายและกระทำการแปรรูปเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547

⁵¹ "คำวินิจฉัยที่ 32/2546 วันที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2546 เรื่อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอความเห็นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 มาตรา 17 เฉพาะกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวไทย มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 180 วรรคหก หรือไม่," *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (22 กันยายน 2546): 1-22.

นายบัญญัติ บรรทัดฐาน และคณะชี้ว่า หลังจากสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 แล้ว คณะกรรมาธิการวิสามัญได้มีมติแต่งตั้ง “คณะอนุกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ขึ้นมาคณะหนึ่ง โดยมีว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี เป็นประธานอนุกรรมาธิการวิสามัญ ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี “ได้ใช้อำนาจหน้าที่เข้าไปจัดสรรงบประมาณรายจ่ายโดยการแปรรูปเพิ่มเติมรายการ จำนวนในรายการ และกระทำด้วยประการใด ๆ ในโครงการต่าง ๆ”⁵² ในแผนงานส่งเสริมและพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย อีกทั้งยัง “ใช้เทคนิควิธีการต่าง ๆ ในการประชุมคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญ โดยการจัดทำโครงการรายละเอียดเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการในแผนงานทั้งสองดังกล่าวข้างต้นไว้ตามที่ตนและพวกต้องการ เพื่อจัดสรรงบประมาณรายจ่ายลงไปในพื้นที่จังหวัดตนเองกับพวก”⁵³

ในการพิจารณาคำร้องดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายกระมล ทองธรรมชาติ ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ⁵⁴ ได้เปิดโอกาสให้ผู้แทนผู้ร้องและผู้เกี่ยวข้องชี้แจงและเสนอความเห็นเพิ่มเติม ประกอบด้วย นายพิเชษฐ พันธุ์วิชาติกุล นายถาวร เสนเนียม และนายวิทยา แก้วภราดัย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะผู้แทนผู้ร้อง ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี ในฐานะรองประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญคนที่เจ็ด และประธานคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นายวราเทพ รัตนากร รองประธานคณะกรรมาธิการคนที่หนึ่ง และนายพงศ์เทพ เทพกาญจนา รองประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญคนที่สอง ในฐานะผู้แทนคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ นายพรชัย นุชสุวรรณ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และนายวุฒิพันธุ์ วิชัยรัตน์ รองผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และนายสุรชัย ภูประเสริฐ รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ในฐานะผู้แทนคณะรัฐมนตรี นายสาโรช คัชมาตย์ อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และนายวิชชัย พังอังกูร รองอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในฐานะผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น⁵⁵

⁵² เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

⁵³ เรื่องเดียวกัน.

⁵⁴ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 14 คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจิระ บุญพจนสุนทร นายจุมพล ณ สงขลา นายปรีชา เฉลิมวณิช นายผัน จันทรปาน นายมงคล สระฐาน นายมานิต วิทยาเต็ม นายศักดิ์ เตชะชาญ นายสุจิต บุญบงการ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ นายสุวิทย์ อธิพงษ์ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช นางเสาวนีย์ อัครโรจน์ และนายอมร รักษาสัตย์

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5-17.

หลังจากนั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงฟังได้ว่ากรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำโครงการในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจทั้งสองกรณีดังกล่าว โดยมีหลักเกณฑ์ที่ต้องเป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวง ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศและแผนการพัฒนากองทัพตามที่คณะรัฐมนตรีวางไว้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า การจัดทำโครงการดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาก่อนการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย และได้จัดส่งสำเนางบประมาณเพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการการวิสามัญ เพื่อประกอบการพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยถูกต้องตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แล้ว

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังชี้ว่า “ไม่ปรากฏว่ามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติรายจ่ายงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 หรืออนุกรรมการการวิสามัญพิจารณাজัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจหน้าที่เพิ่มเติมรายการ และกระทำด้วยประการใด ๆ ในงบประมาณรายจ่ายของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น” ตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้างแต่อย่างใด ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยโดยมติเอกฉันท์ว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณในส่วนที่ปรากฏตามคำร้อง “ไม่ปรากฏว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 180 วรรคหก”⁵⁶

การใช้สิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในรัฐสภา เพื่อยื่นคำร้องโต้แย้งปัญหาในกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในลักษณะเดียวกันนี้ ปรากฏให้เห็นอีกครั้งในบริบททางการเมืองที่ตรงกันข้าม เมื่อพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเคยเป็นพรรคแกนนำฝ่ายค้านมาโดยตลอดได้กลายมาเป็นพรรคแกนนำจัดตั้งรัฐบาล ส่วนพรรคเพื่อไทยซึ่งมีรากฐานมาจากพรรคพลังประชาชนและพรรคไทยรักไทย และเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลมาอย่างต่อเนื่อง กลายเป็นพรรคฝ่ายค้านในรัฐสภา ดังพิจารณาได้จาก**คำวินิจฉัยที่ 14/2552**⁵⁷ กล่าวคือนายสุรพงษ์ โตวิจักษณ์ชัยกุล และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 54 คน ได้ยื่นคำร้องลงวันที่ 31

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 21.

⁵⁷ "คำวินิจฉัยที่ 14/2552 วันที่ 3 กันยายน พุทธศักราช 2552 เรื่อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอความเห็นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 168 วรรคเจ็ด เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 มีการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการการวิสามัญ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 168 วรรคหก หรือไม่," *ราชกิจจานุเบกษา* 126 (29 ธันวาคม 2552): 1-10.

สิงหาคม 2552 ต่อศาลรัฐธรรมนูญ ได้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553

ข้อโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญประเด็นแรก คือการโต้แย้งว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ในขั้นรับหลักการวาระที่หนึ่งนั้น แม้ว่าคณะรัฐมนตรีได้แสดงวัตถุประสงค์ กิจกรรม แผนงาน โครงการของแต่ละรายการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 167 อย่างครบถ้วนแล้ว แต่ในขั้นพิจารณาของคณะกรรมการการได้มีการปรับลดเงินงบประมาณบางกระทรวง บางกรม และบางหน่วยงานของรัฐออก โดยคณะกรรมการการได้มีมติให้ปรับลดมียอดรวมเป็นเงินทั้งสิ้นประมาณ 22,507,383,100 บาท หลังจากได้ปรับลดวงเงินดังกล่าวลงแล้ว กรรมการการได้นำเงินงบประมาณที่ได้ปรับลดลงดังกล่าว กลับมาเพิ่มเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณในส่วนอื่นแทน โดยมีได้นำเข้าสู่การพิจารณารับหลักการของสภาผู้แทนราษฎร ฝ่ายผู้ร้องจึงกล่าวหาว่า “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ได้กระทำการที่ต้องห้ามไว้อย่างชัดเจน โดยได้เปิดให้ผู้มีอำนาจกำกับการใช้หรือใช้งบประมาณสามารถมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการการ สามารถมีส่วนใช้เงินงบประมาณรายจ่ายได้”⁵⁸

ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายชัช ชลวร ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ⁵⁹ ได้พิจารณาคำชี้แจงพร้อมเอกสารประกอบจากผู้เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย นายกรณ์ จาติกวณิช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ประธานคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 สภาผู้แทนราษฎร และนายบัณฑิต สุวัฑฒน ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ รองประธานคณะกรรมการการวิสามัญ แล้ววินิจฉัยว่า “ฟังไม่ได้ว่ามีการกระทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการการคนใดเข้าไปมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม อันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 168 วรรคหก”⁶⁰

เมื่อพิจารณาประเด็นคำร้องที่กล่าวหาว่า การพิจารณาและลงมติของคณะกรรมการการน่าจะได้กระทำไปโดยมีสำนัเห็นในการใช้จ่ายงบประมาณส่วนที่เพิ่มขึ้นนี้ด้วย อันเป็นการกระทำไปโดยมีผลให้กรรมการการและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ลงมติเห็นชอบให้มีการเพิ่มเติมงบประมาณรายจ่ายมี

⁵⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-3.

⁵⁹ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 9 คน ประกอบด้วย นายชัช ชลวร นายเจริญ ภัคดีธนากุล นายเจริญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

⁶⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

ส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่ายดังกล่าวด้วย ไม่ทางตรงก็ทางอ้อม นั้น ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า “เป็นเพียงการคาดคะเนและห่วงกังวลของผู้ร้องว่า การแปรรูปเพิ่มเติมงบประมาณดังกล่าวอาจเป็นการกระทำที่เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ สามารถมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่ายได้ แต่จากเอกสารหลักฐานที่ปรากฏในการพิจารณายังไม่ถึงขนาดที่จะให้อนุมานข้อเท็จจริงได้ว่า มีการกระทำได้ของกรรมการ หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใด มีผลให้กรรมการหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่ายอย่างไร”⁶¹

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังได้ชี้ว่า จากการชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนผู้ร้องและผู้แทนประธานคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ประกอบเอกสารที่เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้น “ยังไม่ปรากฏพยานหลักฐานใดแสดงให้เห็นได้ว่า มีการเสนอหรืออนุมัติงบประมาณเพิ่มเติมเพื่อประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการที่จะมีส่วนในการใช้งบประมาณนั้น ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมอย่างไร”⁶² ฉะนั้น จึงถือได้ว่าการบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณดังกล่าวได้ดำเนินการตามกระบวนการจัดทำและพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณแล้ว

2. คณะรัฐมนตรีซึ่งมีสถานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยการแปรรูปหรือกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลหรือมีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณ

การยื่นคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี นอกจากจะมีที่มาจากการเข้าชื่อยื่นคำร้องโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้านแล้ว ยังมีคำร้องที่ยื่นโดยสมาชิกวุฒิสภาปรากฏให้เห็นอีกด้วย กล่าวคือ คำร้องในคำวินิจฉัยที่ 14/2551⁶³ ยื่นโดยประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 30 คน ซึ่งโต้แย้งว่า การแปรรูปเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

⁶¹ เรื่องเดียวกัน.

⁶² เรื่องเดียวกัน.

⁶³ "คำวินิจฉัยที่ 14/2551 วันที่ 29 กันยายน พุทธศักราช 2551 เรื่อง สมาชิกวุฒิสภาเสนอความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 168 วรรคเจ็ด ว่าการเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 168 วรรคหก หรือไม่," *ราชกิจจานุเบกษา* 125 (4 ธันวาคม 2551): 1-15.

พุทธศักราช 2550 มาตรา 168 วรรคหก และขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้ “การแปรญัตติหรือการกระทำฝ่าฝืนนั้นสิ้นผลไป”⁶⁴

คณะสมาชิกวุฒิสภาผู้ยื่นคำร้องชี้ว่า ในกระบวนการพิจารณาในวาระที่สอง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีการตัดลดงบประมาณลงจำนวน 45,009,585,700 บาท แต่มีการตั้งงบประมาณเพิ่มกลับมาเท่าจำนวน 45,009,585,700 บาท โดยมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อรัฐธรรมนูญ ฝ่ายผู้ร้องให้เหตุผลว่า “คณะรัฐมนตรีซึ่งมีสถานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย ดังนั้น จึงต้องห้ามในการแปรญัตติหรือกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผล หรือมีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 168 วรรคหก แต่คณะรัฐมนตรีซึ่งมีฐานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย กลับมีมติให้เพิ่มงบประมาณเท่ากับส่วนที่ถูกปรับลดกลับเข้ามาอีก ทั้ง ๆ ที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้ และหรืออนุมัติงบประมาณอันเป็นการฝ่าฝืนต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 168 วรรคหก”⁶⁵

นอกจากนี้ สมาชิกวุฒิสภากลุ่มนี้ยังมีความเห็นว่า การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีในกรณีนี้ ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 167 วรรคสอง เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติวิธีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยกำหนดให้ “งบประมาณรายจ่ายงบกลางจะจัดทำขึ้นได้ต้องเป็นกรณีที่รายจ่ายนั้นไม่สามารถจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐได้โดยตรง จึงจะจัดไว้ในรายการรายจ่ายงบกลางได้ แต่ต้องแสดงเหตุผลและความจำเป็นด้วย” แต่ปรากฏว่า การจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 ได้มีการจัดทำรายจ่ายงบกลางไว้ในมาตรา 4 เป็นจำนวนเงินถึง 249,565,725,500 บาท ทั้งที่ “งบประมาณดังกล่าวหลายรายการสามารถจัดสรรให้แก่หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐได้โดยตรง แต่กลับมาจัดไว้เป็นรายจ่ายงบกลางโดยไม่แสดงเหตุผลและความจำเป็น”⁶⁶

ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายชัช ชลวร ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ⁶⁷ ได้เปิดให้ผู้แทนสำนักงบประมาณ คือนายบัณฑิต สุภควนิช รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ กับคณะ ขี้แจงพร้อมเอกสาร⁶⁸ จากนั้นได้วินิจฉัยว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติเกี่ยวกับ

⁶⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1.

⁶⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

⁶⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

⁶⁷ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 9 คน ประกอบด้วย นายชัช ชลวร นายเจริญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

⁶⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

คณะรัฐมนตรีว่า ให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีก็ได้ แต่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ที่ได้รับแต่งตั้งต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพลงด้วยเหตุที่เป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ฉะนั้น รัฐมนตรีซึ่งแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงมีฐานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเฉพาะตัวอีกด้วย เพียงแต่ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน จะออกเสียงลงคะแนนในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำรงตำแหน่ง การปฏิบัติหน้าที่ หรือการมีส่วนได้เสียในเรื่องนั้นมิได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 177 วรรคสอง

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ต่อไปว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายต่อรัฐสภา และเสนอคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการการวิสามัญ การเสนอเรื่องดังกล่าวเป็นการกระทำโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารที่มีอำนาจตัดสินใจกระทำในรูปของมติคณะรัฐมนตรี โดยการตัดสินใจของรัฐมนตรีที่ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มิได้กระทำในฐานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น การเสนอคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายของคณะรัฐมนตรีที่จัดทำขึ้นโดยส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ จำนวน 118,749,100,000 บาท และการพิจารณาของคณะกรรมการการวิสามัญที่ให้ปรับลงเหลือจำนวน 45,009,585,700 บาท นั้น ถือว่าได้ดำเนินการไปตามกระบวนการจัดทำและอนุมัติงบประมาณแล้ว

สำหรับข้อกล่าวหาตามคำร้องนั้น ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า “ไม่ปรากฏพยานหลักฐานใดแสดงให้เห็นได้ว่าเป็นการตั้งเพิ่มเพื่อประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่ใดหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใดในเขตใด และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมการการวิสามัญจะมีส่วนในขั้นตอนการใช้งบประมาณรายจ่ายที่ขอเพิ่มเติมดังกล่าวไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมอย่างไร” ดังนั้น “จึงฟังไม่ได้ว่า มีการกระทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการคนใดเข้าไปมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่ายที่ขอเพิ่มเติมดังกล่าว ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม อันจะเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 168 วรรคหก”⁶⁹

สรุปผลการวิเคราะห์

ผลการศึกษาคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในกระบวนการตรากฎหมายดังกล่าวมาในบทนี้ แสดงให้เห็นถึงบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญที่ปรากฏเมื่อเกิดข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญขึ้นระหว่างตัวแสดงทางการเมืองที่มีบทบาทในกระบวนการนิติบัญญัติ โดยเฉพาะกรณีที่

⁶⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเห็นว่ามีกรกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นในกระบวนการตรากฎหมาย ซึ่งจำแนกตามลักษณะประเด็นข้อโต้แย้งได้เป็น 3 ลักษณะ คือ *ลักษณะที่หนึ่ง* การโต้แย้งว่ามีการดำเนินการในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งไม่ถูกต้องตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ กรณีการลงมติยืนยันร่างกฎหมายของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ กรณีการตราพระราชบัญญัติโดยไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้สำหรับการตราพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาที่รัฐบาลไทยทำกับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ และกรณีการออกเสียงลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

ลักษณะที่สอง การโต้แย้งว่าการลงมติในวาระใดวาระหนึ่งดำเนินการโดยมีจำนวนสมาชิกรัฐสภาไม่ครบองค์ประชุม ซึ่งเป็นปัญหาที่ปรากฏทั้งในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบพบปัญหาในระหว่างการพิจารณาทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องโต้แย้งว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ รวมถึงกรณีที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ตรวจสอบปัญหาการลงมติร่างพระราชบัญญัติโดยมีจำนวนสมาชิกรัฐสภาไม่ครบองค์ประชุมโดยตรง และ*ลักษณะที่สาม* การโต้แย้งว่ามีการกระทำโดยฝ่าฝืนข้อห้ามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยชัดแจ้ง ได้แก่ การโต้แย้งกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะกรรมาธิการวิสามัญกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย และกระทำการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมถึงการโต้แย้งกรณีคณะรัฐมนตรีซึ่งมีสถานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยการแปรญัตติหรือกระทำการด้วยประการใด ๆ ที่มีผลหรือมีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณ

การเกิดข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญในลักษณะดังกล่าว เป็นข้อเท็จจริงที่บ่งชี้ว่ากระบวนการนิติบัญญัติภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 เป็นต้นมานั้น ได้มีความเปลี่ยนแปลงจากสภาพที่เป็นเคยเป็นมาในช่วงก่อนหน้านี้ อย่างมีนัยสำคัญ นั่นคือ ตัวแสดงทางการเมืองในกระบวนการตรากฎหมายสามารถอาศัยกลไกในระบบยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญในการแสวงหาข้อยุติเมื่อมีข้อพิพาทเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นในวงงานของรัฐสภา จากเดิมที่เมื่อเกิดการโต้แย้งเกี่ยวกับการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นในกระบวนการตรากฎหมาย รัฐสภาในฐานะองค์กรที่มีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญในเรื่องที่อยู่ในวงงานของรัฐสภา ย่อมมีบทบาทในการวินิจฉัยหาข้อยุติด้วยตนเอง ซึ่งมีลักษณะเป็นการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยกลไกทางการเมือง

หากพิจารณาในเชิงหลักการ ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นก็คือ กระบวนการแปรเปลี่ยนปัญหาข้อโต้แย้งในกระบวนการใช้อำนาจทางการเมืองของฝ่ายนิติบัญญัติ ให้กลายเป็นปัญหาข้อพิพาทในประเด็นข้อกฎหมายซึ่งสามารถหาข้อยุติด้วยกระบวนการทางตุลาการโดยอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเป็นบรรทัดฐานในการชี้ขาด (juridicized policymaking process) ข้อเท็จจริงดังกล่าว

สะท้อนว่า ในทางทฤษฎีแล้ว ระบบการเมืองไทยได้เคลื่อนตัวจากจุดที่ยืนอยู่บนฐานของหลักการว่า ด้วยความสูงสุดของฝ่ายนิติบัญญัติ (legislative supremacy) มาสู่การยึดถือหลักการว่าด้วยความสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (constitutional supremacy) โดยเฉพาะในแง่ที่ว่าแม้รัฐสภาจะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ใช้อำนาจสูงสุดในทางนิติบัญญัติ แต่กระบวนการใช้อำนาจสูงสุดของรัฐสภานั้น จะมีความสมบูรณ์ได้ก็ต่อเมื่อทุกขั้นตอนที่เกิดขึ้นดำเนินไปภายใต้กฎเกณฑ์และเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญเท่านั้น

บทที่ 5

การวินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญในกระบวนการตรากฎหมาย : การโต้แย้งว่า เนื้อหาของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ความนำ

บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นในกระบวนการนิติบัญญัตินั้น นอกจากจะปรากฏในกรณีที่มีการโต้แย้งว่าร่างกฎหมายฉบับหนึ่ง ๆ ตราขึ้นโดยมีขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งไม่ถูกต้องตามกฎหมายเกณฑ์และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาแล้ว ยังเห็นได้จากกรณีที่มีการโต้แย้งว่าร่างกฎหมายที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นนั้น มีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอีกด้วย

หากพิจารณารายละเอียดของคำร้องที่เข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จะพบว่า ข้อโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการตรากฎหมายในแง่ที่มีเนื้อหาขัดต่อรัฐธรรมนูญนี้ สามารถจำแนกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ

กลุ่มที่หนึ่ง การโต้แย้งว่าเนื้อหาของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่ร่างกฎหมายมีบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ กรณีที่ร่างกฎหมายมีบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักประกันสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ กรณีที่ร่างกฎหมายมีบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักความเสมอภาคของบุคคล และกรณีที่ร่างกฎหมายมีบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคล

กลุ่มที่สอง การโต้แย้งว่าเนื้อหาของกฎหมายเป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับหลักการและเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยเฉพาะ ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่เนื้อหาของกฎหมายขัดต่อหลักการยกเลิกกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา เนื้อหาของกฎหมายไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้สำหรับการตรากฎหมายว่าด้วยเรื่องนั้น ๆ กรณีที่เนื้อหาของกฎหมายขัดต่อหลักการเกี่ยวกับเงินแผ่นดินและกรอบวินัยทางการคลัง กรณีที่เนื้อหาของกฎหมายขัดต่อหลักความเป็นอิสระในการบริหารงานของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรณีที่เนื้อหาของกฎหมายไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขเกี่ยวกับกรณีฉุกเฉินเร่งด่วนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และกรณีที่เนื้อหาของหนังสือสัญญาระหว่างประเทศถูกจัดทำขึ้นโดยไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ

สำหรับเนื้อหาในบทนี้จะกล่าวถึงกรณีคำร้องในกลุ่มแรกที่เป็นโต้แย้งว่าเนื้อหาของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยตรงเท่านั้น สำหรับกรณีคำร้องกลุ่มที่สองที่เป็น

การโต้แย้งว่าเนื้อหาของกฎหมายเป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับหลักการและเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยเฉพะะนั้น จะได้กล่าวถึงในบทต่อไป

เนื้อหาของกฎหมายมีลักษณะขัดต่อบทบัญญัติว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจตามรัฐธรรมนูญ

การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยโต้แย้งว่าร่างกฎหมายมีบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ ปรากฏทั้งในกระบวนการตรากฎหมายที่เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหาร และพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ประเด็นข้อโต้แย้งเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ สามารถจำแนกได้ 3 กรณี ดังนี้¹

กรณีที่หนึ่ง การโต้แย้งว่า กฎหมายบัญญัติให้ภารกิจที่ควรจะเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรฝ่ายตุลาการ ไปอยู่ในอำนาจหน้าที่รับผิดชอบขององค์กรฝ่ายบริหาร ดังปรากฏในคำร้องของคำวินิจฉัยที่ 21/2543 กรณีร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ.

กรณีที่สอง การโต้แย้งว่า กฎหมายบัญญัติให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดและตัดสินโทษในลักษณะเดียวกับอำนาจตุลาการ ทั้งที่ควรจะเป็นอำนาจของศาล ดังปรากฏในคำร้องของคำวินิจฉัยที่ 54-55/2543 รัฐธรรมนูญ กรณีร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่) พ.ศ. มาตรา 17 (เพิ่มมาตรา 85/1 มาตรา 85/3 มาตรา 85/8 และมาตรา 85/9)

กรณีที่สาม การโต้แย้งว่า กฎหมายบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีสามารถใช้อำนาจในลักษณะที่กระทบต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งให้อำนาจนิติบัญญัติอำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ถ่วงดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกัน ดังปรากฏในคำร้องของคำวินิจฉัยที่ 3-4/2557 กรณีร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.

¹ นอกจากกรณีคำร้องที่มีการยก “หลักการแบ่งแยกอำนาจ” เป็นฐานในการให้เหตุผลโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายอย่างชัดแจ้งดังปรากฏในหัวข้อนี้แล้ว ยังมีคำร้องอื่น ๆ ที่ผู้ร้องอ้างถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจปรากฏให้เห็นด้วย ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ 3-4/2557 และคำวินิจฉัยที่ 29-30/2547 แต่เนื่องจากเป็นเพียงการให้เหตุผลประกอบ มิใช่ข้อโต้แย้งอันเป็นสาระสำคัญของคำร้อง ผู้วิจัยจึงมิได้นำมารวมอยู่ในกลุ่มนี้ ส่วนกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญได้ยกหลักการแบ่งแยกอำนาจประกอบการให้เหตุผลของคำวินิจฉัยอย่างชัดแจ้งปรากฏในคำวินิจฉัยที่ 10/2551

1. บทบัญญัติของกฎหมายกระทบต่อการแบ่งแยกอำนาจระหว่างองค์กรฝ่ายตุลาการและองค์กรฝ่ายบริหาร

การโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยชี้ว่า บทบัญญัติของร่างกฎหมายขัดต่อหลักแบ่งแยกอำนาจระหว่างองค์กรฝ่ายตุลาการและองค์กรฝ่ายบริหาร ปรากฏในคำร้องของ **คำวินิจฉัยที่ 21/2543**² ยื่นโดยประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 65 คน ซึ่งเป็นเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า **ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ.** ที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว มีข้อความส่วนที่เป็นสาระสำคัญขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากร่างมาตรา 6 บัญญัติว่า “สำนักงานศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับงานธุรการของศาลยุติธรรม” แต่กลับไม่มีการกำหนดให้ “งานคุมประพฤติ งานบังคับคดี งานพินิจและคุ้มครองเยาวชน และครอบครัว” อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของสำนักงานศาลยุติธรรมด้วย³

คำร้องของสมาชิกวุฒิสภากลุ่มนี้ชี้ว่า “งานบังคับคดี งานคุมประพฤติ และงานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน เป็นงานธุรการของศาลยุติธรรม” โดยให้เหตุผลว่า “งานบังคับคดี” ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมบังคับคดีนั้น แต่เดิมกฎหมายกำหนดให้การบังคับคดีแพ่ง เป็นภาระหน้าที่ของศาลที่ต้องตั้งจำศาลเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดี แต่เมื่อภารกิจหน้าที่ของจำศาลเกี่ยวกับงานธุรการมีมากขึ้น จึงมีการจัดตั้งกรมบังคับคดีขึ้นรองรับงานธุรการของศาลเกี่ยวกับการบังคับคดีแพ่งเป็นการเฉพาะ ฉะนั้น สมาชิกวุฒิสภากลุ่มนี้จึงเห็นว่า กรมบังคับคดีย่อมถือเป็น “หน่วยธุรการของศาลยุติธรรม” ด้วย ในทำนองเดียวกัน “งานคุมประพฤติ” ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมคุมประพฤตินั้น ก็ต้องถือเป็นหน่วยธุรการของศาลยุติธรรมด้วย ดังจะเห็นได้จากลักษณะการปฏิบัติงานของพนักงานคุมประพฤติ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ต้องสืบเสาะ พินิจ สอดส่อง ทำรายงาน และดำเนินการอื่นตามคำสั่งศาลเกี่ยวกับจำเลยเพื่อเสนอต่อศาล ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีดำเนินการคุมความประพฤติตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2522 มาตรา 6

ส่วน “งานพินิจและคุ้มครองเยาวชนและครอบครัว” ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนนั้น สมาชิกวุฒิสภากลุ่มนี้มีความเห็นว่า “สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนเป็นหน่วยธุรการของศาลเยาวชนและครอบครัว” ย่อมถือเป็นซึ่งเป็นหน่วยธุรการของศาลยุติธรรมด้วย เนื่องจากศาลเยาวชนและครอบครัวเป็น “ศาลยุติธรรม” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล

² คำวินิจฉัยที่ 21/2543 วันที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2543 เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ, *ราชกิจจานุเบกษา* 118 (12 มิถุนายน 2544): 1-11.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

เยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 มาตรา 20 และมาตรา 22 และพระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา 10 และมาตรา 13 แต่กลับปรากฏว่า ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว มิได้กำหนดให้หน่วยงานสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนสังกัดสำนักงานศาลยุติธรรม⁴

ศาลรัฐธรรมนูญได้เปิดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่งความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยประกอบด้วย กระทรวงยุติธรรม กรมคุมประพฤติ กรมบังคับคดี กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ศาลยุติธรรม และเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ปรากฏว่า มีทั้งความเห็นที่ยืนยันว่าร่างมาตราดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว และเห็นว่าร่างมาตราดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ในการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายประเสริฐ นาสกุล ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ⁵ ได้กำหนดประเด็นวินิจฉัยว่า “ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ... ซึ่งไม่มีบทบัญญัติให้สำนักงานศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานบังคับคดี งานคุมประพฤติ และงานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 275 หรือไม่”

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การที่ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ไม่มีบทบัญญัติให้สำนักงานศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่รวมถึงงานบังคับคดี งานคุมประพฤติ และงานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนด้วยนั้น ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 275 โดยให้เหตุผลว่า เมื่อรัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจในการตรากฎหมายให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ... มาตรา 6 ประกอบกับมาตรา 36 วรรคหนึ่งและวรรคสอง โดยกำหนดให้สำนักงานศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่เฉพาะที่เกี่ยวกับงานธุรการของศาลยุติธรรม งานส่งเสริมงานตุลาการ และงานวิชาการเท่านั้น แต่ไม่บัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่รวมถึงงานบังคับคดี งานคุมประพฤติ และงานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนด้วยนั้น กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 275 วรรคสาม แล้ว⁶

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอธิบายนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา 275 วรรคหนึ่ง และวรรคสาม โดยชี้ว่า มาตราดังกล่าวบัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระ คือ สำนักงานศาล

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

⁵ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 12 คน คือ นายประเสริฐ นาสกุล นายโกเมน ภัทรภิรมย์ พลโท จุล อดิเรก นายชัยอนันต์ สมุทวณิช นายปรีชา เฉลิมวณิชช์ นายมงคล สระฐาน นายสุจิต บุญบงการ นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ อีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

ยุติธรรม และโดยที่ศาลยุติธรรมเป็นฝ่ายตุลาการ สำนักงานศาลยุติธรรมซึ่งเป็นหน่วยธุรการของศาลยุติธรรม จึงต้องมี “ความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ” ศาลรัฐธรรมนูญขยายความคำว่า “ความเป็นอิสระ” โดยชี้ว่า มีความหมายเฉพาะเจาะจงถึง “ความเป็นอิสระของสำนักงานศาลยุติธรรมในลักษณะขององค์กรที่เป็นหน่วยธุรการ” อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า เนื่องจากไม่มีข้อความในรัฐธรรมนูญบัญญัติความหมายของคำว่า “หน่วยธุรการของศาลยุติธรรม” ไว้ นอกจากมาตรา 275 วรรคสาม เพียงแห่งเดียวที่บัญญัติให้ “สำนักงานศาลยุติธรรมมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า การจัดองค์กรสำนักงานศาลยุติธรรมนั้น ต้องเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 275 วรรคสาม บัญญัติไว้ คือ “ต้องจัดองค์กรสำนักงานศาลยุติธรรมให้มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ตามที่กฎหมายบัญญัติ”⁷

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 275 วรรคสาม บัญญัติให้การจัดองค์กรสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นดุลพินิจขององค์กรผู้ใช้อำนาจตรากฎหมายกำหนด แต่ต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลและการงบประมาณประกอบด้วย เมื่อรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ... ซึ่งมาตรา 6 ประกอบกับมาตรา 36 บัญญัติให้สำนักงานศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่เฉพาะงานธุรการของศาลยุติธรรม งานส่งเสริมงานตุลาการ และงานวิชาการ แต่ไม่รวมถึงงานบังคับคดี งานคุมประพฤติ และงานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนด้วยนั้น ย่อมถือได้ว่า “เป็นการที่รัฐสภาตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 275 ให้อำนาจ และร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ... ไม่มีผลทำให้ความเป็นอิสระของสำนักงานศาลยุติธรรมซึ่งเป็นหน่วยธุรการของศาลยุติธรรมต้องเสียไปแต่ประการใด”⁸

2. บทบัญญัติของกฎหมายกระทบต่อขอบเขตอำนาจขององค์กรฝ่ายตุลาการ

การให้เหตุผลในทำนองที่ว่า บทบัญญัติของร่างกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับ “หลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ” ระหว่างองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายตุลาการ ปรากฏให้เห็นอีกครั้งในคำร้องของ **คำวินิจฉัยที่ 54-55/2543**⁹ ยื่นโดยประธานวุฒิสภาตามการเสนอความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา 2 กลุ่ม ซึ่งโต้แย้งว่า

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

⁹ คำวินิจฉัยที่ 54-55/2543 วันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2543 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา 17 (เพิ่มมาตรา 85/1

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา 17 (เพิ่มมาตรา 85/1 มาตรา 85/3 มาตรา 85/8 และมาตรา 85/9) มีข้อความขัดต่อ “หลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 3 ซึ่งบัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

คำร้องที่หนึ่งมีที่มาจากนายพนัส ทัดนิยานนท์ กับสมาชิกวุฒิสภาอีก 53 คน เห็นว่าบทบัญญัติในมาตรา 85/1 มาตรา 85/3 และมาตรา 85/9 ของร่างกฎหมายดังกล่าว มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นการตรากฎหมายมอบอำนาจให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสืบสวน สอบสวน กล่าวโทษชี้ขาด และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งได้โดยเบ็ดเสร็จ ฉะนั้น “การบัญญัติเพิ่มอำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งในการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งดังปรากฏในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงเป็นการละเมิดหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย” เนื่องจากสิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 105 รับรองไว้ ย่อมอยู่ในความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญด้วย แม้คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรอิสระจะมีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด แต่การตรากฎหมายมอบอำนาจให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสืบสวน สอบสวน กล่าวโทษชี้ขาด และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งได้โดยเบ็ดเสร็จนั้น “มีผลเท่ากับเป็นการตั้งศาลขึ้นใหม่ ต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 234”¹⁰

สมาชิกวุฒิสภากลุ่มนี้เห็นว่า การบัญญัติกฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งก่อนและหลังประกาศผลการเลือกตั้งด้วยเหตุกระทำการโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม รวมถึงมีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่นั้น มีนัยเท่ากับการให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมี “อำนาจทางตุลาการ” เช่นเดียวกับศาล ข้อโต้แย้งในประเด็นเดียวกันนี้ยังปรากฏในคำร้องที่สองซึ่งมีที่มาจากนายค่านวน ขโลภณ์ กับสมาชิกวุฒิสภาอีก 24 คน ซึ่งโต้แย้งว่า การที่ร่างกฎหมายดังกล่าวบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งนั้นถือได้ว่า “เป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งให้เทียบเท่าศาล เป็นการตั้งศาลขึ้นใหม่เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีใดคดีหนึ่ง หรือคดีที่มีข้อหาฐานใดฐานหนึ่งโดยเฉพาะแทนศาลที่มีอยู่ ซึ่งกระทำมิได้ เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 233 มาตรา 234 และมาตรา 271”¹¹

มาตรา 85/3 มาตรา 85/8 และมาตรา 85/9) มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ,” *ราชกิจจานุเบกษา* 118 (31 สิงหาคม 2544): 1-19.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-2.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

สมาชิกวุฒิสภากลุ่มนี้เห็นว่า รัฐธรรมนูญไม่มีบทบัญญัติส่วนใดที่ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลใด การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งย่อมกระทำมิได้ ฉะนั้น ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในมาตรา 58/1 มาตรา 58/3 และมาตรา 58/9 ที่บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 เนื่องจาก “คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรในทางบริหาร ไม่ใช่ศาล จึงไม่มีสิทธิใช้อำนาจของศาลเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลใด” สมาชิกวุฒิสภากลุ่มนี้ยืนยันว่าการที่ร่างกฎหมายดังกล่าวให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง จึงถือได้ว่า “เป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งให้เทียบเท่าศาล เป็นการตั้งศาลขึ้นใหม่เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีใดคดีหนึ่ง หรือคดีที่มีข้อหาฐานใดฐานหนึ่งโดยเฉพาะแทนศาลที่มีอยู่ ซึ่งกระทำมิได้”¹²

หลังจากได้เปิดโอกาสให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ คณะรัฐมนตรี และคณะกรรมการการเลือกตั้ง แสดงความเห็นเป็นหนังสือแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายประเสริฐ นาสกุล ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ¹³ กำหนดประเด็นวินิจฉัยว่า “ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา 17 ที่ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งก่อนและหลังประกาศผลเลือกตั้ง อันเนื่องจากผู้สมัครบุคคลนั้นทำการไม่สุจริตและเที่ยงธรรม มีข้อความขัดหรือแย้งต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 และขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 มาตรา 30 มาตรา 233 มาตรา 234 และมาตรา 271 หรือไม่”¹⁴

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า “รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้รัฐสภาตรากฎหมายมอบอำนาจหน้าที่ประการอื่นที่มีลักษณะเป็นการเสริมให้สมบูรณ์แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ด้วย หากไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ”¹⁵ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งได้ ทั้ง “อำนาจหน้าที่ในรัฐธรรมนูญ” และ “อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่รัฐสภาจะตราขึ้นมา” ด้วย สำหรับกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา 85/1 มาตรา 85/3 และมาตรา 85/9 ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของ

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 4-5.

¹³ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 13 คน คือ นายประเสริฐ นาสกุล นายกระมล ทองธรรมชาติ นายโกเมน ภัทรภิรมย์ พลโท จุล อติเรก นายปรีชา เฉลิมวณิช นายพัน จันทรพาน นายมงคล สระฐาน นายสุจิต บุญบงการ นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ อีร์พงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอิสสระ นิตพันธ์ประภาส และนายอุระ หวังอ้อมกลาง

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

ผู้สมัคร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่สุจริตนั้น เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 106 ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง แต่เนื่องจากมาตราดังกล่าวของรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติว่า องค์การใดมีอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า “เมื่อรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติองค์การผู้ มีอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไว้ รัฐสภาจึงตราพระราชบัญญัติฯ มาตรา 85/1 และมาตรา 85/9 บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 (6)” ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา 85/1 และมาตรา 85/9 ที่ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง โดยมีคณะกรรมการตรวจสอบให้ความเห็นชอบ ตามมาตรา 85/3 จึงไม่ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจอริปไตย¹⁶

3. บทบัญญัติของกฎหมายกระทบต่อระบบถ่วงดุลและคานอำนาจระหว่างองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายบริหาร

การยกเลิกหลักการแบ่งแยกอำนาจอริปไตยในการให้เหตุผลประกอบคำร้องโต้แย้งปัญหา ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายอีกลักษณะหนึ่ง ปรากฏในคำร้องของคำวินิจฉัยที่ 3-4/2557¹⁷ กรณีการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. โดยการใช้สิทธิของสมาชิกซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ประกอบด้วย 2 คำร้อง คือ คำร้องหนึ่งยื่นโดยนายคำนูน สิทธิสมาน สมาชิกรัฐสภา และคณะ จำนวน 66 คน และอีกคำร้องหนึ่งยื่นโดยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม 146 คน

ประเด็นข้อโต้แย้งหลักในคำร้องแรกคือ ร่างพระราชบัญญัตินี้กล่าวว่า “มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 ที่บัญญัติรับรองหลักการแบ่งแยกอำนาจให้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ถ่วงดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกัน” สมาชิกรัฐสภากลุ่มนี้เห็นว่า บทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่ระบุไว้ในร่างกฎหมายดังกล่าว ถือเป็น “กรณียกเว้น” เนื่องจากกระทบต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14-15.

¹⁷ “คำวินิจฉัยที่ 3-4/2557 วันที่ 12 มีนาคม 2557 เรื่อง ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 154 วรรคหนึ่ง (1) ว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่,” *ราชกิจจานุเบกษา* 131 (16 กรกฎาคม 2557): 1-45.

ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ยังมีหลักการและเนื้อหาสาระสำคัญขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 166 มาตรา 167 มาตรา 168 และมาตรา 169 วรรคหนึ่ง ซึ่ง “มีความมุ่งหมายให้สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาตรวจสอบถึงสถานะการเงินการคลังของประเทศในภาพรวมทั้งหมด อันได้แก่ งบประมาณรายรับ ภาระหนี้ และการก่อหนี้ของรัฐ รวมทั้งการจ่ายเงินแผ่นดินหรืองบประมาณรายจ่ายประจำปีในรายละเอียดทั้งหมดทุกกิจกรรมและแผนงานโครงการ” อีกด้วย¹⁸

ส่วนคำร้องที่ยื่นโดยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้แย้งว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 ที่บัญญัติรับรองหลักการแบ่งแยกอำนาจให้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ถ่วงดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกัน โดยให้เหตุผลว่า “หลักการแบ่งแยกอำนาจที่สำคัญในกระบวนการงบประมาณ คือ หลักความยินยอมหรืออำนาจในการอนุมัติงบประมาณ เพื่อให้ความสำคัญกับตัวแทนของประชาชน ทั้งเรื่องของระยะเวลา เนื้อหา หรือวัตถุประสงค์ของการใช้เงินงบประมาณ ที่ฝ่ายบริหารต้องชี้แจงเพื่อขอรับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในการทำหน้าที่ดูแลควบคุมการบริหารการคลังของประเทศโดยฝ่ายบริหาร ให้ความมั่งคั่ง ร่มเย็น และเป็นธรรม”¹⁹

นอกจากนี้ คณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอคำร้องนี้ยังได้แย้งว่า การที่ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มาตรา 5 กำหนดให้การกู้เงินมีมูลค่ารวมกันได้สูงถึงสองล้านล้านบาท และให้กระทำได้ภายในกำหนดเวลาไม่เกินวันที่ 31 ธันวาคม 2563 ซึ่งเป็นโครงการลงทุนจำนวนมหาศาล และในกรอบระยะเวลายาวนานถึง 7 ปี โดยคณะรัฐมนตรีนำเสนอให้รัฐสภาพิจารณาออกเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะต่างหากจากกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี และรัฐสภาสามารถพิจารณาให้ความเห็นชอบได้เพียงครั้งเดียวนั้น “เป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยเฉพาะในแง่การทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรฝ่ายบริหารโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ”²⁰ เนื่องจากการกำหนดระยะเวลางบประมาณให้ยาวนานเช่นนั้น ย่อมมีความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหายหรือการทุจริตได้เพิ่มมากขึ้น จึงเท่ากับเป็นการกำหนดให้ “ฝ่ายบริหารมีอำนาจใช้จ่ายเงินแผ่นดินอย่างอิสระและไม่มีการตรวจสอบถ่วงดุลจากรัฐสภา”²¹

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7-8.

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

²¹ เรื่องเดียวกัน.

ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายจรูญ อินทจาร ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ²² ได้กำหนด ประเด็นวินิจฉัย 2 ประเด็น คือ ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้องตาม บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ หมวด 8 ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ หรือไม่²³ ศาลรัฐธรรมนูญได้ กล่าวถึง “หลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยและการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ” ประกอบการให้ เหตุผลในคำวินิจฉัยบางประเด็น ดังเห็นได้จากการพิจารณาวินิจฉัยว่า “เงินกู้” ตามร่าง พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง ของประเทศ พ.ศ. นั้น ถือเป็น “เงินแผ่นดิน” ดังนั้น การจ่ายเงินแผ่นดินต้องกระทำเฉพาะที่ได้ อนุญาตไว้ในกฎหมายดังกล่าวด้วย

ศาลรัฐธรรมนูญอธิบายว่า เหตุผลที่การจ่ายเงินแผ่นดินต้องกระทำเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ใน กฎหมายเท่านั้น ก็เพราะกฎหมายว่าด้วยการจ่ายเงินแผ่นดิน “เป็นกฎหมายที่ต้องผ่านการพิจารณา ของรัฐสภาเพื่อให้ผู้แทนปวงชนได้ตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหารในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้ จ่ายงบประมาณ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยและการตรวจสอบถ่วงดุล อำนาจ” สำหรับความหมายของหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยและการตรวจสอบถ่วงดุล อำนาจในกรณีนี้ ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า “คือการกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจ ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน” กล่าวคือ มีระบบการตรวจสอบที่ชัดเจน โดยมีเอกสาร ประกอบการพิจารณาของรัฐสภา รวมทั้งมีระบบควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่าย ภายหลังที่พระราชบัญญัติรายจ่ายประจำปีงบประมาณผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว โดย กำหนดการใช้จ่ายเงินตามแผนงานโครงการไว้อย่างชัดเจนตรวจสอบได้²⁴

²² ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 9 คน ประกอบด้วย นายชัช ชลวร นายจรูญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอรุณ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 34.

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 38.

เนื้อหาของกฎหมายมีลักษณะขัดต่อบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

การโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเนื้อหาร่างกฎหมายในกรณีนี้ วางอยู่บนเหตุผลหลักที่ว่า บทบัญญัติในร่างกฎหมายนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักประกันสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน สิทธิในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ เสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ หลักประกันการจำกัดขอบเขตของสิทธิมิให้เกินความจำเป็นและกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพในเรื่องนั้น สิทธิของชุมชน ตลอดจนสิทธิทางการเมืองซึ่งรัฐธรรมนูญรับรองไว้

1. สิทธิของบุคคลในครอบครัว

การยก “สิทธิของบุคคลในครอบครัว” ขึ้นโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย ปรากฏในคำร้องของคำวินิจฉัยที่ 17/2551²⁵ กรณีประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งความเห็นของนายวรวิทย์ ชวพงษ์ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ กับคณะ รวม 51 คน โต้แย้งว่า **ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ.** มีบทบัญญัติที่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิของบุคคลในครอบครัวตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 35 ซึ่งบัญญัติไว้ในวรรคหนึ่งว่า “สิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง ตลอดจนความเป็นอยู่ส่วนตัวย่อมได้รับความคุ้มครอง”

สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติกลุ่มนี้มีความเห็นว่า ข้อความของร่างกฎหมายดังกล่าวซึ่งขัดต่อรัฐธรรมนูญ ก็คือ การบัญญัติให้ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” “คู่สมรส” และ “ญาติ” เป็นบุคคลที่ถูกจำกัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งกรรมการหรืออนุกรรมการของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งถือเป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลเหล่านั้น “เกินความจำเป็น” และกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 32 ตลอดจนกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิของบุคคลในครอบครัว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 35 ขัดต่อหลักที่ให้สันนิษฐานไว้ก่อนในคดีอาญาว่าบุคคลไม่มีความผิดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสอง กระทบในสาระสำคัญแห่งสิทธิของบุคคล

²⁵ “คำวินิจฉัยที่ 17/2551 ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งความเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. ตรารับขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือไม่,” *ราชกิจจานุเบกษา* 126 (19 กุมภาพันธ์ 2552): 1-23.

ในทรัพย์สินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 41 รวมทั้งกระทบกระเทือนต่อเสรีภาพในการประกอบกิจการ หรือประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 43

สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติกลุ่มนี้มีความเห็นว่า คำว่า “คู่สมรส” และ “ญาติ” ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีความหมายรวมถึง “ผู้อยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยไม่จดทะเบียนสมรส และไม่อาจจะเกี่ยวพันทางนิตินัยหรือพฤตินัย” ด้วย การบัญญัติความหมายของคู่สมรสและญาติในลักษณะนี้จึงถือเป็น “การก้าวล่วงและละเมิดหลักการสำคัญเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของคู่สมรส ทั้งที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง” เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 259 และมาตรา 269 ที่บัญญัติมาตรการเกี่ยวกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กำหนดให้ต้องมีการยื่นบัญชีทรัพย์สินเฉพาะของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คู่สมรสที่ชอบด้วยกฎหมาย และบุตรที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะเท่านั้น²⁶

หลังจากได้เปิดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ นายกรัฐมนตรี ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และเลขาธิการวุฒิสภา เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายชัช ชลวร ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ²⁷ ได้กำหนดประเด็นวินิจฉัย 2 ประเด็น คือ ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือไม่ และจะต้องตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 154 วรรคสาม หรือไม่²⁸

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การตราร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 154 วรรคสาม²⁹ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเข้าประชุมเพียง 78 คน ไม่

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

²⁷ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 9 คน ประกอบด้วย นายชัช ชลวร นายเจริญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 19-22.

ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือไม่ถึง 120 คน จึงไม่ครบองค์ประชุม และในการออกเสียงในวาระที่สาม มีสมาชิกมาประชุมเพียง 95 คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือไม่ถึง 125 คน จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือการออกเสียงลงคะแนนที่ไม่ครบองค์ประชุมดังกล่าว เป็นการลงมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

2. สิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคล

การยกเลิกการว่าด้วยกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลขึ้นได้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย ปรากฏในคำร้อง 2 กรณี คือ การโต้แย้งร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. ซึ่งเป็นการโต้แย้งบทบัญญัติที่กำหนดให้ศาลสั่งริบทรัพย์สินโดยเด็ดขาดได้ แม้ว่าทรัพย์สินนั้นจะมีได้ถูกใช้กระทำความผิดหรือเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยการกระทำความผิดของบุคคลก็ตาม อีกกรณีหนึ่งคือ การโต้แย้งร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่..) พ.ศ. ซึ่งเป็นการโต้แย้งบทบัญญัติที่กำหนดให้การทำเหมืองใต้ดินของที่ดินที่บุคคลใดมีกรรมสิทธิ์ หรือมีสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินอยู่ในระดับความลึกจากผิวดินเกิน 100 เมตรสามารถกระทำได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินและไม่จำเป็นต้องชดใช้แก่เจ้าของที่ดิน อันเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินตามรัฐธรรมนูญ

2.1 การริบทรัพย์สินแบบเด็ดขาด

การโต้แย้งบทบัญญัติของร่างกฎหมายที่กำหนดให้ศาลมีอำนาจสั่งริบทรัพย์สินแบบเด็ดขาด ปรากฏในคำร้องของ **คำวินิจฉัยที่ 30/2548**³⁰ ยื่นโดยประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของนายแก้วสรร อดิโพนี และสมาชิกวุฒิสภา รวม 77 คน ซึ่งมีหนังสือลงวันที่ 29 กันยายน 2547 ถึงประธานวุฒิสภาเสนอความเห็น ว่า **ร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. มาตรา 38 วรรคหนึ่ง** มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 มาตรา 32 และมาตรา 48 เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภากลุ่มนี้เห็นว่า “การที่กฎหมายบัญญัติให้ศาลสั่งริบเครื่องจักรทุกกรณีดังกล่าว เป็นการขัดต่อระบบนิติศาสตร์ของประเทศ และเป็นการใช้มาตรการลงโทษทางอาญาที่เกินขอบเขตความจำเป็น”

³⁰ “คำวินิจฉัยที่ 30/2548 วันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 วรรคหนึ่ง (1) กรณีร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. มาตรา 38 วรรคหนึ่ง มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 มาตรา 32 และมาตรา 48,” *ราชกิจจานุเบกษา* 122 (17 ตุลาคม 2548): 1-17.

นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา 38 วรรคหนึ่ง “มีเนื้อความขัดต่อหลักประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน” อีกด้วย³¹

เหตุผลประการหนึ่งที่ถูกยกขึ้นประกอบคำร้องคือ เนื่องจากร่างมาตราดังกล่าวได้บัญญัติให้ศาลสั่งริบทรัพย์สิน คือเครื่องจักรผลิตซีดี ในกรณีไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนมาตรา 5 วรรคหนึ่ง มาตรา 7 วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง มาตรา 11 มาตรา 13 มาตรา 15 มาตรา 16 และมาตรา 17 ทั้งที่โดยหลักทั่วไปแล้ว “โทษที่ศาลจะสั่งริบทรัพย์สินได้นั้น ต้องใช้เฉพาะกรณีที่ใช้ทรัพย์สินนั้นในการกระทำความผิดหรือเป็นทรัพย์สินซึ่งบุคคลได้มาจากการกระทำความผิดเท่านั้น” ดังนั้น คณะสมาชิกวุฒิสภาผู้ยื่นคำร้องจึงเห็นว่า การที่มาตราดังกล่าวบัญญัติให้ศาลสั่งริบทรัพย์สินกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติในร่างกฎหมายนี้ได้ แม้ว่าจะเป็นกรณีที่ “ทรัพย์สินนั้นไม่ได้ใช้ในการกระทำความผิด หรือทรัพย์สินที่ไม่ได้มาจากการกระทำความผิด” ย่อมถือเป็นการก้าวล่วงละเมิดและกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้³²

สมาชิกวุฒิสภากลุ่มนี้ยืนยันว่า หากยึดตามหลักกฎหมายแล้ว เครื่องจักรผลิตซีดีควรจะถูกริบทำลายได้ในกรณีที่บุคคลผู้ครอบครองได้ใช้เครื่องจักรนั้นกระทำความผิดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการใช้ในการผลิตโดยไม่แสดงเครื่องหมายรับรอง การผลิตโดยแสดงเครื่องหมายรับรองของงานอื่น หรือการผลิตโดยแสดงเครื่องหมายปลอมเท่านั้น ซึ่งเป็น “การใช้ทรัพย์สินเพื่อกระทำความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติห้ามไว้” แต่ในกรณีความผิดอื่นที่ไม่ใช่การใช้เครื่องจักรกระทำความผิด เช่น ไม่แจ้งการผลิต ไม่แจ้งการโอนเครื่องจักร เป็นต้น นั้น รัฐย่อม “ไม่อาจล่วงล้ำไปริบเครื่องจักรได้ หากยอมให้รัฐใช้อำนาจริบทรัพย์สินโดยไม่มีกรอบเกณฑ์เช่นนี้แล้ว ในภายหลังก็อาจมีกฎหมายรียบานพาหนะที่ไม่เสียภาษีประจำปีตามกฎหมายก็เป็นไป จึงขัดต่อสิทธิพื้นฐานในทรัพย์สินของปวงชนชาวไทยตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 48 อย่างชัดเจน”³³

หลังจากศาลรัฐธรรมนูญได้เปิดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย คณะรัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา ผู้แทนเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และผู้แทนอธิบดีกรมทรัพย์สินทางปัญญา เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายกระมล ทองธรรมชาติ ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ³⁴ ได้กำหนดประเด็นวินิจฉัยว่า “ร่างพระราชบัญญัติการผลิต

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-2.

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

³⁴ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 15 คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจิระ บุญพจนสุนทร นายจุมพล ณ สงขลา นายนพดล เสงเจริญ นายปรีชา เฉลิมวณิชช์ นายผัน จันทรปาน

ผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. มาตรา 38 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนมาตรา 5 วรรคหนึ่ง มาตรา 7 วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง มาตรา 11 มาตรา 13 มาตรา 15 มาตรา 16 หรือมาตรา 17 ให้ศาลสั่งริบเครื่องจักรนั้น” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 มาตรา 32 และมาตรา 48 หรือไม่”

ผลปรากฏว่า ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก 9 ต่อ 6 เสียง วินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติการผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. มาตรา 38 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนมาตรา 5 วรรคหนึ่ง มาตรา 7 วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง มาตรา 11 มาตรา 13 มาตรา 15 มาตรา 16 หรือมาตรา 17 ให้ศาลสั่งริบเครื่องจักรนั้น” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 มาตรา 32 และมาตรา 48³⁵ กล่าวคือ ภายในฝ่ายเสียงข้างมากนั้น มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 5 คน³⁶ วินิจฉัยว่า มาตรา 38 วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 มาตรา 32 และมาตรา 48 และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 4 คน เห็นว่า มาตรา 38 วรรคหนึ่ง เฉพาะข้อความที่บัญญัติว่า “มาตรา 5 วรรคหนึ่ง มาตรา 7 วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง มาตรา 16 หรือมาตรา 17” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 มาตรา 32 และมาตรา 48

ส่วนตุลาการรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย จำนวน 6 คน³⁷ วินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติการผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. มาตรา 38 วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 มาตรา 32 และมาตรา 48 เพราะไม่เป็นการก้าวล่วงไปในสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินกว่าเท่าที่จำเป็น และไม่เป็นการกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในทรัพย์สิน ทั้งไม่เป็นการใช้บังคับโทษทางอาญาแก่บุคคลเกินกว่าที่ศาลอาจใช้ดุลพินิจในการริบทรัพย์สินนั้นได้³⁸

คำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่า “รัฐธรรมนูญให้รัฐสภาตรากฎหมายเพื่อกำหนดขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินได้ โดยมีเงื่อนไขว่า

นายมงคล สระฐาน นายมานิต วิทยาเต็ม นายศักดิ์ เตชะชาญ นายสุธี สุทธิสมบูรณ์ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช นางสาวนีย์ อัครโรจน์ นายอภัย จันทนจุลกะ และนายอูระ หวังอ้อมกลาง

³⁵ ประกอบด้วย นายจิระ บุญจนสุนทร นายจุมพล ณ สงขลา นายปรีชา เฉลิมวณิช นายมงคล สระฐาน นายมานิต วิทยาเต็ม นายสุธี สุทธิสมบูรณ์ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ และนางสาวนีย์ อัครโรจน์

³⁶ ประกอบด้วย นายจิระ บุญจนสุนทร นายปรีชา เฉลิมวณิช นายมงคล สระฐาน นายมานิต วิทยาเต็ม และนายสุวิทย์ ธีรพงษ์

³⁷ ประกอบด้วย นายกระมล ทองธรรมชาติ นายนพดล เสงเจริญ นายผัน จันทรปาน นายศักดิ์ เตชะชาญ นายอภัย จันทนจุลกะ และนายอูระ หวังอ้อมกลาง

³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

การกำหนดขอบเขตการใช้สิทธิและการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน ต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 29”³⁹ ศาลรัฐธรรมนูญอธิบายว่า “การริบทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายอาญา มีความมุ่งหมายที่จะลงโทษกับผู้กระทำหรือมีทรัพย์สินนั้นไว้เป็นความผิด” แต่กรณีตามร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. มาตรา 38 วรรคหนึ่งนั้น ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างมาตราดังกล่าวกำหนดให้ศาลสั่งริบเครื่องจักรได้ ทั้งกรณีที่ไม่แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อจะเริ่มทำการผลิต ไม่แจ้งสถานที่ผลิตและการย้ายสถานที่ผลิต ไม่ทำและแสดงเครื่องหมายรับรองการผลิตและแสดงเครื่องหมายรับรองงานต้นแบบ ไม่ทำและแสดงเครื่องหมายรับรองการผลิต และแสดงเครื่องหมายรับรองงานต้นแบบ ไม่ใช่เครื่องหมายเครื่องหมายรับรองการผลิต ไม่แจ้งการได้มาหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งเครื่องจักร ไม่แจ้งการจำหน่าย จ่าย โอนเครื่องจักรหรือเครื่องจักรที่พ้นการครอบครอง

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังชี้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดให้ศาลสั่งริบเครื่องจักรนั้น แม้ว่าเครื่องจักรที่ใช้ในการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดีไม่ได้เป็นทรัพย์สินที่ผู้ใดทำหรือมีไว้เป็นความผิด หรือเป็นทรัพย์สินซึ่งได้ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด หรือทรัพย์สินซึ่งบุคคลได้มาโดยกระทำความผิด โดยศาลไม่มีดุลพินิจว่าจะริบเครื่องจักรหรือไม่ ไม่คำนึงว่าเจ้าของจะรู้เห็นเป็นใจด้วยหรือไม่ และไม่ให้ออกาสเจ้าของได้พิสูจน์ว่ารู้เห็นเป็นใจในการกระทำความผิดด้วยหรือไม่ ซึ่ง “เป็นการริบโดยเด็ดขาด ไม่ได้พิจารณาถึงความผิดและความเหมาะสมในการลงโทษ เป็นการใช้มาตรการลงโทษที่รุนแรงแก่ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สิน ถือว่าเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินเกินกว่าความจำเป็นและกระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน”⁴⁰

สำหรับประเด็นว่า ร่างมาตรา 38 วรรคหนึ่ง ที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ นั้น เป็นสาระสำคัญอันเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 วรรคสามหรือไม่นั้น ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มาตรา 38 วรรคหนึ่ง ของร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. ที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ ไม่เป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ จึงไม่มีผลให้ร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 วรรคสาม แต่เป็นอันตกไปตามมาตรา 262 วรรคสี่⁴¹ เมื่อวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา 38 วรรคหนึ่ง เป็นอันตกไปแล้ว ข้อความตามร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา 38 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “เครื่องจักรที่ศาลสั่งริบ ให้นำไปใช้ประโยชน์ในทางราชการ หรือจำหน่ายให้แก่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ หรือทำลาย ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ

³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14-15.

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด” ซึ่งเป็นข้อความที่เชื่อมโยงให้ดำเนินการต่อเครื่องจักรที่ศาลสั่งรับตามมาตรา 38 วรรคหนึ่ง จึงเป็นข้อความที่ต้องตกไปด้วย

2.2 การจำกัดสิทธิของเจ้าของที่ดินที่มีการทำเหมืองใต้ดิน

การโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติที่เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลอันเป็นสาระสำคัญแห่งสิทธิในที่ดิน ปรากฏในคำร้องของ **คำวินิจฉัยที่ 59/2545**⁴² ซึ่งยื่นโดยประธานวุฒิสภาตามความเห็นของนายจอน อึ้งภากรณ์ และคณะสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 77 คน โดยโต้แย้งว่า มาตรา 88/3 ของร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่..) พ.ศ. ซึ่งบัญญัติให้มีการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินหรือสิทธิในที่ดินของบุคคล ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 48 เนื่องจากร่างมาตราดังกล่าวกำหนดให้การทำเหมืองใต้ดินผ่านใต้ดินของที่ดินใดที่มีไซ้ที่ว่าง หากอยู่ในระดับความลึกจากผิวดินไม่เกิน 100 เมตร ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรต้องแสดงหลักฐานต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าผู้ขอมิสิทธิทำเหมืองแร่ในเขตที่ดินนั้นได้

สมาชิกวุฒิสภากลุ่มนี้เห็นว่า การบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ใต้ดินย่อมต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 ซึ่งบัญญัติให้ทุกคนเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน แต่บทบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดให้การทำเหมืองใต้ดินของที่ดินที่บุคคลใดมีกรรมสิทธิ์ หรือมีสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน หากการทำเหมืองนั้นอยู่ในระดับความลึกจากผิวดินเกิน 100 เมตร ย่อมสามารถกระทำได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินและไม่จำเป็นต้องชดใช้แก่เจ้าของที่ดิน การบัญญัติเช่นนี้เป็นการจำกัดสิทธิของเจ้าของที่ดิน ทั้งเหนือพื้นดินและใต้พื้นดิน ทำให้ผู้เป็นเจ้าของที่ดินไม่มีสิทธิใช้ประโยชน์และจำหน่ายจ่ายโอนที่ดินของตน อันเป็นสาระสำคัญแห่งสิทธิในที่ดินนั้น⁴³ และ “ย่อมเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินหรือผู้มีสิทธิครอบครองตามกฎหมายเป็นอย่างยิ่ง”⁴⁴

หลังจากรับฟังคำชี้แจงและความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีพลโท จุล อติเรก ปฏิบัติหน้าที่ประธานที่ประชุมคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ได้วินิจฉัยโดยเสียง

⁴² คำวินิจฉัยที่ 59/2545 วันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2545 เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 วรรคหนึ่ง (1) กรณีร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่..) พ.ศ., ราชกิจจานุเบกษา 120 (28 สิงหาคม 2546): 1-17.

⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

ข้างมาก 12 ต่อ 2 เสียงว่า⁴⁵ ร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่..) พ.ศ. มาตรา 14 ในส่วนที่เพิ่มความ เป็นมาตรา 88/3 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ที่บัญญัติว่า “การทำเหมืองใต้ดินผ่านใต้ดินของ ที่ดินใดที่มีไซที่ว่าง หากอยู่ในระดับความลึกจากผิวดินไม่เกินหนึ่งร้อยเมตร ผู้ยื่นคำขอประทานบัตร ต้องแสดงหลักฐานต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าผู้ขอจะมีสิทธิทำเหมืองในเขตที่ดินนั้นได้” ไม่มีข้อความขัด หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 48 ซึ่งวรรคหนึ่งบัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองโดย รัฐธรรมนูญ แต่ขอบเขตแห่งสิทธิในทรัพย์สินและการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินอาจมีได้ตามที่กฎหมาย บัญญัติไว้สำหรับการจำกัดแดนแห่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น ศาลรัฐธรรมนูญอธิบายว่า ร่าง พระราชบัญญัติแร่ฯ มาตรา 88/3 หมายความว่า ถ้าความลึกจากผิวดินลงไปใต้ดินไม่เกิน 100 เมตร “เจ้าของที่ดินยังคงมีแดนแห่งกรรมสิทธิ์ และยังคงมีสิทธิในความเป็นเจ้าของที่ดินอยู่อย่างสมบูรณ์” ในส่วนความลึกจากผิวดินลงไปใต้ดินเกิน 100 เมตรนั้น แม้มาตรา 88/3 จะไม่มีสภาพบังคับให้ผู้ยื่น คำขอประทานบัตรต้องขออนุญาตจากเจ้าของที่ดินก่อน “แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า บทบัญญัติดังกล่าว เป็นการยกเลิกแดนแห่งกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินในส่วนความลึกนั้น” ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า มาตรา 88/3 เพียงแต่ “จำกัดสิทธิในการใช้สอยแดนแห่งกรรมสิทธิ์” ในส่วนความลึกที่เกิน 100 เมตรไว้เพียง เท่าที่เจ้าของที่ดินจะสามารถใช้สอยถือเอาประโยชน์ได้เท่านั้น⁴⁶

ศาลรัฐธรรมนูญยกเหตุผลเรื่องความปลอดภัยของพื้นที่ที่มีการทำเหมืองใต้ดินโดยชี้ ว่า เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว เป็นเรื่องของการทำเหมืองใต้ดินด้วยวิธีการเจาะเป็น ปล่องหรืออุโมงค์ลึกลงไปใต้ผิวดิน เพื่อให้ได้มาซึ่งแร่ใต้ผิวดิน โดยกำหนดให้การทำเหมืองใต้ดินต้อง ทำในระดับความลึกที่ปลอดภัยโดยพิจารณาจากโครงสร้างทางธรณีวิทยา รวมทั้งวิธีการทำเหมืองแร่ ตามหลักวิศวกรรมเหมืองแร่ในแต่ละพื้นที่และความปลอดภัยของสิ่งมีชีวิต และเพื่อประโยชน์ในด้าน ความปลอดภัย ห้ามมิให้ออกประทานบัตรเหมืองหรือประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินในลักษณะที่ทำให้ เขตเหมืองแร่ซ้อนกันในระดับความลึกที่ต่างกันไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน รัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้อง ก้าวล่วงเข้าไปกำหนดขอบเขตแห่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพื่อประโยชน์สาธารณะ⁴⁷

⁴⁵ ตุลาการเสียงข้างมาก 12 คน ประกอบด้วย นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจุมพล ณ สงขลา พลโท จุล อดิเรก นายปรีชา เฉลิมวณิช นายผัน จันทรปาน นายมงคล สระฐาน นายศักดิ์ เตชะชาญ นายสุจิต บุญบงการ นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ และนายอูระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการเสียงข้างน้อย 2 คน ได้แก่ นายอมร รักษาสัตย์ และนายจิระ บุญพจนสุนทร

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

แม้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีบทบัญญัติที่ถือได้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 48 วรรคหนึ่ง แต่ก็เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และมีได้เป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้น⁴⁸ ศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่า ปัจจุบันพื้นที่ที่ดินระดับความลึกเกิน 100 เมตร ยังเกินความสามารถของบุคคลทั่วไปจะสามารถใช้สอยถือเอาประโยชน์ได้ และเป็นเรื่องจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้าไปดูแลทรัพยากรธรรมชาติในส่วนความลึกนี้เพื่อประโยชน์สาธารณะ รัฐจึงจำเป็นต้องมีการตรากฎหมายฉบับนี้โดยมีการจำกัดสิทธิเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน อันเป็นสิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามมาตรา 48 วรรคหนึ่ง ประกอบกับร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา 88/3 มิได้มีข้อความที่เกี่ยวกับการสืบทอดและสิทธิของบุคคลในการสืบทอด จึงไม่มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 48 วรรคสอง⁴⁹

ในขณะที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก 12 คน วินิจฉัยว่า ร่างมาตรา 88/3 ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 48 ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย 2 คน คือนายอมร รักษาสัตย์ วินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา 88/3 ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 48 ประกอบมาตรา 29 มาตรา 30 และมาตรา 50 โดยให้เหตุผลว่า “เพราะการทำเหมืองแร่ได้ดินโดยไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินถือได้ว่ากระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้” และนายจิระ บุญพจนสุนทร วินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา 88/3 ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 48 ประกอบมาตรา 29 วรรคหนึ่ง โดยให้เหตุผลว่า “เพราะเป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยไม่จำเป็น และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ จึงเป็นอันตกไปทั้งฉบับ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 วรรคสาม”⁵⁰

3. สิทธิทางการเมือง

การโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายโดยยกประเด็นเรื่องการจำกัดหรือกระทบต่อสิทธิทางการเมืองของชนชาวไทยตามที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครอง ปรากฏให้เห็นในคำร้อง 2 กรณี คือ กรณีการโต้แย้งร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่...) พ.ศ. มาตรา 20 ซึ่งผู้ยื่นคำร้องเห็นว่ามีความขัดต่อเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของประชาชน

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน.

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน.

อันเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ และอีกกรณีหนึ่งคือ การโต้แย้งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา 17 ซึ่งผู้ยื่นคำร้องเห็นว่ามีความขัดต่อรัฐธรรมนูญโดยล่วงล้ำสิทธิทางการเมืองของหลายฝ่าย ทั้งสิทธิของผู้ที่สมัครรับเลือกตั้ง และสิทธิในการร่วมตัวเป็นพรรคการเมือง

3.1 เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การยกสิทธิในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธอันเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนขึ้นโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย ปราบกฏในคำร้องของ **คำวินิจฉัยที่ 11/2549**⁵¹ ปัญหาข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญในกระบวนการนิติบัญญัติในกรณีนี้ เกิดขึ้นภายใต้บริบทสถานการณ์ปัญหาการชุมนุมและเดินขบวนประท้วงของมวลชนเพื่อต่อต้าน “ระบอบทักษิณ” ในขณะที่รัฐบาลในเวลานั้นได้อาศัยเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาผลักดันการเสนอญัตติแก้ไขกฎหมายทางหลวงเพื่อกำหนดมาตรการห้ามการชุมนุมในพื้นที่ทางหลวงโดยเฉพาะ ซึ่งก่อให้เกิดข้อถกเถียงโต้แย้งอย่างกว้างขวางในรัฐสภา

คำร้องในกรณีนี้ยื่นโดยประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 95 คน และสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 79 คน รวม 174 คนโต้แย้งว่า **ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ.** ที่บัญญัติถ้อยคำว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวง...” เป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเกินความจำเป็น และกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ เพราะการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 29 และมาตรา 44 บัญญัติไว้

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาผู้ยื่นคำร้องเห็นว่า บทบัญญัติของร่างกฎหมายฉบับนี้ นอกจากจะเป็น “การห้ามชุมนุมในพื้นที่ใด ๆ ที่เป็นที่ดิน หรือพื้นที่อื่นใดที่เกี่ยวข้องกับทางทั้งหลายทั้งปวง ครอบคลุมเกือบทุกพื้นที่ที่เป็นที่สาธารณะ” แล้ว การใช้ถ้อยคำว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวง

⁵¹ คำวินิจฉัยที่ 11/2549 วันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 วรรคหนึ่ง (1) กรณีร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. มาตรา 20 ที่บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา 46/1 มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 และมาตรา 44 หรือไม่, *ราชกิจจานุเบกษา* 123 (4 กันยายน 2549): 1-13.

หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเป็นการเดินแถวขบวนแห่ หรือชุมนุมกันตาม ประเพณีหรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรืออยู่ในเขตที่ได้รับการยกเว้นไม่ ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด” รวมถึงการกำหนดให้ “การขออนุญาตและการ อนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง” นั้น ยังเป็นการเปิดช่องแก่ เจ้าหน้าที่ให้มีการใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางในการอนุญาตหรือไม่อนุญาตอีกด้วย

นอกจากนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาผู้ยื่นคำร้องยังโต้แย้งว่า ปัจจุบันมีกฎหมายอื่นที่มีการกำหนดในเรื่องดังกล่าวไว้แล้ว เช่น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 372 พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 108 มาตรา 109 และมาตรา 139 นอกจากนี้ พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 มาตรา 39 ก็ได้มีบทบัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการปิดกั้น ทางหลวง หรือวางวัตถุที่แหลมหรือมีคม หรือนำสิ่งใดมาขวางหรือวางบนทางหลวง หรือกระทำด้วย ประการใด ๆ บนทางหลวงในลักษณะที่อาจเกิดอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือบุคคล” อยู่ แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องเพิ่มบทบัญญัติดังกล่าวขึ้นมาอีก⁵²

ในการพิจารณาคำร้องดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญได้เปิดให้รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ ทางหลวง พ.ศ. 2535 เสนอความเห็นเป็นหนังสือเพื่อประกอบการพิจารณา⁵³ จากนั้นศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีนายผัน จันทรปาน ปฏิบัติหน้าที่ประธานที่ประชุมคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยโดยเสียง ข้างมาก 8 ต่อ 6 เสียง⁵⁴ ว่า “ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. มาตรา 20 ที่บัญญัติให้ เพิ่มความเป็นมาตรา 46/1 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 และมาตรา 44 จึงเป็นอันตกไป และข้อความในมาตรา 30 ที่บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา 73/1 ซึ่งเป็นบทกำหนดโทษเฉพาะ ข้อความ “มาตรา 46/1” ในมาตรา 73/1 ซึ่งเชื่อมโยงกับมาตรา 20 ที่บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา 46/1 เป็นอันตกไปด้วย”

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า “การชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธจึงเป็นเสรีภาพขั้น พื้นฐานของประชาชน ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 29 และมาตรา 44 บัญญัติรับรองไว้”⁵⁵ สำหรับ

⁵² เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

⁵³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

⁵⁴ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก 8 คน คือ นายผัน จันทรปาน นายจิระ บุญพจนสุนทร นายนพดล เสงเจริญ นายมงคล สระภู่าน นายมานิต วิทยาเต็ม นายสุวิทย์ อีร์พงษ์ นางสาวณีย์ อัสวโรจน์ และนายอภัย จันทนจุลกะ ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย จำนวน 6 คน คือ นายจุมพล ณ สงขลา นายปรีชา เฉลิมวณิชย์ นายศักดิ์ เตชะชาญ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช และนายอุระ หวังอ้อมกลาง

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

ความหมายของคำว่า “ทางหลวง” ตามมาตรา 3 ของร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. ... ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า “มีความหมายกว้างขวางและมีขอบเขตเกินไปกว่าทางหรือถนนที่จัดไว้เพื่อประโยชน์ในการใช้สัญจรไปมาของประชาชน ทำให้กระทบต่อการใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของประชาชน” ส่วนการกำหนดให้อำนาจการอนุญาตให้มี “การชุมนุมในเขตทางหลวง” ได้ เป็นอำนาจของผู้อำนวยการทางหลวง หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง และให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงนั้น ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า “เป็นบทบัญญัติที่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางในการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ชุมนุมในเขตทางหลวง”⁵⁶

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังชี้ว่า ในปัจจุบันเรื่องการชุมนุมดังกล่าว มีกฎหมายอื่นบัญญัติห้ามไว้อยู่แล้ว เช่น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 327 พระราชบัญญัติการจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 108 และมาตรา 109 และพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 มาตรา 39 ดังนั้น “ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. มาตรา 20 ที่บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา 46/1 จึงเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเกินความจำเป็น และกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ เพราะการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 29 และมาตรา 44 บัญญัติไว้”⁵⁷

3.2 สิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

การยกประเด็นสิทธิทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งขึ้นโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย ปรากฏในคำร้องของคำวินิจฉัยที่ 54-55/2543⁵⁸ กรณีร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา 17 ซึ่งยื่นโดยประธานวุฒิสภาตามความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา 2 กลุ่ม กล่าวคือ คำร้องแรกเป็นของนายพนัส ทัดสินยานนท์ และสมาชิกวุฒิสภาอีก 53 คนโต้แย้งว่า

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน.

⁵⁸ “คำวินิจฉัยที่ 54-55/2543 วันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2543 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา 17 (เพิ่มมาตรา 85/1 มาตรา 85/3 มาตรา 85/8 และมาตรา 85/9) มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ,” ราชกิจจานุเบกษา 118 (31 สิงหาคม 2544): 1-19.

การกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจประกาศให้บัตรเลือกตั้งเป็นบัตรเสีย ตามมาตรา 85/8 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 262 วรรคหนึ่ง (2)

คำร้องของสมาชิกวุฒิสภากลุ่มนี้ชี้ว่า การให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยว่า พรรคการเมืองใดทุจริตในการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ แล้วกำหนดให้บัตรลงคะแนนของประชาชนในพื้นที่กระทำผิด ตกเป็นบัตรเสีย และกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งก่อนและหลังประกาศผลเลือกตั้ง ด้วยเหตุกระทำการโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมได้นั้น ถือเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการ “ล่วงสิทธิในทางการเมืองของหลายฝ่าย” กล่าวคือ การให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยให้บัตรลงคะแนนของประชาชนในพื้นที่มีการกระทำทุจริตของพรรคการเมืองตกเป็นบัตรเสียนั้น ส่งผลกระทบต่อ “สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง” ของผู้สมัครตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 107 ที่สมัครรับเลือกตั้งแล้ว

คำร้องนี้ให้เหตุผลว่า การให้อำนาจดังกล่าวทำให้ผู้สมัคร “ไม่มีสิทธิได้รับคะแนนจากประชาชน” อีกทั้งยังกระทบต่อ “สิทธิในการรวมตัวเป็นพรรคการเมือง” ตามมาตรา 47 ของรัฐธรรมนูญ⁵⁹ การตรากฎหมายดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่รัฐสภาได้ “ล่วงล้ำจำกัดสิทธิพื้นฐานของประชาชนที่รัฐธรรมนูญมิได้ให้อำนาจไว้” และบัญญัติเกินความจำเป็น เนื่องจากการ “อ้างเอาการกระทำผิดของคนจำนวนหนึ่งมาทำลายสิทธิคนทั้งกระบวนการเลือกตั้ง อีกทั้งทำให้สิทธิเหล่านั้นต้องไร้ความหมาย มีสิทธิเหมือนไม่มีสิทธิ ขัดต่อหลักที่ว่าด้วยหน้าที่รักษาสาระสำคัญของสิทธิ” ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภากลุ่มนี้จึงโต้แย้งว่า ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา 85/8 เป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 ด้วย⁶⁰

ส่วนคำร้องที่สองเป็นของนายค่านวณ ชโลปถัมภ์ กับสมาชิกวุฒิสภาอีก 24 คนโต้แย้งว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา 17 ซึ่งบัญญัติให้เพิ่มมาตรา 58/1 มาตรา 58/3 และมาตรา 58/9 โดยกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งด้วยเหตุกระทำการไม่สุจริตและเที่ยงธรรมนั้น มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 29 เนื่องจาก “ไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญใดที่ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลใด การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงกระทำมิได้” ดังนั้น การที่ร่างดังกล่าวให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งกรณีการเลือกตั้งไม่สุจริตหรือไม่เที่ยง

⁵⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

⁶⁰ เรื่องเดียวกัน.

ธรรม ตามมาตรา 85/1 มาตรา 85/3 และมาตรา 85/9 จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ใช้บังคับมิได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 6⁶¹

หลังจากศาลรัฐธรรมนูญได้เปิดให้คณะรัฐมนตรี และคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในฐานะหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ยื่นความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายประเสริฐ นาสกุล ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดประเด็นวินิจฉัยว่า “มาตรา 85/8 ซึ่งเพิ่มเติมโดยร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา 17 ที่ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาว่า พรรคการเมืองใดทุจริตในการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อแล้วกำหนดให้บัตรเลือกตั้งของประชาชนที่ลงคะแนนให้แก่พรรคการเมืองนั้น เฉพาะในเขตพื้นที่ที่มีการกระทำดังกล่าว เป็นบัตรเสีย และมีให้นับเป็นคะแนน เป็นการล่งสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 100 ละเมิดสิทธิเลือกตั้งของประชาชนตามมาตรา 105 สิทธิการรวมตัวเป็นพรรคการเมืองตามมาตรา 47 และสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 107 เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามมาตรา 29 หรือไม่ ซึ่งไม่มีกฎหมายใดให้รัฐสภาตรากฎหมายเช่นนี้ได้”⁶²

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มาตรา 85/8 ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 เนื่องจาก “เป็นมาตรการให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดการกับการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อที่มีการกระทำอันเป็นการทำให้การเลือกตั้งไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งดำเนินการเมื่อมีการเลือกตั้งแล้ว ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งใช้สิทธิเลือกตั้งแล้ว มิได้เป็นการจำกัดสิทธิพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 100 ไม่เป็นการละเมิดสิทธิเลือกตั้งของประชาชนตามมาตรา 105 สิทธิการรวมตัวเป็นพรรคการเมืองตามมาตรา 47 และสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ตามมาตรา 107”⁶³

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้ชี้ถึงนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา 106 (4) โดยชี้ว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติลักษณะของบุคคลที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งไว้ประการหนึ่ง คือ เป็นบุคคลที่ “อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง” ซึ่งหมายความว่า “สิทธิเลือกตั้งนี้อาจถูกเพิกถอนได้” และกฎหมายที่บัญญัติการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไว้ คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมีบทกำหนดโทษปรากฏอยู่ในหมวดที่ 4 โดยกำหนดถึงเหตุ วิธีการ และองค์กรที่ใช้อำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไว้ ดังนั้น การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดเหตุ วิธีการ และองค์กรที่ใช้อำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเพิ่มขึ้นอีกนั้น จึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 29⁶⁴

⁶¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

⁶² เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

⁶³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

⁶⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา 58/1 มาตรา 85/3 และมาตรา 85/9 “เป็นการออกกฎหมายจำกัดสิทธิ เพราะมีความจำเป็นต้องตราขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคในการจัดการเลือกตั้ง และให้การเลือกตั้งดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์สาธารณะ” เนื่องจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายนี้นั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา 99 วรรคหนึ่ง “ให้ถือเขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง” ดังนั้น การสั่งให้มีการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อใหม่จะต้องเป็นการเลือกตั้งใหม่ทั้งประเทศ “ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณ” อีกเหตุผลหนึ่งคือ ในการลงคะแนนเลือกตั้งแบบบัญชีรายนี้นั้น เป็นการลงคะแนนเลือกพรรคการเมือง ซึ่งคะแนนย่อมเป็นประโยชน์กับผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อทุกคน ดังนั้น หากมีการกระทำที่ไม่สุจริตเกิดขึ้น ผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อทุกคนต้องร่วมกันรับผิดชอบด้วย

ศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่า เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาว่าพรรคการเมืองใดกระทำให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ย่อมสั่งให้บัตรเลือกตั้งของประชาชนที่ลงคะแนนให้แก่พรรคการเมืองนั้นทั้งหมดเป็นบัตรเสียได้ “การสั่งเช่นนี้อาจมีผลกระทบต่อประชาชนผู้ใช้สิทธิโดยสุจริตบ้าง เพราะการนับคะแนนอาจแยกได้ว่า ผู้ใดใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริต แต่มีความจำเป็นที่ไม่อาจก้าวล่วงได้ จึงต้องกระทำเพื่อให้การเลือกตั้งโดยรวมเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม”⁶⁵ แต่ก็ถือได้ว่า “เป็นวิธีการลักษณะเดียวกับการคัดค้านการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่”⁶⁶

4. สิทธิชุมชน

การยกประเด็นสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญขึ้นโต้แย้งเนื้อหาของร่างกฎหมายที่ผ่านการให้ความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ปรากฏให้เห็นในคำร้อง 2 กรณี คือ การโต้แย้งว่าร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่..) พ.ศ. มาตรา 87/7 มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 46 และมาตรา 56 และการโต้แย้งว่าร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. มาตรา 25 และ มาตรา 35 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 ประเด็นข้อโต้แย้งเนื้อหาของร่างกฎหมายทั้งสองกรณียังกล่าว มีสาระสำคัญร่วมกันคือ เป็นการโต้แย้งว่าร่างกฎหมายมีข้อความที่ “กระทบต่อสิทธิของชุมชนในการมีส่วนร่วมจัดการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” อันเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครอง

⁶⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17-18.

⁶⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

การโต้แย้งประเด็นสิทธิชุมชนตามคำร้องในคำวินิจฉัยที่ 59/2545⁶⁷ ยื่นโดยประธานวุฒิสภา ตามความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 77 คน ได้แย้งว่า ร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่..) พ.ศ. มาตรา 88/7 กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ขอประทานบัตรทำเหมืองแร่ได้ดิน โดยขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 46 และมาตรา 56 ซึ่งบัญญัติให้บุคคลโดยทั่วไปและบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม มีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน

คำร้องดังกล่าวให้เหตุผลว่า เนื่องจากร่างมาตรา 88/7 ระบุให้รายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ขอประทานบัตรทำเหมืองแร่ได้ดินจะต้องได้รับความเห็นชอบตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ส่งผลให้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะเริ่มต้นขึ้นภายหลังจากการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ขอประทานบัตรทำเหมืองแร่ได้ดินเสร็จสิ้นแล้ว ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภากลุ่มนี้จึงเห็นว่า รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ขอประทานบัตรทำเหมืองแร่ได้ดินตามร่างกฎหมายฉบับนี้ ย่อม “ขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ” จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 46 และมาตรา 56⁶⁸

เมื่อพิจารณาคำชี้แจงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีพลโท จุล อติเรก ปฏิบัติหน้าที่ประธานที่ประชุมคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ได้วินิจฉัยโดยเสียงข้างมาก 12 ต่อ 2 เสียง⁶⁹ ว่า มาตรา 88/7 ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 46 และมาตรา 56 โดยให้เหตุผลว่า การที่ร่างพระราชบัญญัติแร่ฯ มาตรา 88/7 บัญญัติให้มีการรับฟังความคิดเห็นและเมื่อได้รับรายงานจากคณะกรรมการจัดการรับฟังความคิดเห็นแล้ว รัฐมนตรีจึงจะวินิจฉัยกำหนดเงื่อนไข และกำหนดหลักเกณฑ์ในการออกประทานบัตรต่อไปนั้น “ก็เพื่อประโยชน์ของรัฐและชุมชนตามที่เห็นสมควรได้” ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรคสองแล้ว

⁶⁷ "คำวินิจฉัยที่ 59/2545 วันที่ 26 พฤศจิกายน 2545 เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 วรรคหนึ่ง (1) กรณีร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่..) พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ," *ราชกิจจานุเบกษา* 120 (28 สิงหาคม 2546): 1-17.

⁶⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

⁶⁹ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก 12 คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจุมพล ณ สงขลา พลโท จุล อติเรก นายปรีชา เฉลิมวณิช นายผัน จันทรปาน นายมงคล สระฐาน นายศักดิ์ เตชะชาญ นายสุจิต บุญบงการ นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ และนายอูระ หวังอ้อมกลาง ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย 2 คน คือ นายอมร รักษาสัตย์ และนายจิระ บุญพจนสุนทร

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้ชี้ว่า ร่างพระราชบัญญัติแร่ฯ ในส่วนที่เพิ่มความเป็นหมวด 4/1 ส่วนที่ 3 มาตรา 88/9 ถึงมาตรา 88/11 นั้น “ได้บัญญัติถึงสิทธิมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียไว้แล้ว” และถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา 46 และมาตรา 56 จะได้รับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมหรือสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนไว้ก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญทั้งสองมาตราก็บัญญัติให้สิทธิดังกล่าวเหล่านั้นจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ศาลรัฐธรรมนูญให้คำอธิบายความหมายของ “สิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมหรือสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชน” ในกรณีนี้ไว้ว่า “ชุมชนมิได้มีสิทธิที่จะจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นได้อย่างอิสระโดยไม่มีขอบเขต ชุมชนท้องถิ่นเองก็ต้องร่วมกับองค์กรท้องถิ่นหรือรัฐในการจัดการทรัพยากรร่วมกัน”⁷⁰ ดังนั้น ไม่ว่ากระบวนการรับฟังความคิดเห็นจะเกิดขึ้นในขั้นตอนใด ก็ถือเป็นการให้ชุมชนจัดการทรัพยากรร่วมกับรัฐในการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืนแล้ว⁷¹

ในขณะที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก 12 คน วินิจฉัยว่า มาตรา 88/7 ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 46 และมาตรา 56 ด้วยเหตุผลดังได้กล่าวไปข้างต้น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย 2 คน คือ นายอมร รักษาสัตย์ วินิจฉัยว่า มาตรา 88/7 ขัดต่อรัฐธรรมนูญ โดยให้เหตุผลว่า “เพราะชุมชนท้องถิ่นไม่มีส่วนร่วมในการจัดการตามมาตรา 46 และมิได้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมก่อนดำเนินโครงการ ทั้งบุคคลที่ร่วมประเมินผลก็ไม่มีคุณสมบัติและความเป็นอิสระตามมาตรา 56” และนายจิระ บุญพจนสุนทร วินิจฉัยให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ตกไปทั้งฉบับ

การยกประเด็นเรื่องสิทธิชุมชนขึ้นโต้แย้งร่างกฎหมายอีกกรณีหนึ่งคือ คำร้องใน **คำวินิจฉัยที่ 15/2552**⁷² ยื่นโดยประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามความเห็นของพลเอก สุรินทร์ พิกุลทอง สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะ รวม 29 คน โต้แย้งว่า **ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. มาตรา 25 และ มาตรา 35** มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 ซึ่งได้บัญญัติรับรองสิทธิของชุมชนในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ

⁷⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

⁷¹ เรื่องเดียวกัน.

⁷² “คำวินิจฉัยที่ 15/2552 วันที่ 4 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2552 เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ส่งความเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 154 วรรคหนึ่ง (1) ว่า ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. มาตรา 25 และ มาตรา 35 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 หรือไม่,” *ราชกิจจานุเบกษา* 127 (23 กุมภาพันธ์ 2553): 1-6.

บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนไว้

พลเอก สุรินทร์ พิกุลทอง และคณะ ชี้ว่า “สิทธิชุมชน” ที่ปรากฏในรูปวิถีชีวิตที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากป่าซึ่งพัฒนาและคลี่คลายเป็นระบบวัฒนธรรมชุมชนผ่านช่วงเวลายาวนานสืบสานแตกต่างกันออกไปนั้น เป็นสิทธิที่ชุมชนต้องถือนี้อยู่ก่อนแล้ว และรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้การรับรอง ปัจจุบันมีชุมชนหลายชุมชนได้ดำเนินการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนมาด้วยดี หลายแห่งได้รับการยกย่องให้เป็นแบบอย่างในการจัดการป่าชุมชน โดยในการจัดการป่าชุมชนนั้นได้มีการจัดการทั้งในเขตป่าอนุรักษ์และนอกเขตป่าอนุรักษ์มาโดยตลอด แต่ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. มาตรา 25 และ มาตรา 35 ซึ่งวางเงื่อนไขขึ้นใหม่โดยกำหนดให้ใช้เกณฑ์ “เขตป่าอนุรักษ์ หรือเขตอื่นที่รัฐจะกำหนดขึ้น” จึงมีลักษณะเข้าไปจำกัดสิทธิหรือยกเลิกเพิกถอนสิทธิชุมชนที่มีอยู่ตามสภาพความเป็นจริงก่อนแล้ว

สมาชิกรัฐสภานิติบัญญัติแห่งชาติกลุ่มนี้เห็นว่า ร่างมาตราดังกล่าวไม่สอดคล้องต่อสภาพความเป็นจริงเกี่ยวกับลักษณะของ “สิทธิชุมชนที่มีอยู่แล้ว” เนื่องจากได้วางเงื่อนไขเพิ่มขึ้นหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้สิทธิยื่นขอจัดตั้งป่าชุมชนแก่ชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ในเขตอนุรักษ์มาก่อน ประกาศเขตอนุรักษ์เท่านั้น โดยมีการกำหนดเกณฑ์ระยะเวลาที่มีการดูแลจัดการป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์มาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 10 ปีก่อนวันพระราชบัญญัติป่าชุมชนใช้บังคับ รวมถึงการกำหนดเงื่อนไขเรื่องประเภทเขตอนุรักษ์เพิ่มขึ้น ส่งผลให้ชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานอยู่บริเวณชายขอบเขตอนุรักษ์ซึ่งได้ดูแลจัดการป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์มาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 10 ปีก่อนวันพระราชบัญญัติป่าชุมชนใช้บังคับ และมีคุณสมบัติอื่น ๆ ตามที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 25 ไม่มีสิทธิยื่นขอจัดตั้งป่าชุมชน⁷³

นอกจากนี้ ถึงแม้ว่าชุมชนที่มีคุณสมบัติและเงื่อนไขครบถ้วนตามมาตรา 25 และได้ผ่านกระบวนการตรวจสอบจนได้รับอนุญาตให้จัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ได้ แต่ชุมชนดังกล่าวก็ยังคงไม่มีสิทธิในการใช้ประโยชน์ใด ๆ จากไม้ในป่าชุมชนที่สมาชิกในชุมชนนั้นได้ร่วมกันดูแลรักษา เนื่องจากร่างมาตรา 35 ว่าด้วย “การจัดการป่าชุมชน” นั้น ได้จำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนโดยบัญญัติว่า “ห้ามทำไม้ในป่าชุมชนที่ตั้งอยู่ในเขตอนุรักษ์” ซึ่งขัดต่อความเป็นจริงที่ว่า การจัดการป่าในรูปแบบป่าชุมชน จะแบ่งพื้นที่ป่าชุมชนออกเป็น 2 ส่วน คือ “ป่าชุมชนบริเวณเพื่อการใช้สอย” และ “ป่าชุมชนบริเวณเพื่อการอนุรักษ์” โดยในพื้นที่ป่าชุมชนบริเวณเพื่อการใช้สอยนั้น ชุมชนจะร่วมกันกำหนดกฎเกณฑ์กติกา และใช้ภูมิปัญญา จารีตประเพณีท้องถิ่นในการกำกับดูแล เพื่อให้การใช้

⁷³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

ประโยชน์จากป่าและทรัพยากรในป่าเป็นไปอย่างสมดุลและยั่งยืน อันเป็นสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 66⁷⁴

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญเปิดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่งเอกสารข้อมูลและคำชี้แจงเพื่อประกอบการพิจารณา ปรากฏว่า เลขาธิการวุฒิสภาได้มีหนังสือลงวันที่ 9 ตุลาคม 2552 ส่งสำเนาเอกสารข้อมูลเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. โดยแสดงให้เห็นข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการประชุมออกเสียงลงมติในการพิจารณาร่างกฎหมายมาตราดังกล่าว ปรากฏว่า การประชุมพิจารณาในวาระที่สาม มีสมาชิกเข้าประชุมเพียง 60 คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือไม่ถึง 121 คน จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือการออกเสียงลงคะแนนที่ไม่ครบองค์ประชุมดังกล่าวเป็นการลงมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 126 วรรคหนึ่งได้⁷⁵

ด้วยเหตุนี้ ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมี นายชัช ชลวร ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ⁷⁶ จึงวินิจฉัยว่า เมื่อองค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือการออกเสียงลงคะแนนที่ไม่ครบองค์ประชุมเป็นการลงมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงถือว่าการตราร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 154 วรรคสาม และเมื่อร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 154 วรรคสามแล้ว กรณีจึงไม่จำต้องวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. มาตรา 25 และมาตรา 35 มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 66 หรือไม่ เพราะไม่อาจทำให้ผลของคำวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไป⁷⁷

5. เสรีภาพในการประกอบอาชีพ

การยกประเด็นเสรีภาพในการประกอบอาชีพขึ้นโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย ปรากฏในคำร้องของคำวินิจฉัยที่ 48/2542⁷⁸ ยื่นโดยประธานวุฒิสภาตามความเห็น

⁷⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

⁷⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10-11.

⁷⁶ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 9 คน ประกอบด้วย นายชัช ชลวร นายเจริญ รักดิธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวันดี สร้อยพิสุทธิ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิตยมนตรี

⁷⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

⁷⁸ "คำวินิจฉัยที่ 48/2542 วันที่ 31 สิงหาคม 2542 เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย," *ราชกิจจานุเบกษา* 116 (3 พฤศจิกายน 2542): 1-10.

ของสมาชิกรัฐสภา จำนวน 69 คน ซึ่งโต้แย้งว่า ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากมาตรา 7 (3) (6) กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดเขตทำสวนยาง วิธีการทำสวนยางในบางท้องที่ ประกอบกับมาตรา 42 บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในสวนยางหรือแปลงเพาะพันธุ์ต้นยาง เพื่อตรวจสอบเนื้อที่สวนยาง วิธีทำสวนยาง ตรวจสอบคุณภาพยาง ตลอดจนเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ สมาชิกวุฒิสภากลุ่มนี้จึงเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวไม่สอดคล้องกับข้อยกเว้นของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 50 วรรคสอง

นอกจากนี้ สมาชิกวุฒิสภาผู้ยื่นคำร้องยังเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มาตรา 10 และมาตรา 42 ขัดต่อเสรีภาพในการใช้ที่ดินของเกษตรกรเพื่อการดำรงชีพ และการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 50 วรรคหนึ่ง ถือเป็น “การลิดรอนเสรีภาพของเกษตรกรผู้ทำสวนยางในการดำเนินการตามวิธีการของตน หรือเลือกพันธุ์ยางในการเพาะปลูก หรือในการทดลองวิจัยพัฒนาการปลูกยาง” เนื่องจากร่างกฎหมายฉบับนี้บัญญัติให้ต้องปลูกยางพันธุ์ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด และต้องทำสวนยางตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด หากเกษตรกรประสงค์จะปลูกยางหรือค้นคว้าวิธีการปลูกยาง ก็อาจถูกพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบได้ นอกจากนี้ บทกำหนดโทษตามมาตรา 48 และมาตรา 57 ซึ่งลงโทษผู้ฝ่าฝืนมาตรา 10 และมาตรา 42 เป็นบทบัญญัติที่มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 42 มาตรา 48 และมาตรา 50 อีกด้วย⁷⁹

หลังจากศาลรัฐธรรมนูญได้เปิดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย ผู้แทนกรมวิชาการ เกษตร และสถาบันวิจัยยาง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เสนอความเห็นประกอบการพิจารณาแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายชวน หลีกภัย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ⁸⁰ ได้กำหนดประเด็นพิจารณาวินิจฉัย 4 ประเด็น ดังนี้ ประเด็นที่หนึ่ง “ความในมาตรา 7 (3) (6) ที่ให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดเขตทำสวนยาง วิธีการทำสวนยางในบางท้องที่ เป็นไปตามข้อยกเว้นของรัฐธรรมนูญ มาตรา 50 วรรคสอง หรือไม่” ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยในประเด็นนี้ว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้มีผลเป็นการคุ้มครองเกษตรกรผู้ทำสวนยางโดยส่วนรวม เพื่อประโยชน์สำหรับควบคุมการผลิตหรือค้าขาย ในบางช่วงที่เกิดวิกฤตเมื่อราคายางตกต่ำ เพราะผลผลิตมากเกินไปหรือคุณภาพไม่ได้มาตรฐาน จึงเป็นบทบัญญัติเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากยางเป็นพืช

⁷⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-2.

⁸⁰ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 13 คน คือ นายชวน หลีกภัย นายโกเมน ภัทรภิรมย์ พลโท จุล อดิเรก นายจุมพล ณ สงขลา นายชัยอนันต์ สมุทวณิช นายประเสริฐ นาสกุล นายปรีชา เฉลิมวณิช นายมงคล สระฐาน นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอิสสระ นิตินันท์ประภาส และนายอูระ หวังอ้อมกลาง

เศรษฐกิจที่สำคัญ หากมีการผลิตไม่มีขอบเขตจะเกิดผลกระทบด้านเศรษฐกิจ ทั้งการกำหนดเขตทำสวนยางก็เป็นการจัดระเบียบการประกอบอาชีพ อันจะเป็นประโยชน์โดยรวมทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ และยังป้องกันการบุกรุกป่าสงวนได้อีกทางหนึ่ง ทั้งเป็นการรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม ความในมาตรา 6 (3) (6) จึงเป็นไปตามข้อยกเว้นของรัฐธรรมนูญ มาตรา 50 วรรคสอง⁸¹

ประเด็นที่สอง “ความในมาตรา 10 ที่ให้เกษตรกรต้องปลูกยางพันธุ์ดีที่รัฐมนตรีกำหนดว่าเหมาะสมที่จะปลูก และต้องทำสวนยางตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด เป็นการขัดต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 50 วรรคหนึ่ง หรือไม่” ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในประเด็นนี้ว่า คำปรารภวรรคสองของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ระบุไว้แล้วว่า มีบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล แม้จะถือว่าเป็นการขัดต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 50 วรรคหนึ่ง ก็เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่าที่จำเป็น และมีได้เป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพเนื่องจากการที่รัฐมนตรีจะประกาศกำหนดเขตทำสวนยางหรือวิธีการทำสวนยางได้ ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการก่อน ในส่วนของคณะกรรมการเองมีผู้แทนสถาบันเกษตรกรที่เป็นนิติบุคคล เจ้าของโรงงานทำยาง เจ้าของโรงงานผลิตภัณฑ์ยาง และผู้ค้ายางรวมอยู่ด้วย รัฐมนตรีมีอาจใช้อำนาจได้เองโดยลำพัง⁸²

ประเด็นที่สาม “ความในมาตรา 42 ที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบวิธีการทำสวนยางได้ เป็นการลดทอนเสรีภาพทางวิชาการ และเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของผู้อื่น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 42 และมาตรา 48 หรือไม่” ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในประเด็นนี้ว่า เกษตรกรที่ประสงค์จะปลูกยางหรือวิจัยพันธุ์ยาง หรือค้นคว้าวิธีการปลูกยางเพื่อพัฒนาพันธุ์ยาง ย่อมสามารถกระทำได้ เพราะกฎหมายมิได้กำหนดให้ต้องขออนุญาต อีกทั้งคำนิยาม “ทำสวนยาง” ก็มิได้มีความหมายรวมถึงการวิจัยการค้นคว้า ดังนั้น เสรีภาพทางวิชาการดังกล่าวยังคงมีอยู่สมบูรณ์ ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ความในมาตรา 41 ไม่เป็นการลดทอนเสรีภาพทางวิชาการของบุคคลแต่อย่างใด

ส่วนการให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปในสวนยางได้ เช่น เพื่อตรวจสอบเนื้อที่สวนยางหรือวิธีการทำสวนยางนั้น ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า การดำเนินการเหล่านั้นมีเป้าประสงค์เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อความเหมาะสมกับสภาพและความต้องการในด้านการผลิต การค้า การควบคุมมาตรฐาน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า การที่พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปในสวนยางได้ย่อมเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน แต่ก็เป็นไปตาม

⁸¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3-4.

⁸² เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

ข้อยกเว้นในมาตรา 48 ของรัฐธรรมนูญ ที่บัญญัติให้จำกัดสิทธิในทรัพย์สินได้ “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ในกรณีนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่เองก็กระทำได้ในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น เช่น เข้าไปได้ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือเข้าไปได้ในกรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิดเท่านั้น⁸³

ประเด็นที่สี่ “บทกำหนดโทษในมาตรา 48 และมาตรา 57 ซึ่งลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนมาตรา 10 และมาตรา 42 ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 42 มาตรา 48 และมาตรา 50 หรือไม่” ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในประเด็นนี้ว่า แม้มาตรา 9 และมาตรา 41 จะมีข้อความเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล แต่เมื่อเข้าข้อยกเว้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 50 วรรคสอง และมาตรา 48 ที่ให้กระทำได้ บทกำหนดโทษจึงเป็นมาตรการทางกฎหมายที่จำเป็นเพื่อให้บทบัญญัติมาตรา 6 (3) (6) มาตรา 9 และมาตรา 41 มีผลบังคับใช้ได้จริง ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาทั้งหมด ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. มาตรา 6 (3) (6) มาตรา 9 มาตรา 41 มาตรา 47 และมาตรา 56 ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 42 มาตรา 48 และมาตรา 50⁸⁴

เนื้อหาของกฎหมายมีลักษณะขัดต่อบทบัญญัติว่าด้วยความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ

การโต้แย้งปัญหาเกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมายโดยมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ปรากฏให้เห็นใน 4 กรณี คือ *กรณีแรก* การโต้แย้งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. โดยคำร้องของสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 21 คน ซึ่งเห็นว่าการกำหนดให้กิจการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน เป็นการไม่ยอมรับในสิทธิต่างๆ ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะสถานะของบุคคล

กรณีที่สอง การโต้แย้งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา 22 โดยคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 43 คน ซึ่งเห็นว่าการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี และพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัด ร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างในเขตเลือกตั้ง มี

⁸³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

⁸⁴ เรื่องเดียวกัน.

ลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และเป็นการบัญญัติกฎหมายโดยมุ่งหมายให้ใช้บังคับโดยก่อให้เกิดผลร้ายหรือความเสียหายแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

กรณีที่สาม การโต้แย้งร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. โดยคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 114 คน ซึ่งเห็นว่าการกำหนดให้บริษัทที่เปลี่ยนสถานะมาจากรัฐวิสาหกิจได้รับสิทธิพิเศษยิ่งกว่าบริษัทของเอกชนอื่น เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญและเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และ*กรณีสุดท้าย* กรณีร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่..) พ.ศ. ซึ่งรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว และประธานรัฐสภามีหน้าที่ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการดำเนินตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าบทบัญญัติบางมาตราของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติระหว่างข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. และข้าราชการฝ่ายอื่น

1. การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะสถานะของบุคคล

การยกประเด็นเรื่องการบัญญัติกฎหมายในลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะสถานะของบุคคล ปรากฏในคำร้องของ*คำวินิจฉัยที่ 37/2542*⁸⁵ ยื่นโดยประธานวุฒิสภามาตามความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 21 คน โต้แย้งว่า **ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.** มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 30 มาตรา 45 และมาตรา 86 เนื่องจากมาตรา 39 วรรคสอง ของร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว บัญญัติไว้ว่า “กิจการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน” ซึ่งถือเป็นการบัญญัติยกเว้นให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้หลักประกันของพนักงานและลูกจ้างทั่วไป

สมาชิกวุฒิสภาผู้ยื่นคำร้องนี้ชี้ว่า “การกำหนดให้หน่วยงานตามรัฐธรรมนูญอยู่นอกบังคับของกฎหมายแรงงาน อันเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของการทำงาน จึงเท่ากับเป็นการไม่ยอมรับในสิทธิต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะสถานะของบุคคล”⁸⁶ อีกทั้ง

⁸⁵ "คำวินิจฉัยที่ 37/2542 วันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2542 เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย," *ราชกิจจานุเบกษา* 116 (13 สิงหาคม 2542): 1-6.

⁸⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

การกำหนดในมาตรา 44 ให้เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจวางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยไม่จำเป็นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของทางราชการ หรือปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งไม่มีตัวแทนฝ่ายพนักงานและลูกจ้างเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดด้วย ยังเป็นเรื่องที่ขัดต่อสิทธิพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 มาตรา 45 และมาตรา 86 อีกด้วย⁸⁷

หลังจากเปิดให้คณะรัฐมนตรีเสนอความเห็นเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายเชาวน์ สายเชื้อ ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ⁸⁸ วินิจฉัยว่า ข้อความในมาตรา 39 วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 มาตรา 45 และมาตรา 86 ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ไม่นำกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานมาใช้บังคับนั้น ไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ตามที่มาตรา 30 วรรคสามของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 เป็นหลักคุ้มครองความเสมอภาคทางกฎหมาย ที่ห้ามมิให้มีการปฏิบัติที่แตกต่างกันระหว่างบุคคลที่มีสถานะเดียวกันโดยไม่มีเหตุอันควร เพราะถึงแม้พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ไม่มีฐานะเป็นลูกจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่ยังคงมีหลักประกันตามที่กำหนดในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. โดยได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายในฐานะที่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ⁸⁹

เมื่อพิจารณากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า กฎหมายดังกล่าวมีหลักการคล้ายคลึงกัน โดยใช้บังคับแก่ลูกจ้างตามสัญญาการจ้างงาน ซึ่งไม่ใช่บังคับแก่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ เมื่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีลักษณะพิเศษเฉพาะในฐานะที่เป็น “หน่วยงานของรัฐตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ” มิใช่ส่วนราชการ มิใช่รัฐวิสาหกิจ และมีได้เป็นหน่วยงานเอกชน อันจะต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานแล้ว การปฏิบัติต่อกิจการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของ

⁸⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

⁸⁸ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 12 คน ประกอบด้วย นายเชาวน์ สายเชื้อ นายโกเมน ภัทรภิรมย์ พลโท จุล อติเรก นายชัยอนันต์ สมุทวณิช นายประเสริฐ นาสกุล นายปรีชา เฉลิมวณิช นายมงคล สระฐาน นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอิสสระ นิตยภัตต์ประภาส และนายอูระ หวังอ้อมกลาง

⁸⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

รัฐสภาในลักษณะที่แตกต่างไปจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับแรงงาน จึง “เป็นการสมเหตุสมผล” เหมาะสมกับสถานะของผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จึงไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 30 วรรคสาม บัญญัติไว้⁹⁰

ส่วนประเด็นที่ว่า การที่ความในมาตรา 39 วรรคสองของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ จะเป็นการขัดต่อเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่ากฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ไม่ใช่บังคับแก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ และโดยที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นหน่วยงานของรัฐ พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานจึงมิได้มีฐานะเป็น “ลูกจ้าง” ตามนัยแห่งกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ อย่างไรก็ตาม การที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ แต่ในฐานะที่เป็นพนักงานและลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ ก็มีได้มีบทบัญญัติห้ามการรวมกลุ่มกันดังกรณีที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้ชี้ว่า กรณีหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานั้น ยังมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 64 รับรองว่าพนักงานหรือลูกจ้างขององค์การของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป สิทธิและเสรีภาพดังกล่าว มิได้มีเฉพาะที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์เท่านั้น ดังนั้น พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จึงมีเสรีภาพในการรวมตัวกันตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 45 บัญญัติไว้เช่นกัน ด้วยเหตุผลดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่าข้อความในมาตรา 39 วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มิได้เป็นบทจำกัดอำนาจของรัฐในการที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแต่อย่างใด ดังนั้นจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 86 ด้วย⁹¹

2. การเลือกปฏิบัติต่อบริษัทที่เปลี่ยนสถานะมาจากรัฐวิสาหกิจโดยให้ได้รับสิทธิพิเศษยิ่งกว่าบริษัทของเอกชนอื่น

การโต้แย้งในประเด็นการบัญญัติกฎหมายในลักษณะเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบริษัทเอกชนอื่น ปรากฏในคำร้องของคำวินิจฉัยที่ 50/2542⁹² ยื่นโดยประธานสภาผู้แทนราษฎร

⁹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4-5.

⁹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

⁹² "คำวินิจฉัยที่ 50/2542 วันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งหรือตรากฎ

ตามความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 114 คน ซึ่งเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา 24 มีบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 30 ที่บัญญัติให้ความคุ้มครองภาคเอกชนตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นกฎหมายที่เปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจตามรูปแบบเดิมที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐ ให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน ซึ่งได้รับสิทธิพิเศษยิ่งกว่าบริษัทเอกชนอื่น

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มนี้ชี้ว่า ร่างมาตรา 24 บัญญัติให้สิทธิพิเศษแก่ภาคเอกชนซึ่งเข้ามาถือหุ้นของรัฐวิสาหกิจ โดยกระทรวงการคลังยังค้ำประกันหนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทจำกัด ทั้งที่หลังจากที่เปลี่ยนสถานะรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทจำกัดตามกฎหมายนี้แล้ว ควรจะต้องมีการกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชน เพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและการบริหารจัดการในกิจการที่รัฐวิสาหกิจเดิมดำเนินการอยู่ เมื่อมีการเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทจำกัด และมีเอกชนเข้ามาถือหุ้นบริหารจัดการแล้ว บริษัทจำกัดใหม่นี้ย่อมต้องรับภาระหนี้ของบริษัทด้วยความสามารถของบริษัท เช่นเดียวกับธุรกิจเอกชนโดยทั่วไป และในการกระจายหุ้นให้เอกชนนั้น จะต้องคำนึงถึงการป้องกันไม่ให้มีการโอนการผูกขาดจากภาครัฐในกิจการรัฐวิสาหกิจเป็นการผูกขาดโดยภาคเอกชนที่เข้ามาถือหุ้น ดังนั้น การบัญญัติกฎหมายให้บริษัทที่เปลี่ยนสถานะมาจากรัฐวิสาหกิจได้รับสิทธิพิเศษยิ่งกว่าบริษัทของเอกชนอื่น ย่อมเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญและเป็นการเลือกปฏิบัติ⁹³

หลังจากได้พิจารณาคำชี้แจงของนายพิสิฐ ลี้อาธรรม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง กับคณะแล้ว⁹⁴ ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายชวน หลีกภัย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ⁹⁵ ได้กำหนดประเด็นพิจารณาวินิจฉัยว่า “มาตรา 24 วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ที่บัญญัติว่า “ในกรณีหนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทตามวรรคหนึ่งนั้น เป็นหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้ว ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้้นต่อไป โดยอาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้ำประกันก็ได้” เป็นบทบัญญัติที่ขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 หรือไม่” ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ข้อความในมาตรา 24 วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 โดยให้เหตุผลว่า “เมื่อ

โดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย, *ราชกิจจานุเบกษา* 116 (13 ธันวาคม 2542): 1-11.

⁹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

⁹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4-5.

⁹⁵ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 13 คน ประกอบด้วย นายชวน หลีกภัย นายโกเมน ภัทรภิรมย์ นายจุมพล ณ สงขลา พลโท จุล อติเรก นายชัยอนันต์ สมุทวณิช นายประเสริฐ นาสกุล นายปรีชา เฉลิมวณิช นายมงคล สระฐาน นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอิสสระ นิตินันท์ประภาศ และนายอูระ หวังอ้อมกลาง

รัฐวิสาหกิจเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทแล้ว มาตรา 22 วรรคสาม บัญญัติให้กระทรวงการคลังถือหุ้นดังกล่าวไว้ทั้งหมด บริษัทนั้นจึงยังคงสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปของบริษัท ซึ่งยังเป็นกิจการของรัฐอยู่”⁹⁶

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้ชี้ว่า มาตรา 24 ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้โอนหนี้ของรัฐวิสาหกิจเดิมไปเป็นหนี้ของบริษัทใหม่ เมื่อนั้นนั้นกระทรวงการคลังได้ค้ำประกันอยู่แล้ว ก็ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันต่อไปด้วย ซึ่งถือเป็นการแปลงหนี้ใหม่โดยเปลี่ยนตัวลูกหนี้จากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นบริษัทที่จัดตั้งใหม่ ฉะนั้น การที่มาตรา 24 บัญญัติให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้ให้บริษัทต่อไปนั้น จึงเป็นการปฏิบัติตามภาระค้ำประกันที่มีอยู่แต่เดิม เพราะบริษัทที่จัดตั้งใหม่นี้ก็ยังคงดำเนินกิจการเดิมของรัฐวิสาหกิจเดิม และยังคงเป็นของรัฐอยู่เช่นเดิม การค้ำประกันจึงเป็นการค้ำประกันหนี้ของรัฐ ไม่ใช่หนี้ของบริษัทเอกชน กรณีจึงมิใช่เป็นการให้สิทธิพิเศษแก่บริษัทเอกชน ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30⁹⁷

3. การบัญญัติกฎหมายโดยมุ่งหมายให้ใช้บังคับโดยก่อให้เกิดผลร้ายหรือความเสียหายแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

การโต้แย้งในประเด็นการบัญญัติกฎหมายโดยมุ่งหมายให้ใช้บังคับโดยก่อให้เกิดผลร้ายหรือความเสียหายแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ปรากฏในคำร้องของ **คำวินิจฉัยที่ 56/2543**⁹⁸ ยื่นโดยประธานสภาผู้แทนราษฎรตามความเห็นของนายมารุต บุณนาค กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม 43 คน โต้แย้งความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา 22 ซึ่งบัญญัติว่ากรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้น และพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัด ร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างในเขตเลือกตั้งนั้น ตามมาตรา 113/1 วรรคสาม และวรรคสี่

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ยื่นคำร้องชี้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เนื่องจาก

⁹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

⁹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8-9.

⁹⁸ "คำวินิจฉัยที่ 56/2543 วันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2543 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา 22 (เพิ่มมาตรา 113/1 วรรคสาม และวรรคสี่) มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ," *ราชกิจจานุเบกษา* 118 (1 กันยายน 2544): 1-7.

“สถานะและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่ว่ามาจากการเลือกตั้งประเภทใด และสมาชิกวุฒิสภาจึงเป็นเช่นเดียวกัน แตกต่างกันเพียงวิธีการได้มาซึ่งกำหนดโดยรัฐธรรมนูญ” การที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา 113/1 วรรคสาม บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเท่านั้นต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง ในกรณีที่บุคคลดังกล่าวได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี จึงเป็นการบัญญัติกฎหมายให้มีผลบังคับเฉพาะบุคคลที่อยู่ในสถานะดังกล่าว แต่ไม่รวมถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อและสมาชิกวุฒิสภาที่อาจได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีได้เช่นกัน จึงมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 และเป็นการบัญญัติโดยมุ่งหมายให้ใช้บังคับโดยก่อให้เกิดผลร้ายหรือความเสียหายแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง การตรากฎหมายเช่นนี้ย่อมจะกระทำมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 วรรคสอง เพราะขัดต่อหลักนิติธรรม⁹⁹

จากประเด็นคำร้องดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายประเสริฐ นาสกุล ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ¹⁰⁰ วินิจฉัยว่า มาตรา 113/1 วรรคสามและวรรคสี่ ซึ่งเพิ่มโดยร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา 22 ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 มาตรา 30 และมาตรา 32 โดยให้เหตุผลว่า “สิทธิที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี เป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติรับรองไว้โดยชัดแจ้ง” เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา 201 บัญญัติว่า นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่มาตรา 204 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันมิได้ และวรรคสอง บัญญัติว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ให้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันถัดจากวันที่ครบ 30 วันนับแต่วันที่มียพระบรมราชโองการแต่งตั้ง

ศาลรัฐธรรมนูญอธิบายว่า การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 118 (7) บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อ “ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี” และในมาตรา 118 วรรคสอง บัญญัติให้การสิ้นสุดสมาชิกภาพตาม (7) มีผลในวันถัดจากวันที่ครบกำหนด 30 วันนับแต่วันที่มียพระบรมราชโองการแต่งตั้งนั้น บทบัญญัติดังกล่าว “เป็นการที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติตัดหรือ

⁹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

¹⁰⁰ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 13 คน ประกอบด้วย นายประเสริฐ นาสกุล นายกระมล ทองธรรมชาติ นายโกเมน ภัทรภิรมย์ พลโท จุล อติเรก นายปรีชา เฉลิมวณิชช์ นายผัน จันทรปาน นายมงคล สระภูณ นายสุจิต บุญบงการ นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอิสสระ นิตินันท์ประภาส และนายอุระ หวังอ้อมกลาง

จำกัดสิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในขณะเดียวกันไม่ได้ ไว้ ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 118 (7) และมาตรา 204 ถึงสองมาตรา เมื่อเป็นบทบัญญัติตัดหรือจำกัดสิทธิ ในรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว ก็ย่อมไม่เป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 แต่ประการใด”¹⁰¹

สำหรับบทบัญญัติในร่างมาตรา 113/1 วรรคสาม และวรรคสี่ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า “มิใช่บทบัญญัติที่มีข้อความตัดหรือจำกัดสิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งใน การที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี นอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ เพราะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกตัดหรือจำกัดสิทธิอยู่แล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 118 และมาตรา 204” ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า เมื่อร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา 113/1 วรรคสามและวรรคสี่ ไม่อยู่ใน บังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29¹⁰²

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ต่อไปว่า แม้ว่ารัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2 แบบ แตกต่างกันโดยที่มา คือ จากแบบบัญชีรายชื่อ และจากแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง แต่ก็มีอำนาจหน้าที่ใน ฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างเดียวกัน และถูกจำกัดสิทธิมิให้เป็นรัฐมนตรีเหมือนกัน แต่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่ไปเป็นรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร และต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นแทนนั้น ทำให้รัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายในการ เลือกตั้ง จึงเป็นการชอบธรรมที่จะให้ผู้นั้นออกค่าใช้จ่ายที่รัฐต้องเสียไป

ด้วยเหตุที่พรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัด เป็นผู้กำหนดว่าผู้สมัครของ พรรคคนใดจะอยู่ในบัญชีรายชื่อหรือสมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ศาลรัฐธรรมนูญจึงชี้ว่า พรรค การเมืองย่อมต้องร่วมรับผิดชอบด้วย เพราะเป็นผู้ส่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นลงสมัครรับเลือกตั้ง เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งทุกคนที่ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือ รัฐมนตรี จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 113/1 วรรคสาม ของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้โดยเท่า เทียมกัน ฉะนั้น มาตรา 113/1 วรรคสาม และวรรคสี่ ซึ่งเป็นข้อความต่อเนื่องจากวรรคสาม จึงไม่ขัด หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30¹⁰³

ศาลรัฐธรรมนูญอธิบายว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 32 นั้น เป็นบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ลงโทษทาง อาญาแก่บุคคลใด เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติให้การกระทำของบุคคลนั้นเป็นความผิด การที่ร่าง พระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็น นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างร่วมกับพรรค การเมืองที่ตนสังกัดและให้เงินได้นั้นตกเป็นรายได้ของแผ่นดินนั้น การรับผิดชอบเสียค่าใช้จ่ายดังกล่าว

¹⁰¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4-5.

¹⁰² เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

¹⁰³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

มิใช่โทษทางอาญาตามที่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 18 บัญญัติไว้ ได้แก่ การประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และริบทรัพย์สินเท่านั้น ฉะนั้น การบัญญัติให้ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง แทนตำแหน่งที่ว่างอันเป็นผลมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี เพราะผู้นั้นและพรรคการเมืองที่ผู้นั้นสังกัดอยู่เป็นผู้ก่อให้เกิดการเลือกตั้งเช่นนั้นขึ้น จึงเป็น มาตรการที่บังคับแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมืองนั้น ๆ โดยเฉพาะ อันมีลักษณะเป็น “การชดเชยค่าเสียหาย” ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา 113/1 วรรคสาม และวรรค สี่ จึงไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 มาตรา 30 และมาตรา 32¹⁰⁴

4. การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะ ของบุคคลที่เป็นข้าราชการฝ่ายอื่น

การยกประเด็นปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายกรณีที่เป็น การเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลที่เป็นข้าราชการฝ่าย อื่น ปรากฏในลักษณะแตกต่างจากกรณีที่กำลังมาข้างต้น เนื่องจากมิใช่ประเด็นที่ถูกยกขึ้นโดยการ ร้องโต้แย้งร่างกฎหมายของสมาชิกสภา หากแต่เป็นประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นด้วยตนเอง ดัง พิจารณาได้จากคำวินิจฉัยที่ 1/2554¹⁰⁵ ซึ่งเป็นกรณีที่ประธานรัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งรัฐสภา ให้ความเห็นชอบแล้ว เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามขั้นตอน ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 141

ในการพิจารณาประเด็นวินิจฉัยที่ว่า “ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่” ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายชัช ชลวร ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยโดยเสียงข้างมาก 5 ต่อ 4 เสียง¹⁰⁶ ว่า “ร่างมาตรา 64 มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงเป็นอันตกไปเฉพาะ

¹⁰⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

¹⁰⁵ "คำวินิจฉัยที่ 1/2554 วันที่ 5 มกราคม พุทธศักราช 2554 เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 141," *ราชกิจจานุเบกษา* 128 (23 มิถุนายน 2554): 1-9.

¹⁰⁶ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก 5 คน คือ นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายอนุรักษ์ มาประณีต นายวันดี สร้อยพิสุทธิ และนายสุพจน์ ไข่มุกด์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย 4 คน คือ นายชัช ชลวร นายจรูญ ภักดีธนากุล นายบุญส่ง กุลบุปผา และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

มาตรา” คำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญเริ่มด้วยการชี้ว่า การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังที่ปรากฏในคำปรารภว่า “เพื่อการกำหนดกลไกสถาบันทางการเมือง ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ให้มีดุลยภาพและประสิทธิภาพตามวิธีการปกครองแบบรัฐสภา รวมทั้งให้สถาบันศาลและองค์กรอิสระอื่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสุจริตเที่ยงธรรม”¹⁰⁷

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า ภายใต้เจตนารมณ์ดังกล่าว รัฐธรรมนูญ หมวด 11 ว่าด้วยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ส่วนที่หนึ่งได้กำหนดให้มี “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปป.ช.) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และส่วนที่สองได้กำหนดเกี่ยวกับ “องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ” ได้แก่ องค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติกำหนดที่มา คุณสมบัติ หรือลักษณะต้องห้าม วาระการดำรงตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ การตรวจสอบการใช้อำนาจและการถอดถอนออกจากตำแหน่ง ไว้ทั้งในรัฐธรรมนูญ และให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ แล้วแต่กรณี

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวมี “หน่วยธุรการ” เป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ สำหรับในส่วนของเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญซึ่งรวมถึงองค์กรอัยการนั้น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 202 และมาตรา 255 วรรคเจ็ด ได้บัญญัติไว้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และจะนำระบบบัญชีเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับมิได้¹⁰⁸

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเรื่องระบบบัญชีเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะพนักงานอัยการไว้อย่างชัดเจนว่า ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และจะนำระบบบัญชีเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับมิได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ แต่ในส่วนหน่วยงานที่เป็นหน่วยธุรการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันว่า ให้สำนักงานขององค์กรเหล่านี้ เป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

¹⁰⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

¹⁰⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6-7.

กรณีนี้ย่อมรวมถึงสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 251 วรรคสามด้วย

ศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในกรณีดังกล่าว “เป็นการมอบอำนาจให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ แต่มิได้บัญญัติห้ามมิให้นำระบบบัญชีเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับเช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด” นอกจากนี้ การกำหนดบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการไม่ว่าฝ่ายใด ย่อมมีหลักเกณฑ์สำคัญ คือ ให้กำหนดโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติซึ่งออกโดยรัฐสภาเสียก่อน และหากจะมีการปรับอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งเพื่อให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปก็ให้กระทำได้ด้วยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งออกโดยคณะรัฐมนตรี แต่ก็ต้องเป็นกรณีที่มีบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติอยู่ก่อนแล้ว แม้แต่บัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของพนักงานอัยการก็เช่นเดียวกัน¹⁰⁹

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า การที่ร่างมาตรา 64 กำหนดให้ ป.ป.ช. ซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นผู้ที่มีอำนาจกำหนดและจัดทำบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. โดยในส่วนของข้าราชการประเภทอื่นให้นำบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลม และในส่วนของข้าราชการในสาขากระบวนการยุติธรรม มีอัตราไม่สูงกว่าบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการอัยการได้ โดยไม่ต้องได้รับการพิจารณาจากรัฐสภานั้น จึงมีลักษณะเป็น “การเลือกปฏิบัติ” ระหว่างข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. และข้าราชการฝ่ายอื่น¹¹⁰

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้ชี้ว่า การกำหนดตำแหน่งหรือคุณสมบัติต่าง ๆ ของข้าราชการในสาขากระบวนการยุติธรรมได้กำหนดหลักเกณฑ์อันเป็นพื้นฐานแห่งการกำหนดบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งไว้ในร่างมาตรา 63 ที่ให้เพิ่มความเป็นมาตรา 110/1 วรรคหนึ่งว่า "ในการกำหนดตำแหน่งข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ให้ดำรงตำแหน่งในสาขากระบวนการยุติธรรมนั้น จะต้องเป็นผู้มีพื้นฐานความรู้ในระดับเนติบัณฑิต หรือเป็นผู้สำเร็จปริญญาทางกฎหมาย และเป็นผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ในการไต่สวนและวินิจฉัยคดี หรือการให้ความเห็นทางกฎหมาย ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด" ก็เป็นเพียงการกำหนดคุณสมบัติอย่างกว้างเท่านั้น เมื่อไม่ปรากฏว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้มีข้อความใดกำหนดให้

¹⁰⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

¹¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7-8.

ข้าราชการในสาขากระบวนการยุติธรรมมีความแตกต่างจากข้าราชการฝ่ายอื่น หรือมีคุณสมบัติทำนองเดียวกันกับพนักงานอัยการ จึงมีความสำคัญแตกต่างกันในสาระสำคัญ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ร่างมาตรา 64 ที่ให้ยกเลิกความในมาตรา 111 และให้ใช้ความดังกล่าว ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 251 วรรคสาม ประกอบมาตรา 202 และมาตรา 255 วรรคเจ็ด เนื่องจากเป็น “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลที่เป็นข้าราชการฝ่ายอื่น”¹¹¹ อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 วรรคหนึ่ง และวรรคสาม แต่ศาลรัฐธรรมนูญมีมติเป็นเอกฉันท์ว่า ร่างมาตรา 64 ที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น ไม่เป็นสาระสำคัญ ดังนั้น จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่..) พ.ศ. ขอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยกเว้นร่างมาตรา 64 ที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นอันตกไป ตามมาตรา 141 วรรคสอง และให้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่..) พ.ศ. กลับคืนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามลำดับ

สรุปผลการวิเคราะห์

ผลการวิเคราะห์ลักษณะคำร้องที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาในบทนี้ แสดงให้เห็นถึงพฤติกรรมการทำหน้าที่ของตัวแสดงทางการเมืองที่มีบทบาทในกระบวนการนิติบัญญัติในประการสำคัญ นั่นคือ การใช้สิทธิของสมาชิกเสียงข้างน้อยในการตรวจสอบกลั่นกรองการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาในการตรากฎหมายของบ้านเมืองให้อยู่ภายในขอบเขตของรัฐธรรมนูญ ผ่านการเข้าชื่อเสนอความเห็นโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเนื้อหาสาระของบทบัญญัติของร่างกฎหมายประเภทต่าง ๆ ที่ผ่านการอนุมัติโดยรัฐสภาแล้ว ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเนื้อหาของกฎหมายที่มีการยกขึ้นโต้แย้งในคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้น ปรากฏในหลากหลายลักษณะ โดยจำแนกได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ

กลุ่มแรกคือ การโต้แย้งว่าร่างกฎหมายมีบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจระหว่างองค์กรฝ่ายต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นการโต้แย้งว่าบทบัญญัติของร่างกฎหมายกระทบต่อการแบ่งแยกอำนาจระหว่างองค์กรฝ่ายบริหารกับองค์กรฝ่ายตุลาการ การโต้แย้งว่าบทบัญญัติของร่างกฎหมายกระทบต่อขอบเขตอำนาจขององค์กรฝ่ายตุลาการ และการโต้แย้งว่า

¹¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

บทบัญญัติของร่างกฎหมายกระทบต่อระบบถ่วงดุลและคานอำนาจระหว่างองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายบริหาร

กลุ่มที่สองคือ การโต้แย้งว่าร่างกฎหมายมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับหลักประกันสิทธิและเสรีภาพตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ สำหรับสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญที่มีการยกขึ้นโต้แย้ง ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของร่างกฎหมาย ได้แก่ สิทธิของบุคคลในครอบครัว สิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคล สิทธิทางการเมือง สิทธิชุมชน และเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

กลุ่มที่สาม การโต้แย้งว่าร่างกฎหมายมีบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติห้ามไว้ ประเด็นข้อโต้แย้งที่ปรากฏ ได้แก่ การโต้แย้งว่าร่างกฎหมายมีเนื้อหาเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะสถานะของบุคคล การโต้แย้งว่าร่างกฎหมายมีเนื้อหาเป็นการเลือกปฏิบัติโดยมุ่งหมายให้ใช้บังคับโดยก่อให้เกิดผลร้ายหรือความเสียหายแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง การโต้แย้งว่าร่างกฎหมายมีเนื้อหาเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบริษัทที่เปลี่ยนสถานะมาจากรัฐวิสาหกิจโดยให้ได้รับสิทธิพิเศษยิ่งกว่าบริษัทของเอกชนอื่น และการโต้แย้งว่าร่างกฎหมายมีเนื้อหาเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลที่เป็นข้าราชการฝ่ายอื่น

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการใช้สิทธิของสมาชิกรัฐสภาตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ในการยื่นคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของร่างกฎหมายที่ผ่านการอนุมัติโดยเสียงข้างมากของที่ประชุมรัฐสภาแล้ว ต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีนี้ ยังคงยืนยันความเปลี่ยนแปลงในลักษณะใหม่ที่เกิดขึ้นในระบบรัฐสภาของไทยนับแต่รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา นั่นคือ การมีกลไกกำกับควบคุมการใช้อำนาจสูงสุดในทางนิติบัญญัติให้ดำเนินไปโดยจำกัดอยู่ภายใต้กรอบเงื่อนไขและขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ (constitutional constraint) ซึ่งในกรณีนี้ก็คือ กรอบจำกัดขอบเขตเนื้อหาของการตัดสินใจของรัฐสภาในการตรากฎหมาย ดังปรากฏให้เห็นในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในมาตราที่ว่าด้วยขอบเขตการใช้อำนาจขององค์กรแต่ละฝ่ายตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ มาตราที่ว่าด้วยการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ตลอดจนมาตราที่ว่าด้วยหลักประกันความเสมอภาคของบุคคลในกฎหมาย ซึ่งล้วนเป็นบทบัญญัติที่สามารถนำมาใช้บังคับได้จริงโดยศาลรัฐธรรมนูญ

ตามอุดมคติของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม การทำหน้าที่ใช้อำนาจสูงสุดในทางนิติบัญญัติของเหล่าผู้แทนปวงชนในรัฐสภานั้น ย่อมต้องเป็นไปเพื่อเอื้ออำนวยและปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ตลอดจนจรรงรักษาความเสมอภาคและเป็นธรรมของปัจเจกชนทุกคนในสังคม แต่ข้อเท็จจริงที่ปรากฏแสดงให้เห็นว่า ในทางปฏิบัติแล้ว การทำหน้าที่ตรากฎหมายบ้านเมืองของเหล่าผู้แทนปวงชนในรัฐสภานั้น อาจมีบางกรณีที่ขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของระบอบเสรีประชาธิปไตยเอง ดังเช่นการตรากฎหมายที่ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจอัน

เป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ รวมถึงการตรากฎหมายที่มีเนื้อหากระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครอง หรือแม้กระทั่งการตรากฎหมายที่มีเนื้อหาเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม อันขัดต่อหลักประกันความเสมอภาคของบุคคล

โดยนัยนี้ การมีกลไกสำหรับเปิดให้สมาชิกเสียงข้างน้อยในรัฐสภาสามารถยื่นคำร้องโต้แย้งปัญหาดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ จึงเป็นหลักประกันว่า สมาชิกฝ่ายเสียงข้างมากในรัฐสภาจะไม่สามารถอ้างความเป็นตัวแทนที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน เพื่อใช้อำนาจนิติบัญญัติตรากฎหมายใด ๆ ตามเจตจำนงของเสียงข้างมาโดยรุกร้าออกนอกขอบเขตที่รัฐธรรมนูญจำกัดไว้ได้ เพราะเมื่อสมาชิกฝ่ายเสียงข้างน้อยในรัฐสภาได้ยื่นคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายต่อศาลรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเหตุผลในข้อโต้แย้ง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ตลอดจนคำชี้แจงและความเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องแล้ว หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ว่า บทบัญญัติของร่างกฎหมายนั้นมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญจริง คำวินิจฉัยดังกล่าวย่อมมีผลให้ข้อความหรือมาตรานั้น ๆ ถูกกลบไล้งไป ดังนั้น บทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีนี้ จึงถือเป็นส่วนหนึ่งของการทำหน้าที่พิทักษ์สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในเชิงป้องกัน ก่อนที่บทบัญญัติของกฎหมายอันเป็นผลจากการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยเสียงข้างมากในรัฐสภาจะมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคของบุคคลในสังคม ตลอดจนหลักการพื้นฐานของระบบเสรีประชาธิปไตย

บทที่ 6

การวินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญในกระบวนการตรากฎหมาย : การโต้แย้งว่า กฎหมายมีเนื้อหาไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์และหลักการของรัฐธรรมนูญ

ความนำ

ประเด็นข้อโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในกระบวนการตรากฎหมายอีกกลุ่มหนึ่ง คือ การโต้แย้งที่ว่าบทบัญญัติของกฎหมายมีเนื้อหาไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ หรือมีเนื้อหาไม่สอดคล้องกับหลักการทางรัฐธรรมนูญ ปัญหาข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญในลักษณะนี้ ปรากฏในคำร้องโต้แย้งที่ยื่นโดยสมาชิกสภาตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนด ทั้งในกรณีการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติ และพระราชกำหนดซึ่งมีผลใช้บังคับเท่ากับพระราชบัญญัติ นอกจากนี้ ยังรวมถึงกรณีการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของหนังสือสัญญาระหว่างประเทศซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาด้วย

การโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติ ปรากฏในประเด็นคำร้องโต้แย้งร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา จำนวน 6 ฉบับ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา 17 (เพิ่มมาตรา 85/1 มาตรา 85/3 มาตรา 85/8 และมาตรา 85/9) ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 มาตรา 27 และมาตรา 28

สำหรับการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดนั้น แม้จะเป็นการโต้แย้งบทบัญญัติของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจฝ่ายบริหาร แต่กระบวนการตรากฎหมายในรูปพระราชกำหนดก็ได้แยกเด็ดขาดจากการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากมีขั้นตอนที่รัฐสภาต้องให้ความเห็นชอบพระราชกำหนดในท้ายที่สุด อีกทั้งรัฐธรรมนูญได้ให้สิทธิสมาชิกสภาในการร่วมกันเข้าชื่อยื่นคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เช่นกัน ด้วยเหตุที่พระราชกำหนดเป็นกฎหมายที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจฝ่ายบริหารตราขึ้นได้เฉพาะภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ และหลังจากประกาศใช้พระราชกำหนดแล้ว ฝ่ายบริหารต้องเสนอให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่งด้วย ดังนั้น การโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดจึง

อาจจัดอยู่ในกลุ่มประเด็นโต้แย้งปัญหาการตรากฎหมายโดยไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ หลักการ และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ด้วย โดยนัยนี้ การวินิจฉัยคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วย รัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดจึงสามารถนำมารวมอยู่ในบทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตรากฎหมายได้โดยอนุโลม

สำหรับพระราชกำหนดที่สมาชิกรัฐสภาร่วมกันยื่นคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วย รัฐธรรมนูญในช่วงก่อนที่รัฐสภาจะให้ความเห็นชอบ ได้แก่ พระราชกำหนดให้อำนาจ กระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. 2541 พระราชกำหนดให้อำนาจ กระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบัน การเงิน พ.ศ. 2541 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ธนาการแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 พ.ศ. 2541 พระราชกำหนด บรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติพิทักษ์ตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 พระราชกำหนดแก้ไข เพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 พ.ศ. 2546 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2546 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2546 พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อ ฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลัง กู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2555 และพระราชกำหนด ปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบ สถาบันการเงิน พ.ศ. 2555

ในทำนองเดียวกัน ด้วยเหตุที่การจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศเป็นการใช้อำนาจของ ฝ่ายบริหารในการสร้างบรรทัดฐานทางกฎหมายที่มีผลผูกพันเป็นการทั่วไปภายใต้กฎหมายระหว่าง ประเทศ ซึ่งต้องดำเนินไปภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจตนารมณ์ของ หนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ดังนั้น การโต้แย้งปัญหาความชอบด้วย รัฐธรรมนูญของการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศโดยองค์กรฝ่ายบริหาร จึงอาจนับรวมอยู่ใน กลุ่มของข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญในการสร้างกฎเกณฑ์ที่มีผล ผูกพันทางกฎหมายโดยไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้โดยอนุโลมด้วย ดังปรากฏในกรณี การยื่นคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของคำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ฉบับลง วันที่ 18 มิถุนายน 2551 ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาร่วมกันยื่นคำร้องผ่าน ประธานสภาของตนเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าเป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของ รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 หรือไม่

เนื้อหาของกฎหมายไม่สอดคล้องกับหลักการยกเลิกกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา

การโต้แย้งว่าบทบัญญัติของร่างกฎหมายมีเนื้อหาไม่สอดคล้องกับหลักการยกเลิกกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา ปรากฏในคำร้องของ**คำวินิจฉัยที่ 50/2542**¹ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 114 คน เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร โต้แย้งว่า**ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.** บัญญัติให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจได้ จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 230 ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับหลักการว่าด้วยศักดิ์ของกฎหมายไว้ เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เป็นกฎหมายที่เปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจจากรูปแบบเดิมที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐ ให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน โดยบัญญัติว่าเมื่อมีการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจแห่งใดเป็นหุ้นและจัดตั้งเป็นบริษัทแล้ว ให้ยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มนี้เห็นว่า ในมาตรา 27 ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มติดคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น เป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่การนั้น” เป็นการบัญญัติกฎหมายให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจได้ จึง “เป็นการตรากฎหมายขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการพิจารณาและออกกฎหมายในระบบรัฐสภา”² สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มนี้ให้เหตุผลประกอบข้อโต้แย้งว่า เนื่องจากรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมีการจัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของกฎหมายที่แตกต่างกัน ถ้าฝ่ายบริหารมีนโยบายที่จะยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ฝ่ายบริหารจะต้องดำเนินการตรากฎหมายตามกระบวนการในระบบรัฐสภา เพื่อให้ผู้แทนของปวงชนชาวไทยได้กลั่นกรองการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร กรณีมาตรา 28 ที่บัญญัติให้ใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อยุบเลิกรัฐวิสาหกิจ และให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิก จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อกระบวนการออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ และเป็นประเด็นที่เป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฉบับนี้³

¹ “คำวินิจฉัยที่ 50/2542 วันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้ง หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย,” *ราชกิจจานุเบกษา* 116 (13 ธันวาคม 2542): 1-11.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 1.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

หลังจากรับฟังคำชี้แจงของคณะรัฐมนตรี และนายพิสิฐ ลี้อาธรรม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังกับคณะ⁴ ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายเชาวน์ สายเชื้อ ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ⁵ ได้กำหนดประเด็นวินิจฉัยว่า “มาตรา 27 วรรคหนึ่งของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มิตคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใดให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น เป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น” เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อกระบวนการออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ หรือไม่ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และเป็นบทบัญญัติที่มีข้อความสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่” ผลปรากฏว่า ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า บทบัญญัติในมาตรา 28 วรรคหนึ่งของร่างกฎหมายฉบับนี้ ไม่ขัดหรือแย้งต่อกระบวนการตราพระราชบัญญัติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ⁶

ศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่า ในการพิจารณาปัญหาที่ว่า การที่มาตรา 28 ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. บัญญัติให้มิตคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจได้ และให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิก ถือเป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อกระบวนการออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น “จะต้องพิจารณาในหลักการยกเลิกกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญมิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการยกเลิกกฎหมายไว้” ด้วยเหตุนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงชี้ว่า กรณีการพิจารณาว่าข้อความในมาตรา 28 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติเกี่ยวกับการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น “ต้องพิจารณาตามหลักกฎหมายทั่วไป” นั่นคือ หลักการที่ว่า “การยกเลิกกฎหมายย่อมต้องดำเนินการโดยกฎหมายที่มีลำดับชั้นของกฎหมายเท่ากันหรือสูงกว่า” ในกรณีนี้จึงต้องพิจารณาถึงกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละกรณี

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า รัฐวิสาหกิจมีที่มาของการจัดตั้งหลายประเภท เช่น จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด ประกาศของคณะปฏิวัติ พระราชกฤษฎีกา เป็นต้น การยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจต้องเป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปในการยกเลิกกฎหมาย ศาลรัฐธรรมนูญขยายความว่า “ตามหลักกฎหมายทั่วไปนั้น การยกเลิกกฎหมายอาจกระทำได้ทั้งการยกเลิกกฎหมายโดยตรง และการยกเลิกกฎหมายโดยปริยาย แต่อย่างไรก็ตาม การยกเลิกกฎหมายไม่ว่าจะยกเลิกทั้ง

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4-5.

⁵ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 13 คน คือ นายเชาวน์ สายเชื้อ นายโกเมน ภัทรภิรมย์ นายจุมพล ณ สงขลา พลโท จุล อติเรก นายชัยอนันต์ สมุทวณิช นายประเสริฐ นาสกุล นายปรีชา เถลิมนิชย์ นายมงคล สระฐาน นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาส และนายอูระ หวังอ้อมกลาง

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

ฉบับหรือบางส่วน จะต้องดำเนินการโดยกฎหมายที่มีลำดับชั้นของกฎหมายเท่ากันหรือสูงกว่า”⁷ จากหลักการนี้ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การที่มาตรา 28 บัญญัติให้ในกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิก รัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเป็นอันยกเลิกไปนั้น มิได้หมายความว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นถูกยกเลิกโดยมติคณะรัฐมนตรี แต่หมายถึงมติคณะรัฐมนตรีที่ให้ยุบเลิก รัฐวิสาหกิจใดเป็นเพียง “เงื่อนไข” ส่วนการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ต้องเป็นไปตามเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้นซึ่งเป็น “เงื่อนไขเวลา” และเมื่อต้องด้วยเงื่อนไขและเงื่อนไขเวลาครบทั้งสองประการแล้ว กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจึงถูกยกเลิกโดยร่างพระราชบัญญัติทุน รัฐวิสาหกิจฯ มาตรา 28 นี้⁸

เนื้อหาของกฎหมายไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดเกี่ยวกับการตรากฎหมายว่าด้วยเรื่องนั้น

การโต้แย้งว่าร่างกฎหมายมีเนื้อหาไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้สำหรับการตรากฎหมายว่าด้วยเรื่องนั้น ปรากฏในคำร้องของ **คำวินิจฉัยที่ 22/2543**⁹ ยื่นโดยประธานวุฒิสภา ตามความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 65 คน ได้แย้งว่า **ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วน และหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ.** มีข้อความขัดหรือแย้งต่อบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทเกินกว่าร้อยละ 5 สมาชิกวุฒิสภากลุ่มนี้เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 209 มีหลักการว่ารัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้น หรือคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นต่อไป หากจะกระทำได้ก็แต่เฉพาะตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น ถ้ารัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากหุ้นในจำนวนที่กฎหมายอนุญาตต่อไป จะต้องแจ้งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ และให้รัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินดำเนินการ

คณะสมาชิกวุฒิสภาผู้ยื่นคำร้องเห็นว่า มาตรา 5 ของร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วน และหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 209 โดยชี้ว่า คำว่า “โอน

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

⁹ คำวินิจฉัยที่ 22/2543 วันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2543 เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 วรรคหนึ่ง (1) ว่า ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ, *ราชกิจจานุเบกษา* 118 (25 มิถุนายน 2543).

หุ้นดังกล่าว” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 209 นั้น “หมายความว่า หุ้นที่อนุญาตไว้ตามมาตรา 4 ของร่างพระราชบัญญัตินี้ คือ จำนวนไม่เกินร้อยละห้า” ฉะนั้น มาตรา 5 ของร่างกฎหมายฉบับนี้จึงขัดต่อหลักการของรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้ เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาผู้ยื่นคำร้องเห็นว่า เมื่อพิจารณาร่างมาตรา 5 ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่รัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา 4 ให้รัฐมนตรีดำเนินการดังต่อไปนี้ (1) แจกเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ .. และ (2) โอนหุ้นส่วนหรือหุ้นในห้างหุ้นส่วนนั้นให้นิติบุคคลภายในเก้าสิบวัน ...” ดังนั้น ความในมาตรา 5 ที่บัญญัติถึงจำนวนหุ้นส่วนที่เกินกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา 4 และให้โอนหุ้นส่วนที่เกินกว่าร้อยละห้า ให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเป็นผู้ดำเนินการ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 209¹⁰

สมาชิกวุฒิสภากลุ่มนี้ให้เหตุผลว่า การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทก็จะต้องมีความหมายแต่อย่างใด เพราะบทบัญญัติดังกล่าวมีผลเท่ากับให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วน หรือมีหุ้นส่วนอยู่เท่าใดก็ได้ เพียงแต่ส่วนที่เกินกว่าร้อยละห้าจะต้องโอนให้นิติบุคคลจัดการ ส่วนที่ไม่เกินรัฐมนตรีก็ยังเป็นหุ้นส่วน หรือเป็นผู้ถือหุ้นอยู่ต่อไปได้ นอกจากนี้ยังมีผลกระทบต่อไปอีก คือ รัฐธรรมนูญ มาตรา 216 (6) ที่ให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อกระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 209 จะไม่มีกรณีเกิดขึ้นได้ เพราะข้อห้ามถูกยกเว้นโดยร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มาตรา 5¹¹

ในการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายประเสริฐ นาสกุล ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ¹² ได้กำหนดประเด็นวินิจฉัยว่า “ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มาตรา 5 มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 209 หรือไม่” ผลปรากฏว่า ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มาตรา 5 สอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญและไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 209 โดยให้เหตุผลว่า แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา 209 วรรคหนึ่ง มีข้อความห้ามรัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็น

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-2.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4-5.

¹² ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 13 คน คือ นายประเสริฐ นาสกุล นายโกเมน ภัทรภิรมย์ นายจุมพล ณ สงขลา พลโท จุล อติเรก นายชัยอนันต์ สมุทวณิช นายปรีชา เฉลิมวณิชย์ นายมงคล สระฐาน นายสุจิต บุญบงการ นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ อธิพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอิสสระ นิตินันท์ประภาส และนายอูระ หวังอ้อมกลาง

หุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท แต่ก็มีข้อความว่า “ทั้งนี้ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ” เป็นข้อยกเว้นที่อนุญาตให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นต่อไปได้ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติด้วย¹³

ศาลรัฐธรรมนูญอธิบายว่า ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มาตรา 4 นั้น หมายความว่ารัฐมนตรีจะเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นได้เท่าใดแล้ว ส่วนจำนวนที่เกินนั้น หากประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในส่วนที่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนดต่อไป มาตรา 5 กำหนดให้รัฐมนตรีผู้นั้นแจ้งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ และต้องโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทในส่วนที่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า บทบัญญัติของร่างกฎหมายนี้ “เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 209 ที่ไม่ให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นจำนวนมากของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทจนทำให้เป็นผู้มีอำนาจจัดการห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นในเวลาเดียวกับที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีให้เป็นไปโดยไม่เกิดการขัดกันของผลประโยชน์”¹⁴

เนื้อหาของกฎหมายไม่สอดคล้องกับหลักการเกี่ยวกับเงินแผ่นดินและกรอบวินัยทางการคลัง

การโต้แย้งว่าร่างกฎหมายมีเนื้อหาที่ไม่สอดคล้องกับหลักการเกี่ยวกับเงินแผ่นดินและกรอบวินัยทางการคลัง ปรากฏในคำร้องของคำวินิจฉัยที่ 3-4/2557¹⁵ ประกอบด้วยคำร้องที่ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกรัฐสภา และคำร้องที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โต้แย้งว่าร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ผลปรากฏว่า ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

¹⁵ "คำวินิจฉัยที่ 3-4/2557 วันที่ 12 มีนาคม 2557 เรื่อง ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 154 วรรคหนึ่ง (1) ว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่," *ราชกิจจานุเบกษา* 131 (16 กรกฎาคม 2557): 1-45.

เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และมีข้อความขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 169 วรรคหนึ่ง และมาตรา 170 วรรคสอง ซึ่งเป็นข้อความอันเป็นสาระสำคัญ จึงมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นอันตกไปทั้งฉบับ

คำร้องแรกมีที่มาจากการเสนอความเห็นของนายคำนูน สิทธิสมาน และคณะสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 66 คน ได้แย้งว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีหลักการและเนื้อหาสาระสำคัญขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 169 วรรคหนึ่ง และมาตรา 170 เนื่องจากรัฐธรรมนูญบัญญัติหลักการสำคัญในการจ่ายเงินแผ่นดินไว้ว่า จะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมาย 4 ลักษณะ คือ (1) กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย (2) กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ (3) กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ (4) กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน รัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภากลุ่มนี้จึงเห็นว่า “การจ่ายเงินแผ่นดินของประเทศหรือของรัฐ ตามหลักการสำคัญจะต้องกระทำในรูปการตราเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เพื่อขออนุมัติงบประมาณจากรัฐสภา”¹⁶

นอกจากนี้ยังได้โต้แย้งว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 166 มาตรา 167 และมาตรา 168 ประกอบพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้บัญญัติถึงรายละเอียดของรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการในการตราพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างจากกระบวนการตราพระราชบัญญัติทั่วไปหลายประการ เมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว “กำหนดให้มีการกู้และนำเงินที่ได้รับมาจากการกู้เงินไปใช้จ่ายควบคู่กันไปอย่างมีนัยสำคัญและไม่สามารถแบ่งแยกจากกันได้ทั้งฉบับ” แต่รัฐสภากลับตราร่างพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นเพียงร่างพระราชบัญญัติทั่วไปที่ได้มีลักษณะเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เป็นกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง สมาชิกวุฒิสภากลุ่มนี้จึงเห็นว่า “เป็นการตรากฎหมายโดยไม่เป็นไปตามนัยรัฐธรรมนูญ มาตรา 169”¹⁷

สมาชิกวุฒิสภาผู้ยื่นคำร้องนี้เห็นว่า เมื่อร่างมาตรา 6 กำหนดให้นำเงินที่ได้จากการกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ต้องถือว่าเงินรายได้ที่ได้จากการกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้มีสถานะเป็น “เงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน” ตามบทบัญญัติของ

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-2.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

รัฐธรรมนูญ มาตรา 170 ซึ่งเป็น “เงินแผ่นดิน” อย่างหนึ่ง เมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้มีการใช้จ่ายเงินกู้ดังกล่าวโดยเป็นการขัดหรือแย้งต่อมาตรา 169 วรรคหนึ่ง บทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ “ย่อมเป็นการใช้จ่ายเงินที่ไม่อยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หมวด 8 ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 170 ด้วย”¹⁸

ส่วนอีกคำร้องหนึ่งมีที่มาจากการเสนอความเห็นของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะรวม 146 คน ได้แย้งว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. “ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ” สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มนี้เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็น “กฎหมายที่มีสาระสำคัญเป็นการใช้อำนาจคณะรัฐมนตรีจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน” จึงขัดแย้งต่อ “หลักการตรากฎหมาย” เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้การจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินต้องทำเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. เท่านั้น เว้นแต่กรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วน อันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้¹⁹

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มนี้ให้เหตุผลประกอบคำร้องว่า เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 166 ที่กำหนดให้งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัตินั้น “เพื่อให้รัฐสภาซึ่งถือเป็นตัวแทนของประชาชนให้ความเห็นชอบ โดยต้องมีการแสดงรายละเอียดการใช้จ่ายตามวิธีการงบประมาณอย่างโปร่งใส เป็นธรรม และสามารถตรวจสอบได้ และเพื่อควบคุมให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นไปโดยสอดคล้องกับกรอบวินัยการเงินการคลัง” สำหรับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 167 วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้ต้องมีการแสดงรายละเอียดการใช้จ่ายตามวิธีการงบประมาณนั้น “เพื่อให้เกิดความชัดเจนในแหล่งที่มาของรายได้และการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน และทำให้การเงินการคลังของประเทศมีเสถียรภาพ รวมทั้งเพื่อประโยชน์ในการกำหนดยุทธศาสตร์ทางการเงินการคลังของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล”²⁰

ในการพิจารณาประเด็นตามคำร้องดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญได้เปิดให้ผู้เกี่ยวข้องเสนอคำชี้แจงเพื่อประกอบการวินิจฉัย ประกอบด้วย นายกิตติรัตน์ ณ ระนอง รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง²¹ นายชัชชาติ สิทธิพันธุ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม²²

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5-6.

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17-18.

นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา²³ นายสมศักดิ์ โชติรัตนะศิริ ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ²⁴ โดยทั้งหมดได้ยืนยันถึงหลักการและเหตุผล รวมถึงความจำเป็นในการตรากฎหมายฉบับนี้ในทิศทางเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการยืนยันว่า เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ “ไม่ถือเป็นรายได้ของหน่วยงานของรัฐ” ที่จะต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 169 “เพราะเป็นเงินที่ได้รับมาโดยมีข้อผูกพันต้องจ่ายคืน” เมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้ “เงินกู้” จำนวนไม่เกินสองล้านล้านบาท เป็นเงินที่ไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และให้นำไปใช้จ่ายได้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด ดังนั้น เมื่อไม่มีการนำส่งคลัง ย่อมไม่อาจมีสถานะทางกฎหมายเป็น “เงินรายได้แผ่นดิน”²⁵ เพราะเงินกู้ดังกล่าว “เป็นเงินกู้ของรัฐบาล มิใช่ของกระทรวงการคลังในฐานะหน่วยงานของรัฐกู้เงิน”²⁶ จึงมิใช่เงินรายได้ตามความในมาตรา 170 ของรัฐธรรมนูญ

ในทางตรงกันข้าม นางสาวประพิร อังกินันท์ รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รักษาการแทนผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้ความเห็นในอีกทางหนึ่ง โดยชี้แจงว่า “เงินแผ่นดิน” หมายความว่า “บรรดาเงินทั้งปวง ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งมีใช่เป็นกรรมสิทธิ์หรืออยู่ในความครอบงำหรืออำนาจสั่งการใด ๆ ตามกฎหมายของเอกชน แต่อยู่ในความรับผิดชอบหรือครอบครองของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือเงินที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐได้รับมาเป็นกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าจะเป็นเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค หรือเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ และไม่ว่าจะเป็นเงินรายได้ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐนั้น ต้องนำส่งเป็นเงินรายได้แผ่นดิน หรือไม่ ต้องนำส่งเป็นเงินรายได้แผ่นดินก็ตาม”²⁷

นอกจากนี้ การตีความว่า “เงินกู้” ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็น “เงินแผ่นดิน” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 169 ยังปรากฏในคำชี้แจงของนายพิสิฐ ลี้อาธรรม อธิบดีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง และอดีตรัฐมนตรีว่าการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 โดยได้ชี้แจงว่า รัฐธรรมนูญ หมวด 8 ว่าด้วยการเงิน การคลังและงบประมาณ ได้บัญญัติ “หลักการเพื่อพิทักษ์วินัยการเงินการ

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 18-19.

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 19-21.

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 22-23.

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 22.

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 22-23.

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 23-24.

คลัง” ไว้ เพื่อป้องกันปัญหาวิกฤตการเงินการคลังซึ่งมีสาเหตุมาจาก “วินัยการคลังหละหลวม รัฐบาลใช้จ่ายเพื่อโครงการประชานิยมมากเกินไป ส่งผลให้เกิดการขาดดุลการคลังมากขึ้น ภาระหนี้รัฐบาลสูงขึ้น และยิ่งอาจเป็นแหล่งที่มีการทุจริต ทำลายหลักคุณธรรม ส่งผลกระทบในสังคมและก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจและระบบการเงินของประเทศ”²⁸

อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังรายนี้ชี้ว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่บัญญัติให้มีการสั่งจ่าย “เงินแผ่นดิน” จึงไม่ใช่กฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 169 วรรคหนึ่งบัญญัติไว้ เนื่องจากเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ถือเป็น “เงินแผ่นดิน” ด้วย แม้ว่าคำว่า “เงินแผ่นดิน” ไม่ปรากฏคำนิยามในกฎหมายใด แต่ก็ต้องหมายความรวมถึง “เงินของรัฐทุกบัญชีทุกแหล่ง และเงินกู้ยืมถือเป็นเงินแผ่นดินเช่นเดียวกับเงินรายได้ที่มาจากการจัดเก็บภาษีอากร เพราะเมื่อมีการเบิกจ่ายเงินกู้หรือมีการรับเงินค่าภาษีอากร เงินเหล่านั้นจะสิ้นสุดความเป็นเงินกู้ หรือเงินภาษี ถือเป็นเงินแผ่นดินทั้งสิ้น การตีความว่าเงินกู้ไม่ใช่เงินแผ่นดิน เปรียบเสมือนการตีความว่า เงินภาษีอากรไม่ใช่เงินแผ่นดิน ซึ่งไม่ถูกต้อง”²⁹

อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอีกคนหนึ่งคือ นายทนง พิทยะ ได้ให้ความเห็นไปในทางเดียวกันว่า การตราพระราชบัญญัติให้กระทรวงการคลังกู้เงินเป็นจำนวนถึงสองล้านล้านบาทภายในระยะเวลา 7 ปีนั้น “ไม่ใช่กรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน” หากเป็นเพียงการแย่งงบลงทุนของกระทรวงคมนาคมออกมาต่างหากจากวิธีการงบประมาณปกติ โดยอ้างความคล่องตัวและความต่อเนื่องของโครงการเท่านั้น อีกทั้งยังได้ชี้ว่า โครงการจำนวนหลายโครงการ “ไม่ได้คำนึงถึงความเหมาะสมทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะกู้เงิน” ดังนั้น จึงอาจมีปัญหาลักษณะกระทบต่อระบบการเงินและการคลังของประเทศตามมาได้ อันเนื่องจากปัจจัยทางเศรษฐกิจโลกที่ไม่แน่นอนและอัตราดอกเบี้ยมีแนวโน้มจะสูงขึ้นในอนาคต ดังนั้น หากการตราพระราชบัญญัตินี้สามารถกระทำได้ ย่อมส่งผลให้การลงทุนของรัฐในอนาคต จะมีการตรากฎหมายในทำนองเดียวกัน เพื่อไม่ต้องดำเนินการตามระบบงบประมาณปกติอีกต่อไป³⁰

ในทำนองเดียวกัน นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอีกคนหนึ่ง ให้ความเห็นว่า การใช้จ่ายเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่เหมือนกับการดำเนินการในรูปของพระราชบัญญัติงบประมาณตามปกติ เนื่องจากกำหนดให้ฝ่ายบริหารรายงานการดำเนินการต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบเท่านั้น รัฐสภาจึงไม่สามารถกำกับควบคุมการใช้จ่ายเงินในโครงการเหล่านั้นได้อย่างรัดกุมและถี่ถ้วน ซึ่งถือเป็นการ “ตัดกระบวนการถ่วงดุลในการกำกับควบคุม

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 26.

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 26-27.

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27.

จากรัฐสภาออกไป” และ “เป็นการหลีกเลี่ยงที่ไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 169 และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ในหมวด 8 การเงิน การคลัง และงบประมาณ ตั้งแต่มาตรา 166 ถึงมาตรา 170 ซึ่งรัฐธรรมนูญประสงค์จะให้รัฐสภากำกับควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลผ่านกระบวนการงบประมาณ” นอกจากนี้ ยังยืนยันว่า เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้เป็น “เงินแผ่นดิน” จึงต้องยึดหลักการทางการเงินการคลังที่ประสงค์ให้รัฐสภาควบคุมการใช้จ่ายเงินของประเทศโดยผ่านกระบวนการงบประมาณ ยกเว้นเฉพาะในกรณีเร่งด่วนฉุกเฉินเท่านั้น หากเป็นการกู้เงินในสถานการณ์ปกติทั่วไปย่อมต้องบังคับให้ส่งคลังเสียก่อน³¹

ความเห็นในทิศทางเดียวกันนี้ ยังปรากฏในคำชี้แจงของผู้แทนหน่วยงานในสังกัดของฝ่ายบริหารอีกด้วย กล่าวคือ นางสาวสุภา ปิยะจิตติ รองปลัดกระทรวงการคลัง ชี้แจงว่า “เงินกู้” ตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ... ถือเป็น “เงินแผ่นดิน” ฉะนั้น “การนำเงินกู้ส่งคลังหรือไม่ ไม่ใช่ประเด็นที่จะทำให้เงินกู้ไม่เป็นเงินแผ่นดิน”³² นอกจากนี้ยังชี้ว่า โครงการตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ไม่ใช่โครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วน อีกทั้งกฎหมายฉบับนี้ตราขึ้นในรูป “พระราชบัญญัติ” แต่เมื่อพิจารณาเนื้อหาแล้ว กลับมีเนื้อหาทำนองเดียวกับพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 ซึ่งเป็นการดำเนินโครงการที่มีความรีบด่วน อีกทั้งยังมีวงเงินกู้ในสัดส่วนเกินกว่าร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่าย ซึ่งเป็นวงเงินที่พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 กำหนดให้กระทรวงการคลังสามารถกู้ได้อีกด้วย³³

ในการพิจารณาคำร้องนี้ ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายจรูญ อินทจาร ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ³⁴ ได้กำหนดประเด็นพิจารณาวินิจฉัยว่า “ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หมวด 8 ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ หรือไม่” โดยเริ่มต้นจากการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเบื้องต้นที่ว่า “เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นเงินแผ่นดิน หรือไม่” เป็นอันดับแรก ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 28-29.

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 29.

³³ เรื่องเดียวกัน.

³⁴ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 9 คน คือ นายจรูญ อินทจาร นายจรูญ ภักดีธนากุล นายเฉลิมพล เอกอรุณ นายชัช ชลวร นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

ประกอบคำชี้แจงของพยานแล้ว เห็นว่า คำว่า “เงินแผ่นดิน” ไม่ได้มีการกำหนดความหมายไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใด³⁵

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ต่อไปว่า เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 4 ที่บัญญัติคำนิยามของคำว่า “ตรวจสอบ” หมายความว่า การตรวจบัญชี ตรวจการรับ การใช้จ่าย การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษา และการบริหารซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ของหน่วยรับตรวจที่ได้มาจากเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค และเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามวัตถุประสงค์ของหน่วยรับตรวจ ทั้งนี้ ไม่ว่าเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ หรือผลประโยชน์ดังกล่าวจะเป็นของหน่วยรับตรวจ หรือหน่วยรับตรวจมีอำนาจหรือสิทธิในการใช้จ่ายหรือใช้ประโยชน์ เพื่อให้การดังกล่าวเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี และแบบแผนการปฏิบัติราชการอันจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารการเงินของรัฐ และเป็นมาตรการป้องกันการทุจริต³⁶

ศาลรัฐธรรมนูญได้อ้างความเห็นของพยานบุคคลซึ่งเป็นผู้มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการเงิน การคลัง และงบประมาณ ทั้ง 4 คน ประกอบด้วย นางสาวประไพร์ อังกินันท์ นายพิสิฐ ลี้อาธรรม นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล และนางสาวสุภา ปิยะจิตติ เพื่อชี้ให้เห็นว่า “เงินแผ่นดิน ย่อมหมายถึง เงินของประชาชนทั้งชาติ โดยหมายความรวมถึงบรรดาเงินทั้งปวง ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ ที่รัฐเป็นเจ้าของหรืออยู่ในความครอบครองของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค หรือเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย หรือตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานรัฐนั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้มีภาระต้องชำระคืนทั้งเงินต้นหรือดอกเบี้ยจากเงินที่ตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี” ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า “เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. เป็นเงินแผ่นดิน”³⁷

สำหรับประเด็นปัญหาที่ว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 169 หรือไม่ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. อนุญาตให้จ่ายเงินแผ่นดินโดย

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 36-37.

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 37.

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 37-38.

ไม่ได้กระทำตามที่อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง อีกทั้งมีใช้กรณีจำเป็นเร่งด่วน ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 169 วรรคหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่า การจ่ายเงินแผ่นดินต้องกระทำเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายเท่านั้น ได้แก่ พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนเงินในงบประมาณ หรือพระราชกำหนดที่ออกตามความในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เนื่องจาก “เป็นกฎหมายที่ต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภาเพื่อให้ผู้แทนปวงชนได้ตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหารในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณ” ศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่าเงื่อนไขดังกล่าว “สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยและการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ ที่กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน มีระบบการตรวจสอบที่ชัดเจน โดยมีเอกสารประกอบการพิจารณาของรัฐสภา รวมทั้งมีระบบควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายภายหลังที่พระราชบัญญัติรายจ่ายประจำปีงบประมาณผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว โดยกำหนดการใช้จ่ายเงินตามแผนงานโครงการไว้อย่างชัดเจนตรวจสอบได้”³⁸

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การใช้จ่ายเงินก็ปฏิบัติตามร่างมาตรา 6 วรรคหนึ่ง มาตรา 14 วรรคหนึ่ง และมาตรา 15 นั้น เป็นการใช้จ่ายเงินที่ “ไม่ได้กระทำตามที่อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง” กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดทำรายละเอียดการดำเนินโครงการเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาอนุมัติการดำเนินโครงการ และอนุมัติการจัดสรรเงินก็ตามโครงการดังกล่าว ซึ่งเป็นผลให้การจ่ายเงินเพื่อดำเนินโครงการต่าง ๆ ในแต่ละปีงบประมาณไม่ได้ผ่านการตรวจสอบของรัฐสภา รวมทั้งไม่มีการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินดังกล่าวอย่างชัดเจน ดังเช่นการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ด้วยเหตุนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงชี้ว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นการบัญญัติให้การจ่ายเงินแผ่นดินกระทำโดยไม่เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 169 วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้³⁹

สำหรับประเด็นที่ว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้มีความจำเป็นเร่งด่วนอันเป็นข้อยกเว้นการใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 169 วรรคหนึ่ง หรือไม่นั้น ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า ข้อเท็จจริงจากการไต่สวนแสดงให้เห็นว่า การดำเนินการเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 38-39.

³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 39-40.

ด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. สามารถดำเนินการโดยวิธีการอื่น ๆ เช่น วิธีการงบประมาณตามปกติ โดยอาศัยวิธีการกู้เงินตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 9 ทวิ และพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 มาตรา 21 หรือการให้เอกชนร่วมลงทุนตามหลักเกณฑ์และวิธีการของพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ต่อไปว่า วิธีการเหล่านี้มีผลกระทบหรือมีความเสี่ยงต่อความเสียหายที่จะเกิดขึ้นน้อยกว่าการดำเนินการโดยหลักเกณฑ์ของร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ... โดยให้เหตุผลว่า “เนื่องจากโดยวิธีการงบประมาณตามปกติ รัฐสภาสามารถตรวจสอบการดำเนินโครงการของฝ่ายบริหารได้อย่างรัดกุม หรือโดยวิธีการให้เอกชนร่วมลงทุนก็เป็นการป้องกันหรือลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อความมั่นคงทางการเงินการคลังของประเทศได้ในระยะยาวอีกด้วย ไม่ได้เป็นข้อจำกัดถึงขนาดที่จะทำให้ไม่สามารถดำเนินการโครงการใด ๆ ได้เลย”⁴⁰ นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังชี้ให้เห็นถึงปัญหาความเสี่ยงอีกประการหนึ่งที่จะเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัตินี้ โดยชี้ว่า “การที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ ยกเว้นระบบงบประมาณตามปกติ ยิ่งเอื้อให้เกิดช่องทางการทุจริตเกิดขึ้นได้ง่าย หรือเสี่ยงที่จะทำให้เงินแผ่นดินรั่วไหลได้”⁴¹

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในลำดับต่อมาคือ “ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 170 หรือไม่” ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า เมื่อการใช้จ่ายเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ไม่ได้ดำเนินการตามกรอบวินัยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญ หมวด 8 ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 170 วรรคสอง โดยให้เหตุผลว่า การที่ร่างมาตรา 6 บัญญัติให้นำเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ได้โดยไม่ต้องนำเสนอคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกำหนดให้คณะรัฐมนตรีรายงานการกู้เงิน ผลการดำเนินงาน และการประเมินผลการดำเนินการตามแผนงานในแต่ละยุทธศาสตร์ต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบเท่านั้น “เป็นวิธีปฏิบัติที่แตกต่างจากที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายเงินแผ่นดินบัญญัติไว้ ทำให้การควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง”⁴²

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 40-41.

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 42.

⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 43-44.

เหตุผลอีกประการหนึ่งคือ การใช้จ่ายเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ มิได้ดำเนินการตามกรอบวินัยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญ หมวด 8 ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 170 วรรคสอง ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวางแผนการเงิน การจัดหารายได้ การกำหนดแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การบริหารการเงิน และทรัพย์สิน การก่อหนี้ ภาระทางการเงินของรัฐ และการอื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งจะต้องใช้เป็นกรอบในการจัดหารายได้ กำกับกับการใช้จ่ายเงินตามหลักการรักษาเสถียรภาพ การพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรมในสังคม เนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจำนวนมากถึงสองล้านล้านบาท แต่กลับไม่มีความชัดเจนในรายละเอียดของแผนงานหรือโครงการที่จะใช้จ่ายเงินอันเกี่ยวกับการวางแผนการเงิน การจัดหารายได้เพื่อชดใช้หนี้ หรือการบริหารจัดการ กำกับกับการใช้จ่ายเงิน อีกทั้งเป็นการสร้างภาระผูกพันทางการเงินแก่ประเทศเป็นจำนวนมหาศาล และเป็นระยะเวลายาวนาน โดยไม่มีหลักประกันความเสี่ยงภัยทางการเงินการคลังและระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างเพียงพอ⁴³

เนื้อหาของกฎหมายไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจ

การโต้แย้งว่าร่างกฎหมายมีเนื้อหาไม่สอดคล้องกับหลักการและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐ พิจารณาได้จากคำร้องของคำวินิจฉัยที่ 16/2551⁴⁴ ยื่นโดยประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามความเห็นของนายวาอากาศตรี ประสงค์ สุ่นศิริ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะรวม 30 คน ซึ่งโต้แย้งว่า ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยให้เหตุผลประกอบคำร้องว่า “รัฐบาลนี้ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาว่าจะยึดมั่นในคุณธรรม ศีลธรรม และจริยธรรม ตลอดจนจะยึดมั่นในหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่ง

⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 44.

⁴⁴ “คำวินิจฉัยที่ 16/2551 วันที่ 6 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2551 เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ส่งความเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่..) พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือไม่,” *ราชกิจจานุเบกษา* 126 (3 กุมภาพันธ์ 2552): 62-80.

รัฐบาลมีหน้าที่ต้องดำเนินการตรากฎหมายให้เป็นไปตามที่แถลงนโยบายไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 75 แต่ร่างกฎหมายฉบับนี้ขัดกับนโยบายของรัฐบาลที่มีผลใช้บังคับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 75”⁴⁵

สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติกลุ่มนี้เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 78 บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตามนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน โดยต้องส่งเสริมการดำเนินตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ แต่ร่างกฎหมายฉบับนี้ “เป็นร่างกฎหมายที่มีผลเป็นการทำลายสังคม เศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ ทำให้ประชาชนลุ่มหลงและมกมายในนโยบายมุข ขัดกับหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และทำลายผลประโยชน์ประเทศชาติในภาพรวมด้วย” นอกจากนี้ ร่างกฎหมายฉบับนี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 79 ซึ่งบัญญัติให้รัฐต้องให้ความอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนา รวมทั้งสนับสนุนการนำหลักธรรมของศาสนามาใช้ เพื่อเสริมสร้างคุณธรรมและพัฒนาคุณภาพชีวิตอีกด้วย

สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติกลุ่มนี้ยังโต้แย้งว่า “ร่างกฎหมายฉบับนี้จะทำให้รัฐบาลกลายเป็นเจ้ามือห่วย และแสวงหาผลประโยชน์จากความลุ่มหลงมกมายและความเพ้อฝันของประชาชน มอมเมาประชาชนให้เสื่อมเสียคุณธรรมและทำลายคุณภาพชีวิตของประชาชนทั่วประเทศ”⁴⁶ อีกทั้งยังขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 84 (2) ซึ่งบัญญัติให้รัฐสนับสนุนให้มีการใช้หลักคุณธรรม จริยธรรม ควบคู่กับการประกอบกิจการ ซึ่งหมายถึง การส่งเสริมสนับสนุนให้มีการประกอบสัมมาอาชีพ ที่ยึดคุณธรรม ศีลธรรม จริยธรรม เนื่องจาก “ร่างกฎหมายฉบับนี้จะทำให้รัฐเป็นเจ้ามือห่วย ส่งเสริมให้ประชาชนเล่นห่วย มอมเมาให้ประชาชนเล่นห่วย เป็นการทำลายคุณธรรม ศีลธรรม และจริยธรรม”⁴⁷

ประเด็นข้อโต้แย้งสำคัญอีกประการหนึ่งคือ การชี้ว่า “ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นร่างกฎหมายที่ฉ้อฉลงบประมาณแผ่นดินและหลีกเลี่ยงการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินให้เป็นการใช้จ่ายเงินตามอำเภอใจ ซึ่งขัดต่อหลักกฎหมายทั่วไป และขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วย” คณะสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติผู้ยื่นคำร้องนี้ชี้ว่า “รายได้ทั้งปวงที่เป็นของรัฐจะต้องนำส่งกระทรวงการคลัง และหากจะมีการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน รัฐธรรมนูญบัญญัติบังคับให้ตราเป็นกฎหมายงบประมาณ ซึ่งต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภาก่อนเป็นรายปีหรือรายครึ่งปี แต่ร่างกฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติให้นำรายได้ซึ่งเป็นของรัฐเอาไปใช้จ่ายโดยตรง โดยไม่ต้องนำเงินส่งกระทรวงการคลัง เป็นการหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 63.

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 64.

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน.

ทำให้มีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินได้โดยไม่ต้องมีการตราเป็นกฎหมายงบประมาณ และหลีกเลี่ยงไม่ให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบการใช้จ่ายเงินนั้นตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ”⁴⁸

หลังจากพิจารณาคำชี้แจงของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแล้ว⁴⁹ ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายชัช ชลวร ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ⁵⁰ ได้กำหนดประเด็นวินิจฉัย 2 ประเด็น คือ ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่..) พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ และประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่..) พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือไม่ และจะต้องตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 154 วรรคสาม หรือไม่ อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะพิจารณาประเด็นดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญเริ่มต้นด้วยการวินิจฉัยข้อเท็จจริงที่ว่า “การออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และองค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 126 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 293 หรือไม่”

ผลปรากฏว่า ในการประชุมในวาระที่หนึ่งซึ่งรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มีสมาชิกเข้าประชุมเพียง 49 คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือไม่ถึง 125 คน จึงไม่ครบองค์ประชุม เช่นเดียวกับการประชุมออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สอง ร่างมาตรา 3 มีจำนวนผู้เข้าประชุมเพียง 92 คน ส่วนร่างมาตรา 4 มีจำนวนผู้เข้าประชุมเพียง 93 คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือไม่ถึง 121 คน จึงไม่ครบองค์ประชุม รวมถึงการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม มีจำนวนสมาชิกผู้เข้าประชุมเพียง 112 คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือไม่ถึง 121 คน จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือการออกเสียงลงคะแนนที่ไม่ครบองค์ประชุมดังกล่าว เป็นการลงมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 126 วรรคหนึ่งได้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและเป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 154 วรรคสาม⁵¹

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 65.

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 70.

⁵⁰ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 9 คน คือ นายชัช ชลวร นายเจริญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

⁵¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 78-80.

เนื้อหาของกฎหมายไม่สอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระในการบริหารงานของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

การโต้แย้งว่าร่างกฎหมายมีเนื้อหาไม่สอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระในการบริหารงานของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ปรากฏในคำร้องของ**คำวินิจฉัยที่ 14/2556**⁵² ยื่นโดยประธานรัฐสภา ตามการเสนอความเห็นของนายไพบูลย์ นิตะวัน สมาชิกวุฒิสภา และคณะรวม 50 คน และการเสนอความเห็นของนายวิรัตน์ กัลยาศิริ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะรวม 62 คน รวมทั้งสิ้น 112 คน โดยโต้แย้งว่า **ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557** มาตรา 27 ในส่วนงบประมาณของสำนักงานศาลยุติธรรมและของสำนักงานศาลปกครอง และมาตรา 28 ในส่วนงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีข้อความขัดหรือแย้ง หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 168

สมาชิกรัฐสภากลุ่มนี้เห็นว่า “รัฐธรรมนูญ มาตรา 168 วรรคแปด และวรรคเก้า มีเจตนารมณ์ให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยแต่ละหน่วยงานสามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการได้โดยตรง เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระจากคณะรัฐมนตรีในการบริหารงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระ”⁵³ ในข้อความที่ว่า “รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระ” นั้น คำว่า “ให้เพียงพอ” ย่อมหมายถึงรัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานตามความต้องการของหน่วยงานที่ขอจัดสรรงบประมาณ มิใช่กรณีที่คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการวิสามัญใช้ดุลพินิจในการพิจารณาฝ่ายเดียวว่าเพียงพอต่อการบริหารงานของหน่วยงานนั้นแล้ว และตัดงบประมาณของศาลและองค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้งหมด โดยศาลหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญไม่ได้มีส่วนร่วมในการพิจารณา ทั้งที่หน่วยงานดังกล่าวได้ยืนยันว่างบประมาณ

⁵² "คำวินิจฉัยที่ 14/2556 วันที่ 6 มกราคม 2557 เรื่อง ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 155 วรรคหนึ่ง (1) ว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 มาตรา 27 ในส่วนงบประมาณของสำนักงานศาลยุติธรรมและของสำนักงานศาลปกครอง และมาตรา 28 ในส่วนงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีข้อความขัดหรือแย้งหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 168 วรรคแปด และวรรคเก้าหรือไม่," *ราชกิจจานุเบกษา* 131 (6 มกราคม 2557): 1-15.

⁵³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-2.

ที่ได้รับจัดสรรนั้นไม่เพียงพอ จึงถือว่าการดำเนินการดังกล่าวไม่เป็นการจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 168 วรรคแปด และวรรคเก้า⁵⁴

จากประเด็นข้อโต้แย้งตามคำร้องดังกล่าว ประธานคณะกรรมการการวิสามัญฯ ได้มีหนังสือชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ และมอบหมายให้นายวราเทพ รัตนากร รองประธานคณะกรรมการการวิสามัญฯ คนที่หนึ่ง เป็นผู้ชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยยืนยันว่า “การปรับลดงบประมาณได้พิจารณาจากเป้าหมายในการดำเนินงาน ผลการดำเนินงาน ความจำเป็นเร่งด่วน ความสามารถในการใช้จ่ายงบประมาณ และผลการใช้จ่ายจริงในปีงบประมาณที่ผ่านมา”⁵⁵ และยืนยันว่า “การใช้ดุลพินิจในการพิจารณาปรับลดงบประมาณจึงเป็นไปโดยชอบแล้ว”⁵⁶ ในขณะที่สำนักงบประมาณได้มีหนังสือชี้แจงและมอบหมายให้นายสมศักดิ์ โชติรัตนศิริ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยอธิบายว่า แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา 168 วรรคแปด บัญญัติให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ “แต่ไม่ได้หมายความว่า รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้ตามที่ขอจัดสรรทั้งหมด”⁵⁷

ในการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ ศาลรัฐธรรมนูญเริ่มด้วยการชี้ให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 168 วรรคแปด และวรรคเก้า โดยอธิบายว่า บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งวางกฎเกณฑ์ไว้ว่า ในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น ในกรณีที่หน่วยงานนั้นเห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรให้นั้นไม่เพียงพอ ให้สามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการการได้โดยตรง ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า บทบัญญัติที่กำหนดวิธีการในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญในมาตราดังกล่าวนั้น มีเป้าประสงค์คือ “เพื่อเป็นหลักประกันแก่หน่วยงานดังกล่าวว่าการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีนั้นจะถูกตรวจสอบโดยคณะกรรมการซึ่งเป็นตัวแทนของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำในการจัดสรรงบประมาณของฝ่ายบริหารว่าเป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือไม่”⁵⁸

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า บทบัญญัติที่กำหนดให้หน่วยงานดังกล่าวสามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการการได้โดยตรงได้นั้น สะท้อนถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่จะทำให้การจัดสรร

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

⁵⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11-12.

งบประมาณของรัฐเพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญให้เป็นไปโดยอิสระ และทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีต้องถูกครอบงำจากฝ่ายบริหาร และป้องกันมิให้รัฐซึ่งในกรณีนี้หมายถึงฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ “ใช้อำนาจกลั่นแกล้งหรือครอบงำการบริหารงานของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยใช้เงินงบประมาณเป็นเครื่องมือ” อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญจะวางหลักประกันว่ารัฐจะต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอแก่การบริหารงานโดยอิสระขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายตุลาการ และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ แต่ศาลรัฐธรรมนูญก็ได้ขยายความต่อไปว่า “ภายใต้ความเป็นอิสระดังกล่าว กระบวนการจัดทำและการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณของฝ่ายบริหารก็มีความสำคัญเช่นกัน”⁵⁹

ภายใต้หลักเกณฑ์ดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า “เป็นเหตุผลและความจำเป็นของรัฐที่ไม่สามารถจะจัดสรรงบประมาณให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นได้ตามวงเงินที่เสนอขอรับการสนับสนุน โดยอาจมีการตัดทอนหรือเพิ่มเติมงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น ตามลำดับความสำคัญและความจำเป็นของการบริหารกิจการบ้านเมือง”⁶⁰ จากนั้นศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยประเด็นข้อโต้แย้งที่ว่า สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง และสำนักงาน ป.ป.ช. ไม่ได้รับโอกาสชี้แจงในชั้นการแปรญัตติของคณะกรรมการการวิสามัญฯ

ศาลรัฐธรรมนูญอธิบายว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 168 วรรคเก้า “มิได้มีบทบังคับเด็ดขาดให้คณะกรรมการต้องเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในการแปรญัตติแต่อย่างใด” แต่ในขณะเดียวกันก็ได้ชี้ให้เห็นว่า “แม้มาตราดังกล่าวจะมีได้บัญญัติให้คณะกรรมการต้องรับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงหรือความเห็นของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามที่ระบุไว้ แต่ในชั้นแปรญัตติก็ควรที่จะให้หน่วยงานดังกล่าวมีโอกาสแสดงเหตุผลและความจำเป็นต่อคณะกรรมการได้โดยตรง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล” ศาลรัฐธรรมนูญอธิบายต่อไปว่า “การให้หน่วยงานดังกล่าวได้ชี้แจงด้วยวาจาถึงเหตุผลความจำเป็นในการเสนอขอเพิ่มงบประมาณ รวมถึงการได้ปรึกษาหารือร่วมกัน จะทำให้เกิดความเข้าใจและได้รับทราบเหตุผลความจำเป็นในการปรับลดหรือเพิ่มงบประมาณ อันจะทำให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย”⁶¹

จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏในกรณีนี้ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า “หน่วยงานทั้งสามมีโอกาสดำเนินการชี้แจงแสดงเหตุผลของการของบประมาณต่อคณะกรรมการซึ่งตั้งขึ้นโดยคณะกรรมการวิสามัญฯ

⁵⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

⁶⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

⁶¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14-15.

แล้ว และคณะกรรมการวิสามัญฯ ก็ได้รับรายงานของคณะอนุกรรมการฯ อีกทั้งได้รับทราบถึงเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าวประกอบการพิจารณาแล้ว กรณีจึงยังไม่ถึงขนาดเป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยปราศจากหลักเกณฑ์และเหตุผล อันจะทำให้กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรมหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี”⁶² ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายจรูญ อินทจาร ปฏิบัติหน้าที่ประธานที่ประชุมคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ⁶³ จึงได้วินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 มาตรา 27 ในส่วนงบประมาณของสำนักงานศาลยุติธรรมและของสำนักงานศาลปกครอง และมาตรา 28 ในส่วนงบประมาณของสำนักงาน ป.ป.ช. ไม่ขัดหรือแย้งหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 168 วรรคแปดและวรรคเก้า

เนื้อหาของกฎหมายไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขเกี่ยวกับกรณีฉุกเฉินเร่งด่วนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

สำหรับข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญที่เป็นการโต้แย้งว่า องค์กรที่มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญได้ตรากฎหมายขึ้นโดยไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขเกี่ยวกับกรณีฉุกเฉินเร่งด่วนตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้นั้น ปรากฏในกรณีการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในรูป “พระราชกำหนด” โดยเฉพาะ แม้การตราพระราชกำหนดจะเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการบัญญัติกฎหมายทั่วไป แต่ด้วยเหตุที่การตราพระราชกำหนดถือเป็นการใช้อำนาจตรากฎหมายโดยอาศัยอำนาจที่ฝ่ายบริหารได้รับมอบหมายจากรัฐธรรมนูญโดยตรง จึงพิจารณาได้ว่า การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับเป็นกฎหมายทั่วไปนั้น นับเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสร้างกฎหมายที่ดำเนินไปในระบบการเมืองด้วย โดยเฉพาะในแง่ที่เป็นการใช้อำนาจตรากฎหมายในส่วนที่รัฐธรรมนูญมอบหมายให้เป็นการเฉพาะ และต้องกระทำโดยอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ อีกทั้งยังมีกระบวนการที่เปิดให้ฝ่ายนิติบัญญัติกลั่นกรองและตรวจสอบได้ด้วย

การแสดงบทบาทของสมาชิกรัฐสภาในกระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการตราพระราชกำหนดปรากฏให้เห็นเป็นระยะ ๆ เนื่องจากไม่ว่าพรรคการเมืองฝ่ายใดเมื่อได้เป็นฝ่ายรัฐบาล ก็มักจะอาศัยเหตุผลทางการบริหารอย่างใดอย่างหนึ่งในการใช้อำนาจฝ่ายบริหารเพื่อตราพระราชกำหนดขึ้นเสมอ โดยส่วนมากมักอ้างความจำเป็นเร่งด่วนในการแก้จัดแก้ไขสถานการณ์

⁶² เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

⁶³ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 8 คน คือ นายจรูญ อินทจาร นายจรูญ ภักดีธนากุล นายเฉลิมพล เอกอรู นายชัช ชลวร นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

ปัญหาทางเศรษฐกิจและความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ดังเห็นได้จากกรณีการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับการเงินการคลังของรัฐบาลในสมัยต่าง ๆ และอีกส่วนหนึ่งซึ่งเป็นกรณีส่วนน้อย คือการตราพระราชกำหนดเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินั้น ฝ่ายบริหารมักอ้าง “ความจำเป็นรีบด่วน” ในการออกมาตรการทางกฎหมายเพื่อรับมือจัดการแก้ไขปัญหาในสังคม ด้วยเหตุผลที่ว่าหากเสนอร่างกฎหมายผ่านกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาตามวิถีทางปกติ รัฐบาลอาจไม่สามารถจัดการปัญหาของประเทศได้ทันการณ์

การใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอคำร้องโต้แย้งพระราชกำหนดของสมาชิกรัฐสภา เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 219 ซึ่งกำหนดไว้ว่า ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใดตามมาตรา 218 วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา 218 วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นกลับไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา ทั้งนี้ ในกรณีที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภารับความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาไว้แล้ว ให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา 218 วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น โดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา 218 วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดต่อศาลรัฐธรรมนูญรวมจำนวน 8 ฉบับ แบ่งเป็นพระราชกำหนดเกี่ยวกับการเงินการคลังจำนวน 4 ฉบับ ได้แก่ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. 2541 พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2541 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 พ.ศ. 2541 และพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจำนวน 4 ฉบับ ได้แก่ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิทักษ์อัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 พ.ศ. 2546 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2546 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2546

ส่วนในช่วงภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น มีการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดต่อศาลรัฐธรรมนูญรวมจำนวน 3 ฉบับ ทั้งหมดเป็นพระราชกำหนดเกี่ยวกับการเงินการคลัง ได้แก่ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2555 และพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2555 แต่ละกรณีมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ตารางที่ 7 แสดงรายชื่อพระราชกำหนดที่ถูกยื่นคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาในช่วงก่อนที่รัฐสภาจะมีการลงมติอนุมัติ

คำวินิจฉัยที่	ชื่อพระราชกำหนด	ผลคำวินิจฉัย
1/2541	พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. 2541	ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
1/2541	พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2541	ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
1/2541	พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 พ.ศ. 2541	ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
1/2541	พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541	ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
14/2546	พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิทักษ์อัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546	ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
14/2546	พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 พ.ศ. 2546	ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
29-30/2547	พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2546	ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
29-30/2547	พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2546	ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่	ชื่อพระราชกำหนด	ผลคำวินิจฉัย
11/2552	พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552	ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
5-7/2555	พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2555	ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
5-7/2555	พระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2555	ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

1. สาระสำคัญของพระราชกำหนดไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน

การโต้แย้งว่าพระราชกำหนดมีเนื้อหาไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขการตรากฎหมายอันเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ปรากฏในคำร้องแรกสุดภายใต้การปฏิบัติหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั่นคือคำร้องในคำวินิจฉัยที่ 1/2541⁶⁴ เป็นกรณีที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 91 คน ได้แย้งว่า “พระราชกำหนดเกี่ยวกับการเงิน 4 ฉบับ มิใช่กฎหมายอันเป็นกรณีเร่งด่วน” ประกอบด้วย พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. 2541 พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2541 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 พ.ศ. 2541 พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541

ในการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายชวน หลีกภัย ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ⁶⁵ มิได้มีการกำหนดประเด็นวินิจฉัยไว้อย่างชัดเจน มีเพียงการชี้ว่า

⁶⁴ คำวินิจฉัยที่ 1/2541 วันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2541 เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ, *ราชกิจจานุเบกษา* 115 (2 มิถุนายน 2541): 1-11.

⁶⁵ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 13 คน คือ นายชวน หลีกภัย นายโกเมน ภัทรภิรมย์ นายจุมพล ณ สงขลา พลโท จุล อดิเรก นายชัยอนันต์ สมุทวณิช นายประเสริฐ นาสกุล

“การเสนอความเห็นดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนี้ แม้จะไม่มี ความชัดเจนในประเด็นที่เสนอ แต่เมื่อเป็นการส่งมาโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 219 ของรัฐธรรมนูญ จึงเห็นว่าความเห็นดังกล่าว ควรที่จะได้รับการพิจารณาต่อไป”⁶⁶ จากนั้นศาลรัฐธรรมนูญจึงได้พิจารณาถึงเหตุผลในการตราพระราชกำหนดทั้ง 4 ฉบับตามที่ปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชกำหนดแต่ละฉบับที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า ข้อเท็จจริงที่กล่าวข้างต้นเป็นที่ประจักษ์แก่บุคคลทั่วไปว่า ประเทศไทยประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรง เนื่องจากเกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินโดยต่อเนื่อง รัฐต้องกำหนดมาตรการหลายประการเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจดังกล่าว เช่น การรับพันธกรณีที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศกำหนด การระงับการดำเนินกิจการของสถาบันการเงินประเภทบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เป็นจำนวนมากกว่าสองในสามของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่ได้รับอนุญาตให้เปิดดำเนินกิจการอยู่ การตรากฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปสถาบันการเงินเพื่อแก้ปัญหาสถาบันการเงิน การให้ความช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเพื่อให้กองทุนนี้สามารถให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อเสริมสภาพคล่องกับสถาบันการเงิน การจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน เพื่อจัดการทรัพย์สินด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินที่มีปัญหาในการดำเนินการ⁶⁷

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในพระราชกำหนดทั้ง 4 ฉบับ ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า “ล้วนแต่เป็นพระราชกำหนดที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการแก้ปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจทั้งสิ้น การดำเนินการด้วยมาตรการดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ อันเป็นการตราพระราชกำหนดในกรณีตามมาตรา 218 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”⁶⁸ ด้วยเหตุผลนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยโดยมติเอกฉันท์ว่า การตราพระราชกำหนดทั้ง 4 ฉบับ ตามที่คณะรัฐมนตรีได้เสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัตินั้น เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 218 แล้ว

นายปรีชา เถลิงวงษ์ นายมงคล สระฐาน นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ อีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ และนายอูระ หวังอ้อมกลาง

⁶⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-3.

⁶⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5-6.

⁶⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

2. สาระสำคัญของพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติไม่สอดคล้องกับเงื่อนไข กรณีวิกฤติปัญหาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจร้ายแรง

การโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวางอยู่บนเหตุผลที่ว่า สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศในเวลานั้นไม่ปรากฏ “วิกฤติ” อันเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ อันเป็นเงื่อนไขเพียงพอที่คณะรัฐมนตรีจะสามารถอ้างความจำเป็นในการอาศัยอำนาจบริหารตรากฎหมายขึ้นเพื่อระงับภัยอันตรายต่อประเทศได้ ข้อโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นในกรณีนี้ จึงมักปรากฏควบคู่ไปกับการโต้แย้งว่า การตราพระราชกำหนดฉบับนั้นเป็นเพียงการหลีกเลี่ยงช่องทางการเสนอร่างกฎหมายผ่านกระบวนการนิติบัญญัติตามวิถีทางปกติ อันถือเป็นการใช้อำนาจฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนดโดยไม่อยู่ภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ

ข้อโต้แย้งในลักษณะนี้ปรากฏในกรณีการโต้แย้งพระราชกำหนดที่มีผลใช้บังคับเท่ากับพระราชบัญญัติ ดังเห็นได้ในคำร้องของ **คำวินิจฉัยที่ 14/2546**⁶⁹ ซึ่งประธานสภาผู้แทนราษฎรเสนอความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 113 คน เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดให้พระราชกำหนด 2 ฉบับ ไม่มีผลใช้บังคับมาตั้งแต่นั้น ประกอบด้วย **พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546** และ **พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 พ.ศ. 2546** เนื่องจากการตราพระราชกำหนดที่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 281 วรรคหนึ่ง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มนี้โต้แย้งว่า การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 นั้น ไม่อยู่ภายใต้เงื่อนไขอันเป็นวัตถุประสงค์ของการตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากไม่ปรากฏข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขของการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าว กลุ่มผู้ร้องเห็นว่า การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในบัญชีอัตราภาษีสรรพสามิต เช่น กิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสี่ยงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐนั้น แม้คณะรัฐมนตรีจะไม่ดำเนินการตราขึ้นในรูปของพระราชกำหนดก็ไม่ส่งผล

⁶⁹ "คำวินิจฉัยที่ 14/2546 วันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2546 เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 219 กรณีพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 พ.ศ. 2546 เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 281 วรรคหนึ่ง หรือไม่," *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (21 มกราคม 2547): 1-46.

กระทบต่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของประเทศ ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคหนึ่ง แต่อย่างใดทั้งสิ้น

ข้อโต้แย้งหลักของคำร้องนี้คือ ข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขในการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี เพื่อให้บรรลุดัตถุประสงค์แห่งการตราพระราชกำหนดดังกล่าวไม่มีอยู่ การที่คณะรัฐมนตรีดำเนินการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับจึง “เป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ”⁷⁰ เนื่องจากสถานการณ์ของประเทศในเวลานั้น ไม่มีปัญหาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจอันสอดคล้องกับเงื่อนไขที่จะต้องตราพระราชกำหนดฉบับดังกล่าว เพราะหากไม่มีพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวก็ไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศถึงขนาดที่จะทำให้ประเทศสูญสลายในทางเศรษฐกิจได้

ส่วนประเด็นเรื่องความจำเป็นที่รัฐบาลต้องมีการจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มนี้ได้แย้งว่า กิจกรรมที่มีการกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้นนั้น เป็นกิจการซึ่งจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ให้รัฐอยู่แล้ว การกำหนดให้จัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นเป็นเพียงการกำหนดให้กิจการเหล่านั้นต้องจ่ายภาษีเพิ่มตามที่พระราชกำหนดบัญญัติไว้ แต่ถึงไม่มีการเก็บภาษีสรรพสามิตเพิ่มจากกิจการตามพระราชกำหนดดังกล่าว ก็ไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เพราะภาษีสรรพสามิตนั้น เป็นภาษีที่รัฐจัดเก็บเพื่อจูงใจให้ประชาชนบริโภคสินค้าและบริการนั้น ๆ น้อยลง⁷¹ โดยเฉพาะ “กิจการโทรคมนาคม” ในตอนที่ 12 กิจการที่ได้รับอนุญาตโดยสัมปทานจากรัฐ ซึ่งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขที่รัฐบาลจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนี้ การให้สัมภาษณ์ของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในเวลานั้น ยังยืนยันว่า “กรณีกิจการโทรคมนาคมดังกล่าวเสมือนกับเป็นการจ่ายเท่าเดิม แต่แบ่งจ่ายสองส่วน คือ ส่วนหนึ่งเป็นภาษีสรรพสามิต และส่วนหนึ่งเป็นการส่งรายได้เข้ารัฐโดยผ่านองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเป็นคู่สัญญาสัมปทาน”⁷²

คณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ยื่นคำร้องนี้เห็นว่า หากรัฐบาลต้องการตรากฎหมายกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตในกิจการเหล่านั้น ควรดำเนินการโดยผ่านกระบวนการเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่กระบวนการตราพระราชบัญญัติโดยรัฐสภาตามขั้นตอนปกติ มิใช่การอาศัยเงื่อนไขข้อยกเว้นของรัฐธรรมนูญในการตรากฎหมายโดยอาศัยอำนาจของฝ่ายบริหารเองดังเช่นการตราพระราชกำหนดสองฉบับนี้ ซึ่งถือเป็นเพียงการหลีกเลี่ยงกลไกการบัญญัติกฎหมายของรัฐสภา เพราะหากตีความเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญโดยขยายกว้างออกไปถึง “การกระทำใด ๆ ของรัฐบาลในงานทางนโยบาย

⁷⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5

⁷¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

⁷² เรื่องเดียวกัน.

เกี่ยวกับเศรษฐกิจ” แล้ว ย่อมจะทำให้อำนาจของคณะรัฐมนตรีขยายออกไปอย่างกว้างขวาง และเท่ากับว่า “คณะรัฐมนตรีสามารถดำเนินการตรากฎหมายได้เองในรูปพระราชกำหนด และให้กฎหมายดังกล่าวใช้บังคับได้ก่อนโดยไม่ต้องคำนึงถึงอำนาจของรัฐสภา” ฝ่ายผู้ร้องจึงเห็นว่า “การตีความในลักษณะเช่นนี้ไม่เพียงแต่ทำให้องค์กรฝ่ายบริหารมีอำนาจอย่างมากจนทำลายดุลยภาพแห่งอำนาจขององค์กรของรัฐตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ยังทำให้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาเป็นอันไร้ความหมายลง และจะเป็นการถ่วงท่วงให้รัฐบาลมีอำนาจเบ็ดเสร็จในที่สุด”⁷³

ศาลรัฐธรรมนูญได้เปิดให้ผู้เกี่ยวข้องส่งผู้แทนมาชี้แจงความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งผู้แทนมาชี้แจงประกอบด้วย นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรณ์ศักดิ์ สภาวสุ และนายวิทยา แก้วภราดัย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้แทนฝ่ายคณะรัฐมนตรีคือ นายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรีปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี มีหนังสือส่งบันทึกคำชี้แจงและความเห็นของคณะรัฐมนตรี และส่งผู้แทนมาชี้แจง ประกอบด้วย นายสถิตย์ ลิ่มพงศ์พันธุ์ อธิบดีกรมสรรพสามิต นายอัชพร จารุจินดา กรรมการร่างกฎหมายประจำสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา นายสิทธิชัย ส่งพิริยะกิจ กรรมการผู้จัดการใหญ่บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และนายธีระพงศ์ สุทธินนท์ ผู้ว่าการการสื่อสารแห่งประเทศไทย นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังได้เชิญนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์มหภาคจากคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย รวมถึงนักวิชาการจากสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย⁷⁴

ในขณะที่ผู้แทนฝ่ายคณะรัฐมนตรีได้ชี้แจงถึงหลักการและเหตุผลของการตราพระราชกำหนดดังกล่าว โดยเน้นย้ำความจำเป็นในการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ตลอดจนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตในกิจการต่าง ๆ เพื่อยืนยันถึงเงื่อนไขของการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ คำชี้แจงและความเห็นของนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์มหภาค กลับปรากฏในทิศทางที่ต่างไปจากรัฐบาล โดยให้ความเห็นยืนยันว่า เรื่องดังกล่าวไม่มีความจำเป็นต้องตราเป็นพระราชกำหนด แต่ควรตราเป็นพระราชบัญญัติ เช่นเดียวกับความเห็นของประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีหนังสือชี้แจงว่า การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าวไม่ใช่ความจำเป็นเร่งด่วน สามารถดำเนินการในรูปของการเสนอร่างพระราชบัญญัติตามวิธีการปกติได้ อย่างไรก็ตาม มีนักวิชาการเพียงรายเดียวที่เห็นต่างออกไป คือ ดร.ธนวรรธน์ พลวิชัย อาจารย์ประจำ

⁷³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

⁷⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27-33.

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ซึ่งได้ให้ความเห็นสรุปว่า “เศรษฐกิจไทยยังไม่มี ความมั่นคง”⁷⁵

ในการวินิจฉัยคำร้องดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายกระมล ทองธรรมชาติ ดำรงตำแหน่ง ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดประเด็นวินิจฉัยว่า “พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ พิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติสรรพสามิต พ.ศ. 2527 พ.ศ. 2546 เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคหนึ่ง หรือไม่” คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเริ่มต้นด้วยการชี้ถึงนัยของการตราพระราชกำหนดตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา 218 จากนั้นได้ชี้ถึงหลักการเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ พระราชกำหนด โดยอธิบายว่าการตรวจสอบพระราชกำหนดที่เกี่ยวกับการดำเนินการในทางนโยบาย ของคณะรัฐมนตรี เช่น กรณีนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจ การตรวจความเหมาะสมในการใช้ดุลพินิจของ คณะรัฐมนตรีในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ โดยการตราพระราชกำหนดจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจาก กิจกรรมประเภทต่าง ๆ รวมทั้งกิจการโทรคมนาคม จะมีความเหมาะสมหรือไม่ เป็นเรื่องการ ดำเนินการทางนโยบายของคณะรัฐมนตรี ที่คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในการพิจารณา อนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคสาม และมาตรา 182⁷⁶

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจตราพระราชกำหนด และให้รัฐสภาทำหน้าที่ตรวจสอบตามวิธีการดังกล่าวข้างต้น “ย่อมเป็นไปตามหลักการคานและ ถ่วงดุลอำนาจระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรี ตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบ รัฐสภา และเป็นไปตามหลักการแบ่งการใช้อำนาจอธิปไตยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 3 บัญญัติไว้” ดังนั้น การที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคหนึ่ง หรือไม่ “มิได้เป็นการยืนยันความถูกต้องเหมาะสมในการดำเนินการทางนโยบายของ คณะรัฐมนตรีโดยการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับแต่อย่างใด” ส่วนการพิจารณาว่า พระราช กำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคหนึ่ง หรือไม่ นั้น จะต้องพิจารณาว่า “พระราชกำหนดทั้ง สองฉบับตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือไม่”⁷⁷

ศาลรัฐธรรมนูญให้คำวินิจฉัยโดยยืนยันข้อเท็จจริงตามคำชี้แจงของฝ่ายรัฐบาล โดยชี้ว่า ประเทศไทยได้ประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรงอันเป็นผลมาจากวิกฤติการณ์ทางการเงินเมื่อ ปี 2540 แม้ในปัจจุบันเศรษฐกิจไทยฟื้นตัวแล้ว แต่ความมั่นคงของการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ

⁷⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 34-37.

⁷⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 41.

⁷⁷ เรื่องเดียวกัน.

ภายในประเทศยังไม่มีสัญญาณที่ชัดเจน รัฐบาลต้องใช้มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง เพื่อประคับประคองภาวะเศรษฐกิจในปี 2544 โดยใช้นโยบายหลายประเภท เช่น นโยบายขาดดุลงบประมาณเป็นตัวกระตุ้นเศรษฐกิจ เป็นต้น ฉะนั้น เมื่อเศรษฐกิจไทยยังไม่มี ความมั่นคงในการฟื้นตัวในทุกภาคธุรกิจ และโดยที่ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศมีอยู่หลายระดับ ทั้งในยามที่ประเทศอยู่ในภาวะปกติหรือภาวะวิกฤติ อีกทั้งมาตรการทางเศรษฐกิจที่นำมาใช้เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจก็ทำได้หลายวิธี ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้นว่าจะเลือกดำเนินการอย่างใด เมื่อภาวะเศรษฐกิจของประเทศยังไม่มี ความมั่นคงดังได้กล่าวข้างต้น ข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงสอดคล้องกับเงื่อนไขของการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ⁷⁸

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยต่อไปว่า เมื่อภาวะเศรษฐกิจของประเทศยังไม่มี ความมั่นคง การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2537 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 ซึ่งมีบทบัญญัติในการปรับปรุงโครงสร้างภาษีสรรพสามิต อันเป็นเครื่องมือในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตในกิจการบริการบางประเภท คือ กิจการบันเทิงหรือหย่อนใจ กิจการเสี่ยงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ จึง “ส่งผลดีต่อการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” เนื่องจากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการดังกล่าวย่อมส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของรายได้ทางภาษีของรัฐอันจะส่งผลให้งบประมาณในการบริหารประเทศได้มากขึ้นและเร็วขึ้น ซึ่งส่งผลดีต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ และการจัดเก็บรายได้เข้ารัฐเพิ่มขึ้น มีส่วนลดการขาดดุลทางการคลังของรัฐ ยังทำให้รัฐบาลสามารถจัดท่างบประมาณสมดุลได้เร็วขึ้น และมีผลให้ภาระหนี้สาธารณะลดลง ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างความเชื่อมั่นของนักลงทุน อันจะส่งผลดีต่อการเคลื่อนย้ายเงินทุนจากต่างประเทศ และส่งผลในทางบวกต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ⁷⁹

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมา ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคหนึ่ง สำหรับพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 พ.ศ. 2546 นั้น ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า เป็นกฎหมายที่จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องกันกับพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 ในส่วนของบทนิยามคำว่า “บริการ” และ “สถานบริการ” จึงเป็นการตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศเช่นเดียวกัน

⁷⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 42.

⁷⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 43.

อย่างไรก็ตาม คำวินิจฉัยในกรณีนี้มิได้เป็นไปโดยมติเอกฉันท์ กล่าวคือ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก จำนวน 8 คน⁸⁰ เห็นว่า การตราพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคหนึ่งแล้ว ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย จำนวน 6 คน⁸¹ เห็นว่า มิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคหนึ่ง เมื่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการจำนวน 14 คน ได้ลงมติแล้วปรากฏว่า คะแนนเสียงของตุลาการที่วินิจฉัยว่า พระราชกำหนดทั้งสองฉบับไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคหนึ่ง มีจำนวน 6 คน ซึ่งไม่ถึง 2 ใน 3 ของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมดตามเงื่อนไขในมาตรา 219 วรรคสี่ ดังนั้น จึงถือว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิทักษ์อัตรากาชีสรพสามิต พ.ศ. 2527 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกาชีสรพสามิต พ.ศ. 2527 พ.ศ. 2546 เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคหนึ่ง แล้ว

สำหรับเหตุผลที่สมาชิกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อยเห็นว่าการตราพระราชกำหนดดังกล่าวไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญนั้น เนื่องจาก “เป็นการใช้อำนาจตราพระราชกำหนดเกินขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้” โดยให้เหตุผลว่า ตามหลักการแบ่งการใช้อำนาจอธิปไตย การตรากฎหมายเป็นอำนาจของรัฐสภาโดยเฉพาะ การตราพระราชกำหนดโดยคณะรัฐมนตรีจึงเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติในกรณียกเว้น ซึ่งรัฐสภาไม่สามารถแก้ไขเนื้อหาความในพระราชกำหนดได้ ทำได้แต่เพียงอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดเท่านั้น หากเปิดโอกาสให้คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจในการตราพระราชกำหนดได้มากเกินไป จะมีผลทำให้การดุลและคานอำนาจในการตรากฎหมายระหว่างคณะรัฐมนตรีกับรัฐสภาเสียไป และไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา⁸²

เหตุผลอีกประการหนึ่งคือ เมื่อพิจารณาสาระสำคัญของพระราชกำหนดทั้งสองฉบับที่กำหนดให้มีการจัดเก็บกาชีสรพสามิตจากกิจการต่าง ๆ เช่น กิจการบันเทิงหย่อนใจ กิจการเลี้ยงโชค กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อยเห็นว่า กิจการเหล่านี้ล้วนเป็นกิจการที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชน จึงเป็นกิจการที่รัฐต้องจัดเก็บกาชีเพื่อจูงใจให้ประชาชนบริโภคในบริการนั้นน้อยลง อีกทั้งกิจการในพระราชกำหนดเกือบทั้งหมด

⁸⁰ คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายปรีชา เถลิงวงษ์ นายผัน จันทรปาน นายมานิต วิทยาเต็ม นายศักดิ์ เตชะชาญ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเดช และนายอุระ หวังอ้อมกลาง

⁸¹ คือ นายจิระ บุญพจนสุนทร นายมงคล สรรค์นัน นายสุจิต บุญบงการ นายสุวิทย์ อธิพงษ์ นางเสาวนีย์ อัครโรจน์ และนายอมร รักษาสัตย์

⁸² เรื่องเดียวกัน, หน้า 44.

เป็นกิจการฟุ่มเฟือยไม่จำเป็นต่อการครองชีพของประชาชน เช่น สถานอาบน้ำหรืออบตัวและนวด สนามกอล์ฟ ในต์คลับ สนามแข่งม้า เป็นต้น ดังนั้น คนใช้บริการที่ต้องเสียภาษีสรรพสามิตจึงมีจำนวนน้อย รายได้จากการเก็บภาษีสรรพสามิตตามพระราชกำหนดจึงมีไม่มากนัก

สำหรับกิจการโทรคมนาคมที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐนั้น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อยเห็นว่า แม้ไม่มีการตราพระราชกำหนดดังกล่าว รัฐก็มีรายได้จากสัญญาสัมปทานอยู่แล้ว การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคมไม่ทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้นแต่อย่างใด อีกทั้งกิจการโทรคมนาคมเป็นสาธารณูปโภคสำคัญที่มีผลกระทบต่อประชาชน ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดวิธีการจัดการไว้เป็นการเฉพาะแล้ว และยังไม่ถึงเวลาที่จะต้องเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมตามที่ได้ทำข้อตกลงไว้กับองค์การการค้าโลกในปี 2549 ดังนั้น ในกรณีนี้ หากจะตราเป็นพระราชบัญญัติจะทำให้รัฐสามารถพิจารณาเรื่องนี้ได้อย่างรอบคอบ และเปิดโอกาสให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในวงกว้างได้ด้วย⁸³

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อยเห็นว่า เมื่อพิจารณาสาระสำคัญและเหตุผลในการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ และคำชี้แจงของคณะรัฐมนตรี ประกอบกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศ ตามรายงานจากหน่วยงานต่าง ๆ แล้ว เห็นได้ว่า สภาพเศรษฐกิจของประเทศไทยในขณะนี้ตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ ไม่ได้ประสบภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจหรือมีความจำเป็นที่จะต้องจัดเก็บรายได้โดยเร่งด่วนเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งเหลือเวลาอีกเพียง 7 วันก็จะเปิดประชุมรัฐสภาสมัยสามัญทั่วไป ซึ่งรัฐสภาสามารถจะพิจารณาร่างกฎหมายตามปกติได้แล้ว สถานการณ์เช่นนี้จึงไม่เข้าเงื่อนไขในการที่จะตราพระราชกำหนดเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคหนึ่ง แต่อย่างใด⁸⁴

3. สาระสำคัญของพระราชกำหนดไม่สอดคล้องกับกรณีวิกฤติปัญหาที่มีผลกระทบต่อความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ

การโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจของฝ่ายบริหารอีกลักษณะหนึ่งคือ การโต้แย้งว่ารัฐบาลได้ตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติขึ้นโดยไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ โดยเฉพาะเงื่อนไขในเรื่องข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤติปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ ดัง

⁸³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 44.

⁸⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 44-45.

พิจารณาได้จากคำร้องในคำวินิจฉัยที่ 29-30/2547⁸⁵ ซึ่งประกอบด้วยคำร้องที่ยื่นโดยประธานวุฒิสภาตามความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 50 คน และคำร้องที่ยื่นโดยประธานสภาผู้แทนราษฎรตามความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 107 คน โดยโต้แย้งพระราชกำหนด 2 ฉบับ คือ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2546 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2546

คำร้องของสมาชิกวุฒิสภามีสาระสำคัญอยู่ที่การโต้แย้งว่า “การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคหนึ่ง เพราะมิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะจนถึงขนาดที่จะยกเว้นการบังคับใช้รัฐธรรมนูญโดยไม่ต้องดำเนินการกระบวนการตรากฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในกรณีทั่วไปได้”⁸⁶ สมาชิกวุฒิสภากลุ่มนี้ชี้ว่า ในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2546 นั้น รัฐบาลได้อ้างเหตุผลสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก เกิดมีภัยคุกคามจากการก่อการร้าย ซึ่งเกิดขึ้นในประเทศใกล้เคียงและมีแนวโน้มว่าจะเกิดขึ้นภายในประเทศอันจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศอย่างร้ายแรง และประการที่สอง คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้มีมติที่ 1373 เมื่อวันที่ 28 กันยายน ค.ศ. 2001 ขอให้ทุกประเทศร่วมมือดำเนินการป้องกันและปราบปรามการกระทำที่เป็นการก่อการร้ายหรือเป็นสมาชิกขององค์กรก่อการร้าย

ในความเห็นของสมาชิกวุฒิสภากลุ่มนี้ “เหตุผลที่อ้างไว้ในพระราชกำหนดนี้เป็นเหตุผลที่ยกขึ้นลอย ๆ อย่างคลุมเครือไม่มีน้ำหนักเพียงพอจะรับฟังได้ว่า เป็นเหตุสมควรถึงขนาดที่จะพึงตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาขึ้นใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติได้” สมาชิกวุฒิสภากลุ่มนี้มองว่า การตราพระราชกำหนดเป็นช่องทางพิเศษที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีได้ในกรณียกเว้น ดังนั้น การตราพระราชกำหนดย่อมต้องอาศัยเหตุพิเศษที่เป็นเหตุร้ายแรงยิ่งกว่าเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์ตามธรรมดา และต้องเป็นเหตุร้ายแรงถึงขนาดพอที่จะถือเป็นเหตุยกเว้นไม่ตรากฎหมายตามกระบวนการนิติบัญญัติปกติได้ ส่วนเหตุที่รัฐบาลยกขึ้นอ้างในกรณีนี้คือ “การก่อการร้ายและมติดีของสหประชาชาติ ซึ่งเป็นเหตุที่มีมานานแล้ว อีกทั้งข้อเท็จจริงยังปรากฏชัดว่า รัฐบาลได้แถลงต่อสาธารณชนตลอดมาว่าประเทศไทยมิได้ตกอยู่ภายใต้ภัยคุกคามจากการก่อการร้ายแต่ประการใด และ

⁸⁵ คำวินิจฉัยที่ 29-30/2547 วันที่ 19 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2547 เรื่อง ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นสมาชิกของแต่ละสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2546 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2546 เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคหนึ่ง หรือไม่, *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (6 ตุลาคม 2547): 1-41.

⁸⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-2.

การให้ความร่วมมือต่อดิของสหประชาชาติอาจทำได้โดยกำหนดเป็นมาตรการพิเศษตามสมควร ไม่จำเป็นต้องกระทำโดยการตรากฎหมายแต่อย่างใด”⁸⁷

ยิ่งกว่านั้น คณะสมาชิกรัฐสภาผู้เสนอคำร้องนี้ยังโต้แย้งว่า การกำหนดความผิด “ฐานจะก่อการร้าย หรือเตรียมการสมคบหรือปกปิดการจะก่อการร้าย สนับสนุนการก่อการร้าย หรือฐานเป็นสมาชิกคณะบุคคลผู้ก่อการร้าย” ดังปรากฏในพระราชกำหนดฉบับนี้ ยังขาดความชัดเจน จนอาจทำให้บุคคลจำนวนมากที่มีความเห็นขัดแย้งทางการเมืองกับรัฐบาล หรือทำการเคลื่อนไหวต่อต้านนโยบายของรัฐบาล หรือรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ อาจกลายเป็นผู้ต้องหาว่ามีพฤติกรรมเข้าข่ายกระทำความผิดฐานนี้ได้ เพราะเพียงมีเจตนาเรียกร้องก็อาจต้องหาว่ามีเจตนาขู่เข็ญ และกลายเป็นผู้ต้องหาฐานจะก่อการร้าย การเตรียมการประท้วงทางการเมืองก็อาจต้องหาว่าเตรียมการประทุษร้ายหรือก่อความเสียหายต่อทรัพย์สินหรือต่อเศรษฐกิจของชาติ หรือเตรียมการหรือสมคบกันจะก่อการร้ายได้โดยง่าย ส่วนการที่รัฐบาลมุ่งหมายจะป้องกันการก่อการร้ายก็จะกลายเป็นการส่งเสริมให้มีการปั่นแต่งกรณีให้เกิดผู้ก่อการร้ายโดยไม่จำเป็น และอาจกลายเป็นความขัดแย้งกับคนในชาติหรือระหว่างชาติขึ้นได้⁸⁸

ส่วนกรณีการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2546 นั้น สมาชิกวุฒิสภากลุ่มนี้ชี้ว่า การที่กำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา เป็นความผิดมูลฐานเพิ่มขึ้นเป็นฐานที่แปดในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 นั้น ย่อมมีผลให้ความผิดมูลฐานดังกล่าวหมายรวมไปถึง “ความผิดฐานจะก่อการร้าย เตรียมการ สมคบ หรือปกปิดการจะก่อการร้าย สนับสนุนการก่อการร้าย หรือฐานเป็นสมาชิกคณะบุคคลผู้ก่อการร้าย” ซึ่งกินความกว้างขวางและขาดความชัดเจนอย่างยิ่งจนอาจเกิดผลร้ายขึ้นได้ หากเจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมายลุแก่อำนาจกล่าวหาว่าบุคคลที่มีความคิดเห็นแตกต่างจากรัฐบาลหรือประท้วงโต้แย้งรัฐบาลไทยหรือต่างประเทศ กระทำการขู่เข็ญหรือน่าเชื่อว่าจะทำการประทุษร้ายหรือก่อความเสียหายในลักษณะเป็นการก่อการร้าย เป็นเหตุให้มีการปรับใช้มาตรการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 แก่ผู้ถูกกล่าวหาจนเป็นเหตุลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยไม่สมควร สมาชิกวุฒิสภากลุ่มนี้เห็นว่า “การจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมและเห็นชอบจากผู้แทนของประชาชน อันได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ อันเป็นหัวใจของระบอบประชาธิปไตยแล้วเท่านั้น”⁸⁹

⁸⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

⁸⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

⁸⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

ส่วนคำร้องของคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 107 คนนั้น ได้แย้งว่ากรณีนี้เป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการตรากฎหมายในรูปพระราชกำหนด “โดยไม่เคารพหลักการในรัฐธรรมนูญ เพราะตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภานั้น ต้องถือว่าองค์กรที่มีความชอบธรรมสูงสุดในการแสดงออกซึ่งอำนาจนิติบัญญัติ ได้แก่ รัฐสภาที่มาจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจรัฐโดยตรง ด้วยเหตุนี้ การตัดสินใจตรากฎหมายจึงเป็นอำนาจหน้าที่และภารกิจขั้นพื้นฐานของรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่รัฐต้องการบัญญัติกฎหมายให้การกระทำใดเป็นความผิดทางอาญาซึ่งเป็นมาตรการรุนแรงที่สุดที่รัฐจะใช้บังคับกับปัจเจกชน” สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอคำร้องโต้แย้งว่า “คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารนั้น ย่อมไม่มีอำนาจโดยตนเองในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับเว้นแต่เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ”⁹⁰ นั่นคือกรณีที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจพระมหากษัตริย์ในการตราพระราชกำหนด ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 และมาตรา 220 เท่านั้น

คณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ยื่นคำร้องชี้ว่า การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนั้น ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของคำว่า “รักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ” ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคหนึ่ง แม้รัฐธรรมนูญจะให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการถวายคำแนะนำเพื่อพระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ แต่มีเงื่อนไขคือ “ย่อมจะต้องเป็นกรณีที่เกิดภาวะวิกฤติขึ้นในบ้านเมือง หรือมีภัยอันตรายที่จะเกิดขึ้นแก่บ้านเมือง ปรากฏชัดเจน จนคณะรัฐมนตรีซึ่งทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ไม่อาจรอให้มีการตรากฎหมายโดยกระบวนการนิติบัญญัติปกติเพื่อระงับภัยอันตรายดังกล่าวได้” ดังนั้น ความ “วิกฤติ” ของปัญหาจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการใช้อำนาจตราพระราชกำหนด หากเป็นกรณีที่จะต้องตราพระราชกำหนดเพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศหรือความปลอดภัยสาธารณะ “ย่อมจะต้องเป็นกรณีที่เป็นภัยอันตรายต่อความปลอดภัยของประเทศหรือความปลอดภัยสาธารณะได้เกิดขึ้นแล้ว มิใช่มีแนวโน้มจะเกิดขึ้นดังที่ได้อ้างในเหตุผลท้ายพระราชกำหนด”⁹¹

ในความเห็นของคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ยื่นคำร้อง พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา ฉบับนี้เป็นเพียง “การกำหนดฐานความผิดอาญาขึ้นใหม่” ในทำนองเดียวกัน พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฯ เพียงแต่ “เพิ่มความผิดฐานก่อการร้ายเป็นความผิดมูลฐาน” เท่านั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มนี้จึงเห็นว่า “การสร้างฐานความผิดทางอาญาขึ้นมาใหม่ก็ดี การเพิ่มความผิดฐานก่อการร้ายเป็นความผิดมูลฐานในกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินก็ดี เป็นวิธีการที่ไม่อาจทำให้วัตถุประสงค์

⁹⁰ เรื่องเดียวกัน.

⁹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

ในการรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ ตามเงื่อนไขแห่งการตราพระราชกำหนดตามมาตรา 218 วรรคหนึ่ง บรรลุผลได้ หากยอมรับข้ออ้างดังกล่าวแล้ว อำนาจของรัฐสภาในการตรากฎหมายก็เป็นอันหมดความหมายลง โดยเหตุที่เงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับไม่มีอยู่”⁹²

ในการพิจารณาวินิจฉัยประเด็นตามคำร้องดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญได้เปิดให้สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอคำร้องมาชี้แจงความเห็นเพิ่มเติม และได้แจ้งให้คณะรัฐมนตรีจัดส่งเอกสารเกี่ยวกับความเป็นมาและเหตุผลในการเสนอพระราชกำหนด รวมทั้งส่งผู้แทนมาชี้แจงความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ผู้แทนฝ่ายสมาชิกวุฒิสภา ได้แก่ นายแก้วสรร อดิโพธิ์ และนายลัก กอแสงเรือง⁹³ ผู้แทนฝ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ นายมารุต บุณนา⁹⁴ และผู้แทนฝ่ายคณะรัฐมนตรี ได้แก่ นายวิชณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี⁹⁵ จากนั้นศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายกระมล ทองธรรมชาติ ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดประเด็นพิจารณาวินิจฉัยว่า “พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2546 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2546 เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคหนึ่ง หรือไม่”

ในการวินิจฉัยประเด็นดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญเริ่มด้วยการพิจารณาปัญหาที่ว่า “พระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าวตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและ ความปลอดภัยสาธารณะ หรือไม่” ผลการวินิจฉัยปรากฏว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก จำนวน 10 คน⁹⁶ เห็นว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2546 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2546 เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคหนึ่ง ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 4 คน⁹⁷ เห็นว่า มิได้เป็นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคหนึ่ง เมื่อคะแนนเสียงของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่าพระราช

⁹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 7-8.

⁹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 28-30.

⁹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 25-26.

⁹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9-10.

⁹⁶ คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจุมพล ณ สงขลา นายปรีชา เถลิมนิชย์ นายผัน จันทรปาน นายมงคล สระฐาน นายมนิต วิทยาเต็ม นายศักดิ์ เตชะชาญ นายสุธี สุทธิสมบูรณ์ นายอุระ หวังอ้อมกลาง และ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช

⁹⁷ คือ นายจิระ บุญพจนสุนทร นายสุจิต บุญบงการ นายสุวิทย์ อีรพงษ์ และนางสาวนีย์ อัครโรจน์

กำหนดทั้งสองฉบับไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคหนึ่ง มีจำนวน 4 คน ดังนั้น จึงถือว่าพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าว เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแล้ว⁹⁸

คำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญชี้ให้เห็นถึงเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดทั้งสองฉบับ โดยอธิบายรายละเอียดตามที่ปรากฏในคำชี้แจงของคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะความจำเป็นเร่งด่วนของสถานการณ์ปัญหาการก่อการร้ายสากล โดยยกเหตุการณ์ก่อวินาศกรรมในสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2544 จนถึงสงครามในอัฟกานิสถานและอิรัก เหตุการณ์ก่อการร้ายที่เกิดขึ้นในประเทศเพื่อนบ้าน รวมถึงการจับกุมบุคคลที่เป็นสมาชิกองค์กรก่อการร้ายได้ในภูมิภาคอาเซียนหลายประเทศ โดยศาลรัฐธรรมนูญสรุปว่า ภายใต้อาณัติของร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว “รัฐบาลจึงมีหน้าที่ต้องวางมาตรการป้องกันการก่อการร้ายให้ได้ผลและมีประสิทธิภาพในทุกมิติ โดยเฉพาะมาตรการทางกฎหมายเพื่อสร้างความเชื่อถือและมั่นใจแก่ชาวต่างประเทศที่จะเดินทางเข้ามาประเทศไทย”⁹⁹

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า “คณะรัฐมนตรีย่อมมีหน้าที่ต้องดำเนินการในทุกวิถีทางเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำการก่อการร้ายขึ้นในประเทศไทยตามความจำเป็นและเหมาะสม เพื่อให้เกิดความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ” ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงได้ตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2546 ขึ้น โดยมีบทบัญญัติที่กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย ซึ่งเป็นการกระทำความผิดที่นานาประเทศยอมรับว่าเป็นความผิดสากลและต้องร่วมมือกันปรับปรุงกฎหมายภายในของตนเพื่อให้การก่อการร้ายเป็นความผิดกฎหมายอย่างร้ายแรง สมควรลงโทษอย่างรุนแรงดังที่ปรากฏตามข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1373 อีกทั้งเมื่อเกิดเหตุการณ์ก่อการร้ายขึ้นในประเทศเพื่อนบ้าน คณะรัฐมนตรีจึงต้องดำเนินการให้มีกฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายตามมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติดังกล่าว¹⁰⁰

สำหรับพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2546 นั้น ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า เป็นการแก้ไขกฎหมายโดยเพิ่มฐานความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายเป็นความผิดมูลฐานเพิ่มขึ้นอีกฐานหนึ่ง เพื่อกำหนดให้เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้สนับสนุนหรือนำมาใช้ก่อการร้ายเป็นเงินหรือทรัพย์สินที่อาชญากรรมหรืออาชญากรรมอันเป็นมาตรการในการป้องกันมิให้เกิดการก่อการร้ายด้วยการตัดแหล่งทุนทางการเงินอันเป็นปัจจัยสนับสนุนที่สำคัญของการก่อการร้ายตามที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญากำหนดความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายไว้แล้ว หากไม่มีกฎหมายเช่นนี้ การป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายของประเทศไทยก็จะไม่บรรลุผล

⁹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 32.

⁹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 36-37.

¹⁰⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 37.

และยังขัดต่อมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ประเทศไทยมีพันธกรณีต้องปฏิบัติตามอีกด้วย จึงเป็นการตราพระราชกำหนดเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะเช่นเดียวกัน ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2546 เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคหนึ่งเช่นเดียวกัน¹⁰¹

ส่วนเหตุผลที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อยเห็นว่าการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าว มิได้เป็นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคหนึ่ง นั้น เนื่องจาก “หากเปิดโอกาสให้คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจในการตราพระราชกำหนดมากเกินไป จะทำให้การดูแลและคานอำนาจในการตรากฎหมายระหว่างคณะรัฐมนตรีกับรัฐสภาเสียไป นอกจากนี้สถานการณ์ของประเทศยังไม่ตกอยู่ในภาวะวิกฤติที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ที่คณะรัฐมนตรีจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคหนึ่ง”¹⁰²

4. สาระสำคัญของพระราชกำหนดการเงินไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขกรณีวิกฤติปัญหาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

การใช้อำนาจฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับการเงินโดยอ้างความจำเป็นเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศในขณะนั้น ปรากฏในแทบทุกรัฐบาลไม่ว่าพรรคการเมืองใดเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล กล่าวคือ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รัฐบาลนำโดยพรรคประชาธิปัตย์ คณะรัฐมนตรีนำโดยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในการตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและส่งเสริมความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 ต่อมารัฐบาลนำโดยพรรคเพื่อไทย คณะรัฐมนตรีนำโดยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบการตราพระราชกำหนดในลักษณะเดียวกัน ได้แก่ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2555 และพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2555

¹⁰¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 38-39.

¹⁰² เรื่องเดียวกัน, หน้า 39.

เป็นที่น่าสังเกตว่า ไม่ว่าพรรคการเมืองใดได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล เมื่อเข้าบริหารประเทศแล้วก็มักจะอ้างเหตุผลและความจำเป็นในการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับการเงินเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศเสมอ และไม่ว่าในรัฐบาลชุดใด เมื่อมีการใช้อำนาจฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับการเงินในลักษณะดังกล่าวแล้ว พรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายค้านในเวลานั้น ก็มักจะใช้สิทธิของสมาชิกสภาในการยื่นคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดนั้นด้วยเช่นกัน ข้อโต้แย้งหลักคือการชี้ว่า รัฐบาลอาศัยอำนาจตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับการเงินโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจสอบของรัฐสภา ประเด็นที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่งคือ ผลของคำวินิจฉัยทั้งหมดมีลักษณะเป็นการยืนยันรับรองเจตนารมณ์ของรัฐบาลในเวลานั้นในการอาศัยอำนาจตราพระราชกำหนดเพื่อสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจเช่นเดียวกัน

กรณีแรก การโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ**พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552** ปรากฏในคำร้องของ**คำวินิจฉัยที่ 11/2552**¹⁰³ กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีนำโดยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี มีมติเห็นชอบในการตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและส่งเสริมความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม 2552 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 14 พฤษภาคม 2552 เป็นต้นไป ในช่วงก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะได้พิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดดังกล่าว ปรากฏว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 99 คน ได้ร่วมกันขอใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 185 เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรว่า พระราชกำหนดดังกล่าวไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 วรรคหนึ่งและวรรคสอง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มนี้เสนอความเห็นโต้แย้งว่า เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลในการตราพระราชกำหนด ประกอบกับสภาพข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบันของประเทศ ยังไม่มีข้อเท็จจริงใดที่แสดงให้เห็นได้ว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ที่จะต้องตราพระราชกำหนดเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศแต่อย่างใด สำหรับปัญหาวิกฤติการณ์ของระบบสถาบันการเงินที่เกิดขึ้นในต่างประเทศนั้น เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี 2550 โดยเฉพาะในประเทศสหรัฐอเมริกาและอีกบางประเทศ มิได้เกิดขึ้นทั่วโลกอย่างกว้างขวาง สำหรับประเทศไทยมิได้ประสบปัญหาวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจอันเกิดจากปัจจัยภายในประเทศ

¹⁰³ "คำวินิจฉัยที่ 11/2552 วันที่ 3 มิถุนายน พุทธศักราช 2552 เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 185 กรณีพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 148 วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่," *ราชกิจจานุเบกษา* 126 (12 ตุลาคม 2552): 1-33.

โดยตรง ถึงขนาดที่จะเป็นภัยร้ายแรงต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ตามความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มนี้ “เหตุผลที่แท้จริงของรัฐบาลในการตราพระราชกำหนดฉบับดังกล่าว ก็เพื่อจะนำเงินไปใช้ในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ตามนโยบายที่ได้เคยประกาศไว้ มิใช่เหตุผลจากปัญหาวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจที่แท้จริง”¹⁰⁴

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มนี้เห็นว่า กรณีที่คณะรัฐมนตรีจะตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับได้นั้น จะต้องเป็นกรณีที่เกิด “ภาวะวิกฤติอันกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” ซึ่งหมายถึงเศรษฐกิจของประเทศต้องอยู่ในสถานะที่ไม่มั่นคงอย่างมาก เช่น ค่าเงินของประเทศลดลงอย่างมากจนเกิดความปั่นป่วนในการพาณิชย์ หรืออัตราคนว่างพุ่งสูงขึ้นอย่างมาก จนเครื่องมือทางกฎหมายเท่าที่มีอยู่ไม่เพียงพอในการแก้ปัญหา เป็นต้น แต่ในกรณีนี้ คณะรัฐมนตรีได้ตัดสินใจในทางนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจไว้แล้ว และคาดคะเนแล้วว่าโครงการต่างๆ เหล่านั้น จะสามารถแก้ปัญหาเศรษฐกิจได้ แต่รัฐบาลไม่อาจหาเงินหรือจัดเก็บรายได้ในขั้นตอนของกระบวนการนิติบัญญัติโดยปกติได้ รัฐบาลจึงอาศัยอำนาจในการตราพระราชกำหนดเพื่อเป็นเครื่องมือทางนโยบาย¹⁰⁵

นอกจากนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มนี้ยังโต้แย้งว่า กรณีที่คณะรัฐมนตรีได้แยกการกู้เงินโดยจัดทำในรูปการตราพระราชกำหนด จำนวน 400,000 ล้านบาท และเสนอเป็นพระราชบัญญัติอีกจำนวน 400,000 ล้านบาท เพื่อลงทุนภายใต้แผนฟื้นฟูเศรษฐกิจระยะที่ 2 ตาม “แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555” ที่ได้เตรียมไว้ล่วงหน้าแล้ว ทั้งที่สาระสำคัญในพระราชกำหนดและร่างพระราชบัญญัติคล้ายกันนั้น แสดงให้เห็นว่า “คณะรัฐมนตรีมีเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงการตรวจสอบของรัฐสภา โดยเฉพาะในส่วนของการนำเงินกู้ไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำเสนอส่งเข้าคลังก่อน และนำไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องผ่านกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 169”¹⁰⁶

ในการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญได้เปิดให้ผู้เกี่ยวข้องเข้าชี้แจงด้วยวาจาและส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ ประกอบด้วย นายสุรพงษ์ โตวิจักษณ์ชัยกุล ผู้แทนฝ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ยื่นคำร้อง¹⁰⁷ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี¹⁰⁸ คณะรัฐมนตรี¹⁰⁹

¹⁰⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3-4.

¹⁰⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-3.

¹⁰⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

¹⁰⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11-13.

¹⁰⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13-17.

¹⁰⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17-18.

และนายกรณ จาติกวณิช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง¹¹⁰ ในการวินิจฉัยประเด็นตามคำร้องนี้ ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายชัย ชลวร ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ¹¹¹ ได้เริ่มด้วยการวินิจฉัยถึงเขตอำนาจในการพิจารณาประเด็นตามคำร้อง โดยชี้ว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบการตราพระราชกำหนดได้ใน 2 กรณีด้วยกัน คือ ตามมาตรา 184 วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญสามารถตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดว่า เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะหรือไม่ และตามมาตรา 184 วรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญสามารถตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้หรือไม่¹¹²

สำหรับประเด็นวินิจฉัยที่ว่า “พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2542 เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 วรรคหนึ่งหรือไม่” นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้ชี้ว่า ข้อเท็จจริงเป็นที่รับรู้ทั่วไปว่าสถานการณ์เศรษฐกิจโลกที่เกิดปัญหาขึ้นส่งผลให้ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ดังกล่าว นอกจากผลกระทบที่เกิดจากปัจจัยภายนอกแล้ว ปัญหาการเมืองภายในประเทศก็มีความสำคัญที่ทำให้เศรษฐกิจของไทยเกิดภาวะชะลอตัวลง ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อความเชื่อมั่นของผู้บริโภคและผู้ลงทุน ตลอดจนก่อให้เกิดความล่าช้าในการผลักดันโครงการต่าง ๆ ของภาครัฐ หากพิจารณาโดยรวมจะเห็นได้ว่า รายละเอียดในประเด็นสถานการณ์ทางเศรษฐกิจโลกที่กระทบต่อประเทศไทยที่ปรากฏในคำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญนี้ มีสาระสำคัญเช่นเดียวกับคำชี้แจงของคณะรัฐมนตรีแทบทั้งหมด

สำหรับความจำเป็นของการใช้อำนาจฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับการเงิน ในกรณีนี้ ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า การตราพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญนั้นทำให้กรอบเวลาในการพิจารณาและอนุมัติร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภาเป็นสิ่งที่ไม่อาจคาดหมายได้ว่าจะสามารถดำเนินการตราพระราชบัญญัติให้เสร็จสิ้นได้แน่นอนเมื่อใด ดังนั้น “หากจะใช้กระบวนการเสนอกฎหมายในรูปแบบพระราชบัญญัติสำหรับการแก้ไขปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจที่จะต้องดำเนินการโดยด่วนแล้ว อาจทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทันท่วงที ทำให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติโดยรวมได้” นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังชี้ว่า แม้รัฐบาลจะดำเนินมาตรการต่างๆ ในปีงบประมาณ พ.ศ.

¹¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 21-23.

¹¹¹ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 9 คน ประกอบด้วย นายชัย ชลวร นายเจริญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

¹¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 25.

2552 หรือมาตรการเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณของภาครัฐแล้วก็ตาม “ก็ยังไม่อาจทำให้เกิดความเชื่อมั่นว่าจะสามารถแก้ไขปัญหภาวะเศรษฐกิจที่ชะลอตัวอย่างต่อเนื่องได้”¹¹³ คณะรัฐมนตรีจึงจำเป็นต้องรีบดำเนินการมาตรการแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจโดยเร่งด่วน เพื่อป้องกันปัญหาที่ปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจจะลุกลามไปในทุกภาคส่วน ถือเป็น “การทำหน้าที่พื้นฐานทางเศรษฐกิจของรัฐในการสร้างความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ” ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดนี้ “เป็นการกระทำที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 วรรคหนึ่ง แล้ว”¹¹⁴

สำหรับคำวินิจฉัยในประเด็นที่สองที่ว่า “พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2542 เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 วรรคสอง หรือไม่” นั้น ศาลรัฐธรรมนูญเริ่มด้วยการวินิจฉัยประเด็นปัญหาที่ว่า “กรณีใดจะถือว่าเป็นกรณีฉุกเฉินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 วรรคสอง” โดยชี้ว่า “ต้องเป็นกรณีที่เร่งด่วนที่จะต้องรีบป้องกันแก้ไขโดยพลัน หรือเป็นที่คาดหมายได้ว่าหากไม่เร่งรีบดำเนินการป้องกันและวางแผนทางแก้ไขไว้มาก่อน ย่อมจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงยากต่อการแก้ไขเยียวยาในภายหลัง” ในขณะเดียวกันศาลรัฐธรรมนูญได้ระบุเงื่อนไขเพิ่มเติมว่า “การที่จะพิจารณาว่าสถานการณ์ใดเป็นกรณีฉุกเฉินหรือไม่ นั้น ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป” เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงในกรณีนี้ ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า “คณะรัฐมนตรีได้จัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนเพื่อยับยั้งและบรรเทาความเสียหายของปัญหาที่เกิดขึ้นจากวิกฤติเศรษฐกิจตกต่ำ และเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจไว้มิให้เกิดความเสียหายมากกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ อันเป็นการแก้ไขปัญหาคความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศตามความจำเป็นรีบด่วนที่ลดหลั่นเป็นลำดับแล้ว”¹¹⁵

จากการให้เหตุผลในลักษณะดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยโดยมติเอกฉันท์ว่า “เมื่อพิจารณาถึงเหตุที่เป็นกรณีความฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ดังกล่าวข้างต้น ประกอบสาระสำคัญและกรอบการดำเนินการตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2542 แล้ว “ยังไม่มีมูลกรณีให้เห็นว่า คณะรัฐมนตรีได้ตราพระราชกำหนดขึ้นมาโดยไม่สุจริตหรือใช้ดุลพินิจบิดเบือนหลักการของรัฐธรรมนูญ” จึงเห็นว่า การตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและ

¹¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27.

¹¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 29.

¹¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 31-32.

เสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2542 เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 วรรคสอง แล้ว”¹¹⁶

ในเวลาต่อมา เมื่อพรรคเพื่อไทยได้รับเสียงสนับสนุนในการจัดตั้งรัฐบาลและได้อำนาจฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนดในลักษณะเดียวกันโดยอ้างปัญหาผลกระทบทางเศรษฐกิจของสถานการณ์น้ำท่วมใหญ่ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2554 ปรากฏว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ก็ได้ยื่นความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยยกข้อโต้แย้งในทำนองเดียวกัน ดังปรากฏในคำร้องของ**คำวินิจฉัยที่ 5-7/2555**¹¹⁷ ซึ่งเป็นการโต้แย้งการตราพระราชกำหนด 2 ฉบับ ได้แก่ **พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2555 และพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2555** แต่ในกรณีนี้เป็นการยื่นคำร้องโต้แย้งที่มาจากทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กล่าวคือ คำร้องหนึ่งยื่นโดยประธานสภาผู้แทนราษฎรตามความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 117 คน และอีกคำร้องหนึ่งยื่นโดยประธานวุฒิสภามาตามความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 68 คน

ประเด็นคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในกรณีนี้ มีสาระสำคัญอยู่ที่การโต้แย้งว่า การตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2555 นั้น “รัฐบาลมีเจตนาเพื่อกู้เงินมาใช้ในโครงการระยะยาว มิใช่กรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้” เนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามมติคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (กยน.) เห็นชอบร่างแผนปฏิบัติการบรรเทาอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำแบบบูรณาการและยั่งยืน (กรณีลุ่มน้ำเจ้าพระยา) โดยมีกรอบวงเงินงบประมาณ 300,000 ล้านบาท และเห็นชอบในหลักการให้จัดสรรงบประมาณ จำนวน 50,000 ล้านบาท ซึ่งเป็นการวางแผนงบประมาณไว้ล่วงหน้าแล้ว ดังนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่าย

¹¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 32.

¹¹⁷ "คำวินิจฉัยที่ คำวินิจฉัยที่ 5-7/2555 วันที่ 22 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2555 เรื่อง พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2555 และพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2555 เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่," *ราชกิจจานุเบกษา* 129 (13 กันยายน 2555): 1-43.

ค่านจึงเห็นว่า การใช้อำนาจตราพระราชกำหนดฉบับนี้ ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของความจำเป็นเร่งด่วน ที่เกี่ยวกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ¹¹⁸

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มนี้ให้เหตุผลว่า การตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2555 มิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 วรรคหนึ่ง “เนื่องจากในขณะที่ตราพระราชกำหนดดังกล่าวนั้น ประเทศมิได้อยู่ในขั้นวิกฤตหรือมีภัยอันตราย” โดยชี้ว่า รัฐบาลได้ระบุในเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 ซึ่งจัดทำเสร็จในช่วงเดือนพฤศจิกายน 2554 ว่าเศรษฐกิจไทยในปี 2555 ยังสามารถขยายตัวได้ร้อยละ 4.5 ถึง 5.5 และอัตราเงินเฟ้อประมาณร้อยละ 3.0 ถึง 4.0 ซึ่งถือว่าอัตราดี¹¹⁹

นอกจากนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มนี้ยังโต้แย้งว่า การตราพระราชกำหนดดังกล่าว มิได้ส่งผลให้อัตราหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ลดลงแต่อย่างใด เพราะข้อมูลประมาณการเศรษฐกิจในปี 2555 ปรากฏชัดว่า ภาวะเศรษฐกิจของประเทศมิได้อยู่ในขั้นวิกฤต หากแต่อยู่ในระดับที่มีเสถียรภาพ ดังนั้น “เหตุผลความจำเป็นเร่งด่วนที่รัฐบาลใช้กล่าวอ้างเป็นเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดดังกล่าวจึงไม่มีอยู่” เมื่อพิจารณาแผนการใช้จ่ายเงินตามพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ยื่นคำร้องชี้ว่า รัฐบาลมิได้นำเงินจำนวน 350,000 ล้านบาท ตามที่ได้กู้มาไว้ใน “แผนเร่งด่วน” หากแต่นำเงินมาไว้ใน “แผนระยะยาว” และได้มีแผนงานโครงการรองรับที่ชัดเจนแต่อย่างใด¹²⁰

ส่วนคำร้องของสมาชิกวุฒิสภานั้น มุ่งโต้แย้งประเด็น “ความจำเป็นฉุกเฉินเร่งด่วนที่มีผลต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” โดยชี้ว่า แม้รัฐบาลจะอ้างเหตุผลความจำเป็นเรื่องผลกระทบทางเศรษฐกิจจากปัญหาอุทกภัยครั้งใหญ่ แต่เมื่อพิจารณาความรุนแรงของปัญหาอุทกภัยที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในปี 2554 โดยเปรียบเทียบกับความรุนแรงของปัญหาอุทกภัยในปี 2553 และปี 2538 แล้ว จะเห็นได้ว่า “ไม่ได้มีข้อแตกต่างกันมาก ซึ่งในอดีตคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินในแต่ละช่วงเวลา มิได้มีความจำเป็นต้องดำเนินการให้มีการตราพระราชกำหนดเพื่อปรับปรุงการบริหารหนี้เฉพาะราย ดังเช่นการตราพระราชกำหนดฉบับนี้เพื่อให้มีงบประมาณรายจ่ายไปสมทบกับเงินอื่นที่จะนำไปใช้ในการบูรณะ ฟื้นฟูและพัฒนาประเทศแต่ประการใด”¹²¹

¹¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

¹¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3-4.

¹²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5-6.

¹²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

สำหรับประเด็นเรื่องความจำเป็นที่รัฐบาลต้องตราพระราชกำหนดการเงินทั้งสองฉบับนี้ คณะสมาชิกวุฒิสภาผู้ยื่นคำร้องโต้แย้งว่า ตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 ซึ่งรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้วนั้น ได้มีการจัดสรร “งบประมาณรายจ่ายงบกลาง” ในความควบคุมของกระทรวงการคลังและสำนักงบประมาณไว้แล้ว โดยเฉพาะในส่วนของ “ค่าใช้จ่ายในการเยียวยา ฟื้นฟู และป้องกันความเสียหายจากอุทกภัยอย่างบูรณาการ” จำนวน 120,000 ล้านบาท และจัดสรรในส่วนของ “เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น” จำนวน 66,000 ล้านบาท อีกทั้งยังมีการตั้งงบประมาณตามแผนงานจัดการทรัพยากรน้ำ แผนงานป้องกัน เตือนภัย แก้มเขื่อนและฟื้นฟูความเสียหายจากภัยพิบัติ แผนงานโครงสร้างพื้นฐาน และแผนงานตลอดจนโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบูรณะและฟื้นฟูประเทศที่ได้รับความเสียหายจากปัญหาอุทกภัย และการลงทุนหรือการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญของประเทศ ตามที่ได้มีการตั้งงบประมาณไว้ในงบประมาณรายจ่ายของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ อีกเป็นจำนวนมากด้วย¹²²

ในการพิจารณาประเด็นตามคำร้องนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้เปิดให้ผู้เกี่ยวข้องเสนอคำชี้แจงเป็นหนังสือและด้วยวาจา ประกอบด้วย นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ในฐานะผู้แทนคณะรัฐมนตรี¹²³ และนายกิตติรัตน์ ณ ระนอง รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง¹²⁴ จากนั้นศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ¹²⁵ ได้วินิจฉัยว่า พระราชกำหนดทั้งสองฉบับ “เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ และเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 วรรคหนึ่งและวรรคสอง”¹²⁶

คำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญเริ่มด้วยการชี้ให้เห็นถึงหลักการและเหตุผลของการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนด โดยอธิบายว่า ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในระบบรัฐสภานั้น รัฐสภาในฐานะตัวแทนประชาชนย่อมเป็นผู้ทำหน้าที่นิติบัญญัติในการตรากฎหมายตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย การตรากฎหมายของรัฐสภาจึงถือเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของประชาชน แต่ด้วยเหตุแห่งความจำเป็นในบางสถานการณ์ที่อาจ

¹²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 7-8.

¹²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

¹²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 28-30.

¹²⁵ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 9 คน คือ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัย ชลวร นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

¹²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 43.

ก่อให้เกิดปัญหาวิกฤตการณ์หรือภัยคุกคามอย่างรุนแรงต่อประเทศ และมีความจำเป็นต้องตรากฎหมายขึ้นมาใช้บังคับทันที เพื่อแก้ไขปัญหาและภัยคุกคามดังกล่าว แต่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับระยะเวลาของกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภา ที่ไม่อาจตรากฎหมายออกมาใช้บังคับเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์หรือภัยคุกคามของประเทศได้อย่างทันที่ จึงต้องมี “ช่องทางยกเว้น” ขึ้น¹²⁷

ศาลรัฐธรรมนูญอธิบายต่อไปว่า ในการตราพระราชบัญญัตินั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการตราไว้ 3 วาระตามลำดับ กระบวนการเหล่านี้ทำให้กรอบเวลาในการพิจารณาและอนุมัติร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภาเป็นสิ่งที่ไม่อาจคาดหมายได้ว่าจะสามารถดำเนินการตราพระราชบัญญัติให้เสร็จสิ้นได้แน่นอนเมื่อใด ดังนั้น “หากจะใช้กระบวนการเสนอกฎหมายในรูปแบบพระราชบัญญัติสำหรับการแก้ไขปัญหาวิกฤตที่จะต้องดำเนินการโดยด่วนแล้ว อาจทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทันที่ ทำให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชาติโดยรวมได้”¹²⁸ ศาลรัฐธรรมนูญชี้ต่อไปว่า รัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับที่ผ่านมาต่างบัญญัติให้ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีมีอำนาจถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดเพื่อให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประเทศชาติและประชาชนได้ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด แล้วเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติอีกครั้งหนึ่ง¹²⁹

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีสามารถตราพระราชกำหนดได้ภายใต้เงื่อนไข 2 ประการ คือ ประการแรก “ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ” อีกประการหนึ่ง คือ ต้องเป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่า “เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้” กล่าวคือ เป็นกรณีที่เกิดขึ้นโดยปัจจุบันทันด่วน และจะต้องรีบแก้ไขปัญหาโดยฉับพลัน ซึ่งในขณะนั้นประเทศกำลังเผชิญกับปัญหาสภาวะวิกฤตหรือภัยคุกคามอย่างรุนแรงและชัดเจน หรืออาจเป็นกรณีที่มีสัญญาณบ่งชี้หรือเป็นที่คาดหมายได้ว่าประเทศกำลังจะประสบกับปัญหาวิกฤตการณ์หรือภัยคุกคามอย่างรุนแรง หากคณะรัฐมนตรีไม่ดำเนินการป้องกันหรือกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ก็จะทำให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายต่อประเทศอย่างรุนแรงจนยากที่จะแก้ไขเยียวยาได้ในภายหลัง และมีความจำเป็นต้องตรากฎหมายเพื่อให้มีผลใช้บังคับได้ทันที เพื่อให้สามารถ

¹²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 30.

¹²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 30-31.

¹²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 31.

แก้ไขปัญหาสภาวະวิฤตหรือภัยคุกคามได้อย่างรีบด่วนและทันต่อสถานการณ์ โดยไม่อาจใช้กระบวนการทางนิติบัญญัติปกติของรัฐสภาเพื่อตรากฎหมายออกมาใช้บังคับได้ทันต่อเหตุการณ์¹³⁰

สำหรับการที่จะพิจารณาว่า เรื่องใดเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้นั้น ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า “จะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นเรื่อง ๆ ไป การใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกำหนด จึงต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขทั้งสองประการดังกล่าวและต้องดำเนินการอย่างเข้มงวด เนื่องจากการใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนรัฐสภา และรัฐสภาไม่สามารถแก้ไขเนื้อหาสาระของพระราชกำหนดได้ มีอำนาจแต่เพียงพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดเท่านั้น” จากนั้นศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยประเด็นที่ว่า “การตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2555 และการตราพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2555 เป็นไปตามเงื่อนไขของการตราพระราชกำหนดตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 วรรคหนึ่งและวรรคสองหรือไม่” โดยศาลรัฐธรรมนูญได้ยกข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ โดยมีรายละเอียดตามที่ปรากฏในคำชี้แจงของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2555 นั้น “เป็นกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ”¹³¹ เพราะเป็นการตราพระราชกำหนดเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากปัญหาอุทกภัยรวมทั้งการสร้างเชื่อมั่นทางเศรษฐกิจให้แก่นักลงทุนและประชาชนโดยทั่วไป เนื่องจากปัญหาอุทกภัยดังกล่าวได้สร้างความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างรุนแรง และมีความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชนเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้ประกอบกิจการในนิคมอุตสาหกรรมที่ถูกน้ำท่วม มีโรงงานอุตสาหกรรมได้รับผลกระทบทั้งสิ้น 841 โรงงาน จึงเป็นการสร้างเชื่อมั่นในการประกอบอาชีพของประชาชนและผู้ลงทุนที่อยู่ในพื้นที่ดำเนินการตามยุทธศาสตร์ และเป็นการป้องกันภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นในเวลาอันใกล้จะถึง ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาทั้งหมด ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยโดยมติเอกฉันท์ว่า การตราพระราชกำหนดฉบับนี้ “เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 วรรคสอง”¹³²

¹³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 31-32.

¹³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 35.

¹³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 36-37.

สำหรับกรณีการตราพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2555 นั้น ผลการวินิจฉัยพระราชกำหนดฉบับนี้มีได้เป็นไปโดยมติเอกฉันท์ โดยศาลรัฐธรรมนูญมีมติ 7 ต่อ 2 เสียง¹³³ วินิจฉัยว่า “การตราพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2555 เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 วรรคหนึ่งและวรรคสอง” ทั้งนี้ การให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญได้อ้างถึงกรณีตัวอย่างการตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินในอดีต คือ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการพัฒนาและฟื้นฟูสถาบันการเงิน พ.ศ. 2541 และพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการพัฒนาและฟื้นฟูสถาบันการเงินระยะที่สอง พ.ศ. 2545

ศาลรัฐธรรมนูญเทียบเคียงให้เห็นว่า คณะรัฐมนตรีในสมัยนั้นได้ตราพระราชกำหนดดังกล่าวขึ้น เนื่องจากในช่วงปี พ.ศ. 2539-2540 ประเทศไทยได้ประสบกับปัญหาวิกฤตทางการเงินครั้งใหญ่ ในทำนองเดียวกับการตราพระราชกำหนดครั้งนี้ คณะรัฐมนตรีมีเหตุผลสำคัญคือ “ในปี พ.ศ. 2554 ได้เกิดวิกฤตการณ์อุทกภัยอย่างร้ายแรงในหลายพื้นที่ของประเทศซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคมอย่างรุนแรง ดังนั้น รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องอย่างเร่งด่วนที่จะต้องบูรณะและฟื้นฟูประเทศ เยียวยาความเสียหายให้แก่ประชาชน รวมทั้งดำเนินการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ โดยจัดให้มีการลงทุนในโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานที่จำเป็น”¹³⁴

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ในตอนท้ายของคำวินิจฉัยว่า เมื่อได้พิจารณาข้อเท็จจริงทั้งหมดประกอบกันแล้วเห็นว่า การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าว “ไม่ถึงกับเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ” ตามที่ผู้เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาทั้งสองโต้แย้ง แต่ความจำเป็นดังกล่าวเกิดขึ้นอันมีสาเหตุเนื่องมาจากวิกฤตการณ์อุทกภัยจริง และมีความจำเป็นรีบด่วนที่จะต้องใช้มาตรการป้องกันและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งมาตรการดังกล่าวมีความเกี่ยวเนื่องกันในการป้องกันและแก้ไขปัญหา ศาลรัฐธรรมนูญชี้ต่อไปว่า “ยังไม่มีมูลกรณีชี้ให้เห็นว่า คณะรัฐมนตรีได้ตราพระราชกำหนดขึ้นมาโดยไม่สุจริตหรือใช้ดุลพินิจบิดเบือนหลักการของรัฐธรรมนูญ” จึงเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 วรรคสอง¹³⁵

¹³³ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก จำนวน 7 คน คือ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายจรัญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอรุณ นายสุรชัย มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย จำนวน 2 คน คือ นายจรัญ ภักดี ธนากุล และนายชัช ชลวร

¹³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 37-38.

¹³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 42.

หนังสือสัญญาระหว่างประเทศมีเนื้อหาไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุที่การจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศ ถือเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการสร้างบรรทัดฐานทางกฎหมายประเภทหนึ่ง การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ การโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ย่อมกระทำได้ด้วยเหตุผลที่ว่าฝ่ายบริหารได้ใช้อำนาจจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศโดยไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังปรากฏให้เห็นในคำร้องของ**คำวินิจฉัยที่ 6-7/2551**¹³⁶ ประกอบด้วยคำร้องที่ยื่นโดยประธานวุฒิสภาตามความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 77 คน และคำร้องที่ยื่นโดยประธานสภาผู้แทนราษฎรตามความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 151 คน ซึ่งโต้แย้งว่า**คำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ฉบับลงวันที่ 18 มิถุนายน 2551** เป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 190 และมาตรา 154

คำร้องของสมาชิกวุฒิสภาโต้แย้งว่า คำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ฉบับลงวันที่ 18 มิถุนายน 2551 (Joint Communiqué) เป็น “หนังสือสัญญา” ตามนัยของมาตรา 190 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 การไปลงนามของนายนาทพล ปัทมะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ มิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 190 และมติคณะรัฐมนตรีซึ่งนำโดยนายสมักร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2551 ไม่ได้ดำเนินการให้ชอบด้วยกระบวนการรัฐธรรมนูญ เนื่องจากคำแถลงการณ์ร่วมระหว่างประเทศไทยกับประเทศกัมพูชาเพื่อขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกนั้น เป็น “หนังสือสัญญาที่มีผลเปลี่ยนแปลงอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐ หรือเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่อาณาเขตประเทศไทย” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 วรรคสอง จึงต้องนำเสนอต่อรัฐสภาและต้องชี้แจงต่อรัฐสภา แต่คณะรัฐมนตรีกลับมิได้ขอความเห็นชอบจากรัฐสภา อีกทั้งมิได้ให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน¹³⁷

สมาชิกวุฒิสภากลุ่มนี้เห็นว่า การลงนามในคำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าว “เป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ” โดยให้เหตุผลว่าคำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวถือเป็นหนังสือสัญญาหรือสนธิสัญญาตาม

¹³⁶ "คำวินิจฉัยที่ 6-7/2551 วันที่ 8 กรกฎาคม พุทธศักราช 2551 เรื่อง ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับคำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ฉบับลงวันที่ 18 มิถุนายน 2551 เป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 หรือไม่," *ราชกิจจานุเบกษา* 125 (10 ตุลาคม 2551): 1-25.

¹³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10-11.

เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ จึงเสนอคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย 2 ประเด็น คือ ประเด็นที่หนึ่ง การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศได้ลงนามในคำแถลงการณ์ร่วมในฐานะตัวแทนประเทศไทยเมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2551 นั้น มีปัญหาว่าคำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวได้ดำเนินการโดยชอบและเข้าข่ายตามมาตรา 190 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 หรือไม่ และประเด็นที่สอง คำแถลงการณ์ร่วมที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศได้ลงนามร่วมกับทางฝ่ายกัมพูชานั้น จะถือว่าเป็น “หนังสือสัญญา” ในความหมายของมาตรา 190 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่¹³⁸

ส่วนคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น มีสาระสำคัญของประเด็นข้อโต้แย้งในทำนองเดียวกัน โดยขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า เอกสารคำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าว “เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 หรือไม่” และการกระทำของคณะรัฐมนตรีและนายพดล ปัทมะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ที่ได้ดำเนินการเกี่ยวกับข้อตกลงและเงื่อนไขในเอกสาร รวมทั้งการลงนามในเอกสารคำแถลงการณ์ร่วมของนายพดล ปัทมะ “เป็นการกระทำที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 190” เนื่องจากได้ลงนามในเอกสารคำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าว โดยคณะรัฐมนตรียังมิได้ให้ข้อมูลและยังมิได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งยังมิได้ชี้แจงและได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาเกี่ยวกับเอกสารคำแถลงการณ์ร่วมก่อนการดำเนินการเพื่อจัดทำและลงนามในเอกสารคำแถลงการณ์ร่วมนั้น¹³⁹

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มนี้เห็นว่า เนื้อหาของเอกสารคำแถลงการณ์ร่วมซึ่งลงนามโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในฐานะตัวแทนของราชอาณาจักรไทยกับตัวแทนของราชอาณาจักรกัมพูชานั้น “ถือเป็นพันธกรณีข้อตกลงระหว่างตัวแทนของทั้งสองประเทศ เพราะข้อความในเอกสารคำแถลงการณ์ร่วม ปรากฏคำว่า MAP ซึ่งแปลว่าแผนที่ และระบุไว้ว่าเป็นแผนที่ที่ฝ่ายกัมพูชาเป็นผู้จัดทำขึ้นแนบท้ายเอกสารคำแถลงการณ์ร่วมแต่ฝ่ายเดียว อีกทั้งยังแสดงออกทั้งในการประชุมเจรจาและโดยข้อความในข้อตกลงในเอกสารคำแถลงการณ์ร่วมว่าพื้นที่ N.1 ตามแผนที่ดังกล่าว เป็นดินแดนของกัมพูชาแต่ผู้เดียว เอกสารดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นหนังสือสัญญาตามความหมายของมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญ”¹⁴⁰

ในการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญได้เปิดให้ผู้เกี่ยวข้องเสนอคำชี้แจงและให้ถ้อยคำพร้อมเอกสาร ประกอบด้วย นายพดล ปัทมะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ¹⁴¹

¹³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9-10.

¹³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11, 17.

¹⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12-13, 16.

¹⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18-19.

นายกฤต ไกรจิตติ อธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย¹⁴² จากนั้นศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายชัช ชลวร ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดประเด็นวินิจฉัย 2 ประเด็น คือ ประเด็นที่หนึ่ง คำแถลงการณ์ร่วมไทย – กัมพูชา หรือ Joint Communiqué ฉบับลงวันที่ 18 มิถุนายน 2551 เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 190 หรือไม่ และ ประเด็นที่สอง หากคำแถลงการณ์ร่วมไทย – กัมพูชา หรือ Joint Communiqué ฉบับลงวันที่ 18 มิถุนายน 2551 เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 190 แล้ว คำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าว เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 190 วรรคสอง ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา หรือไม่¹⁴³

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเริ่มด้วยการชี้ให้เห็นถึงนัยของคำว่า “หนังสือสัญญา” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 โดยอธิบายว่า “หนังสือสัญญา” หมายถึงความตกลงระหว่างประเทศทุกประเภทที่จัดทำขึ้นระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศในรูปแบบที่เป็นลายลักษณ์อักษร และอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะถูกบันทึกไว้ในเอกสารฉบับเดียวหรือหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกัน และไม่ว่าจะเรียกชื่อว่าอย่างไร อันเป็นความหมายที่ตรงกันกับคำว่า “treaty” ตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 และตรงกับที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยให้ความหมายไว้แล้วในคำวินิจฉัยที่ 11/2542 และคำวินิจฉัยที่ 33/2543

จากคำจำกัดความ “หนังสือสัญญา” ตามแนวคำวินิจฉัยดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า คำแถลงการณ์ร่วมนี้นี้ประกอบด้วย “การกระทำระหว่างรัฐต่อรัฐ เป็นลายลักษณ์อักษร โดยผู้มีอำนาจทำหนังสือสัญญาของทั้งสองประเทศ” ศาลรัฐธรรมนูญอธิบายต่อไปว่า “ปกติคำแถลงการณ์ร่วมที่ไม่ประสงค์จะให้ผลทางกฎหมายนั้น ไม่มีความจำเป็นต้องลงนาม แต่ในคำแถลงการณ์ร่วมนี้นี้ ฝ่ายไทยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้ลงนาม” นอกจากนี้ยังชี้ว่า “คำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวยังมุ่งให้เกิดผลทางกฎหมายจากพันธกรณีที่ทั้งสองฝ่ายจะจัดทำแผนบริหารจัดการพื้นที่ร่วมกัน คำแถลงการณ์ร่วมนี้นี้จึงเข้าองค์ประกอบของลักษณะความตกลงระหว่างประเทศ โดยทั้งสองฝ่ายต่างสงวนสิทธิซึ่งกันและกัน” ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า เมื่อคำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวมิได้กำหนดให้อยู่ภายใต้กฎหมายภายในของรัฐใดรัฐหนึ่ง จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ คำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวจึงเข้าลักษณะเป็น “หนังสือสัญญา” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190¹⁴⁴

¹⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 19-20.

¹⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

¹⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 21.

ในการพิจารณาวินิจฉัยประเด็นที่สองที่ว่า “คำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าว เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 190 วรรคสอง ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา หรือไม่” นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้ชี้ให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 วรรคสอง โดยอธิบายว่า เป็นบทบัญญัติที่กำหนดประเภทของหนังสือสัญญาที่คณะรัฐมนตรีจะต้องขอความเห็นชอบของรัฐสภาไว้ เนื่องจากหนังสือสัญญานั้นเป็นหนังสือที่มีความสำคัญ ก่อนที่หนังสือสัญญานั้นจะมีผลผูกพันกับประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศที่เป็นคู่สัญญา สมควรได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบทั้งโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่ในการทำหนังสือสัญญาดังกล่าว และโดยรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและเป็นตัวแทนของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยด้วย¹⁴⁵

เมื่อพิจารณาประเภทของหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 วรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า คำว่า “หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลง...” นั้น ใช้กับหนังสือสัญญารวม 2 ประเภท คือ หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย และหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ ศาลรัฐธรรมนูญอธิบายต่อไปว่า แม้ว่าถ้อยคำที่ใช้กับหนังสือสัญญาทั้งสองประเภทนี้ จะบัญญัติว่า “หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลง” ซึ่งดูเหมือนว่าจะต้องปรากฏชัดในบทหนังสือสัญญาว่า มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจ จึงต้องขอความเห็นชอบของรัฐสภา แต่หากแปลความเช่นนั้น ก็จะไม่เกิดผลตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญที่มุ่งจะตรวจสอบควบคุมการทำหนังสือสัญญาก่อนที่ฝ่ายบริหารจะไปลงนามให้มีผลผูกพันประเทศ ซึ่งจะเกิดปัญหามาภายหลังได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ถ้อยคำว่า “หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลง” นั้น ต้องแปลความว่าหากหนังสือสัญญาใดที่คณะรัฐมนตรีจะไปดำเนินการทำกับประเทศอื่นหรือกับองค์การระหว่างประเทศ มีลักษณะของ “หนังสือสัญญาที่อาจมีผลเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรืออาจมีผลเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย หรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ” ก็ต้องนำหนังสือสัญญานั้น ขอความเห็นชอบของรัฐสภาก่อน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 วรรคสอง และวรรคสาม¹⁴⁶

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า “หนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญานั้น” มีความชัดเจนของถ้อยคำอยู่แล้ว แต่สำหรับ “หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง” และ “หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพัน

¹⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 22.

¹⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 22-23.

ด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ” นั้น เป็นเรื่องที่ทำหนังสือสัญญาจะต้องใคร่ครวญให้รอบคอบก่อนที่จะดำเนินการทำหนังสือสัญญาดังกล่าว โดยต้องพิจารณาว่า “หากกระทำไปแล้วจะก่อให้เกิดผลกระทบหรือมีผลผูกพันตามประเภทของหนังสือสัญญาที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 190 วรรคสอง บัญญัติไว้หรือไม่ แล้วตัดสินใจว่าจะต้องขอความเห็นชอบของรัฐสภาหรือไม่”¹⁴⁷

ส่วนเรื่องอาณาเขตของประเทศนั้น ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า “ถือเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในบริเวณที่ยังมีข้อขัดแย้งกันอยู่ระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ การดำเนินการและการพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องนี้จึงต้องกระทำอย่างรอบคอบ หากเป็นกรณีที่น่าจะเกิดการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศแล้ว ย่อมจะต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 วรรคสอง ด้วย” สำหรับเนื้อหาของคำแถลงการณ์ร่วมไทย – กัมพูชา ฉบับลงวันที่ 18 มิถุนายน 2551 ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า “แม้จะไม่ได้ปรากฏสาระสำคัญอย่างชัดเจนว่าเป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่อันเป็นอาณาเขตของประเทศไทยก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาข้อบททั้งหมดในคำแถลงการณ์ร่วม ประกอบกับแผนที่หรือแผนผังแนบท้ายซึ่งจัดทำขึ้นโดยประเทศกัมพูชาแต่เพียงฝ่ายเดียว อันประกอบเป็นส่วนหนึ่งของคำแถลงการณ์ร่วมแล้ว จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า แผนที่ดังกล่าวได้กล่าวอ้างถึงพื้นที่ N.1 N.2 และ N.3 โดยที่ไม่ได้มีการกำหนดเขตของพื้นที่ N.1 N.2 และ N.3 ให้ชัดเจนว่ามีบริเวณครอบคลุมส่วนใดของประเทศใดเป็นจำนวนเท่าใด” ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า “เป็นการสุ่มเสี่ยงต่อผลกระทบในเรื่องอาณาเขตของประเทศไทย อันเป็นปัญหาที่ละเอียดอ่อน และอาจก่อให้เกิดข้อพิพาทระหว่างประเทศต่อไปภายหน้าได้”¹⁴⁸

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังชี้ว่า การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ได้ดำเนินการเจรจากับประเทศกัมพูชาก่อนที่จะได้มีการลงนามคำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าว “พึงเล็งเห็นได้ว่า หากลงนามคำแถลงการณ์ร่วมไป ก็อาจก่อให้เกิดการแตกแยกกันทางด้านความคิดเห็นของคนในสังคมทั้งสองประเทศ อีกทั้งอาจก่อให้เกิดวิกฤติแก่ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศกัมพูชา อันมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคมอย่างกว้างขวาง” ดังนั้น คำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวจึงเป็นหนังสือสัญญาที่อาจมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตประเทศไทย ซึ่งเป็นหนังสือสัญญาที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 190 วรรคสอง กำหนดให้ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา “เนื่องจากเป็นหนังสือสัญญาที่อาจมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศ ทั้งยังมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคมของประเทศอย่างกว้างขวางอีกด้วย”¹⁴⁹

¹⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 23.

¹⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 23-24.

¹⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 24.

สรุปผลการวิเคราะห์

ผลการวิเคราะห์ลักษณะข้อโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเนื้อหาของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารดังได้กล่าวถึงในบทนี้ แสดงให้เห็นว่า ปัญหาข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นในกระบวนการตรากฎหมายนั้น นอกจากจะปรากฏในกรณีการโต้แย้งว่าร่างกฎหมายมีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของมาตราใดมาตราหนึ่งของรัฐธรรมนูญโดยตรงแล้ว ยังมีกรณีที่เป็นการโต้แย้งว่าร่างกฎหมายมีเนื้อหาที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์และหลักการของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นเงื่อนไขผูกมัดการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาอีกด้วย

การยกหลักการของรัฐธรรมนูญขึ้นโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภานั้น เห็นได้จากคำร้องโต้แย้งในลักษณะต่าง ๆ ได้แก่ การโต้แย้งว่าร่างกฎหมายมีเนื้อหาขัดต่อหลักการยกเลิกกฎหมาย การโต้แย้งว่าร่างกฎหมายมีเนื้อหาไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดเกี่ยวกับการตรากฎหมายว่าด้วยเรื่องนั้น การโต้แย้งว่าร่างกฎหมายขัดต่อหลักการเกี่ยวกับเงินแผ่นดินและกรอบวินัยทางการคลัง การโต้แย้งว่าร่างกฎหมายมีบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักการและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐ การโต้แย้งว่าร่างกฎหมายมีเนื้อหาขัดต่อหลักความเป็นอิสระในการบริหารงานของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ การยกหลักการของรัฐธรรมนูญขึ้นโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในกระบวนการตรากฎหมาย ยังปรากฏในคำร้องโต้แย้งการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการตรากฎหมายในรูปพระราชกำหนด รวมถึงการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติอีกด้วย

หากพิจารณาในเชิงหลักการ บทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในกลุ่มนี้ ก็คือ การทำหน้าที่ให้หลักประกันแก่ตัวแสดงทุกฝ่ายในระบบการเมืองว่า บทบัญญัติกฎหมายใด ๆ ที่รัฐสภาได้ตราขึ้น รวมทั้งบทบัญญัติของกฎหมายและการกระทำทางกฎหมายใด ๆ ที่เกิดจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร จะมีความสมบูรณ์ได้ก็ต่อเมื่อดำเนินการโดยสอดคล้องกับเจตนารมณ์และหลักการของรัฐธรรมนูญ เมื่อรัฐธรรมนูญได้กำหนดบรรทัดฐานและเงื่อนไขเกี่ยวกับวิธีการที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งหลายจะก่อเกิดขึ้นมาได้ อย่างถูกต้องสมบูรณ์ไว้สำหรับให้องค์กรทางการเมืองเหล่านั้นยึดถือปฏิบัติตามแล้ว กระบวนการสร้างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจึงเป็นการใช้อำนาจโดยสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญโดยตรง ในแง่ที่ว่าการทำงานที่ขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายบริหารนั้น ถือเป็นการนำบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาปรับใช้เพื่อสร้างบรรทัดฐานทางกฎหมายที่มีผลทั่วไปในเรื่องต่าง ๆ ขึ้นมา

โดยนัยนี้ สมาชิกองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายบริหารต้องทำหน้าที่ของตนเฉพาะภายใต้หลักการและเงื่อนไขที่ระบุไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเท่านั้น ทั้งสมาชิกรัฐสภาและ

คณะรัฐมนตรีย่อมต้องรับรู้ว่าในการตรากฎหมายในเรื่องหนึ่ง ๆ นั้น มีกระบวนการวิธีและขั้นตอนที่ตนจะต้องปฏิบัติตามอย่างไรบ้าง และการตรากฎหมายในเรื่องเหล่านั้นกระทำได้ภายใต้เงื่อนไขและหลักการเช่นไร นั่นคือ แม้สมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจะสามารถใช้เสรีภาพในการจัดทำกฎหมายได้ตามเจตจำนงทางการเมืองของฝ่ายตน แต่กระบวนการดังกล่าวก็ถูกผูกมัดให้ต้องอยู่ภายใต้หลักการและบรรทัดฐานทางรัฐธรรมนูญด้วย ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการยื่นคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการตรากฎหมายในลักษณะที่กล่าวมานี้ จึงสะท้อนว่าในระบบรัฐสภาที่ยึดถือหลักความสูงสุดของรัฐธรรมนูญนั้น แม้องค์กรที่ใช้อำนาจในการตรากฎหมายจะสามารถใช้เจตจำนงของฝ่ายตนได้โดยเสรี แต่ก็เป็นการใช้เสรีภาพทางการเมืองที่มีขอบเขตภายใต้กรอบจำกัดที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น

บทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้น ก็คือ การตรวจสอบและวินิจฉัยให้การกระทำที่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขข้อกำหนดอันเป็นสาระสำคัญของความถูกต้องสมบูรณ์ในการตรากฎหมายนั้น มีสถานะเป็นการกระทำที่มีข้อบกพร่องทางกฎหมาย ด้วยเหตุที่มีเนื้อหาที่ตราขึ้นโดยไม่เป็นไปตามเงื่อนไขและหลักการของรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม บทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในกลุ่มนี้ไม่จำกัดแต่เพียงการทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้นเท่านั้น หากยังรวมถึงการวินิจฉัยข้อโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ฝ่ายบริหารได้ตราขึ้นโดยมีผลใช้บังคับเทียบเท่ากับกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ รวมถึงการโต้แย้งหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่รัฐบาลจัดทำขึ้นโดยไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญอีกด้วย

แม้ผลการวินิจฉัยคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดทั้งหมดจะไม่มีแม้แต่กรณีเดียวที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการยื่นคำร้องโต้แย้งปัญหาดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งปรากฏให้เห็นในแทบทุกรัฐบาล ย่อมสะท้อนให้เห็นว่า เมื่อใดที่รัฐบาลต้องการกำกับควบคุมกิจการสาธารณะบางเรื่อง แต่เล็งเห็นว่าการเสนอร่างกฎหมายเรื่องนั้นเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติ ย่อมมีโอกาสสูงที่จะถูกฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยโจมตี รัฐบาลมีแนวโน้มจะเลี่ยงสถานการณ์ดังกล่าวโดยอาศัยการตราพระราชกำหนดในเรื่องนั้นขึ้นมาแทน แม้ว่าตามหลักการทั่วไปแล้ว การกระทำในเรื่องนั้นควรจะต้องตราขึ้นโดยผ่านกระบวนการนิติบัญญัติตามวิถีทางปกติก็ตาม ดังนั้น การมีกลไกการยื่นคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยการใช้สิทธิของสมาชิกรัฐสภาในกรณีนี้ จึงเป็นหลักประกันว่าหากฝ่ายบริหารใช้อำนาจของตนโดยละเมิดต่อกฎเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ การกระทำเช่นนั้นย่อมถูกโต้แย้งคัดค้านหรือฟ้องร้องในศาลรัฐธรรมนูญได้เช่นเดียวกับการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว

บทที่ 7

การวินิจฉัยข้อโต้แย้งความชอบรัฐธรรมนูญในกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย : การ ทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบนามธรรม

ความนำ

ในบทที่ผ่านมาได้กล่าวถึงบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยข้อโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งปรากฏในช่วงก่อนที่กฎหมายจะมีผลใช้บังคับโดยสมบูรณ์ สำหรับบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญที่จะกล่าวถึงในบทนี้ เป็นการวินิจฉัยข้อโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในระหว่างที่มีผลใช้บังคับอยู่ หากพิจารณาในมิติกลไกเชิงสถาบัน บทบาทดังกล่าวเป็นการทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามกลไก 2 ลักษณะ คือ *ลักษณะแรก* การโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแล้วแบบนามธรรม ซึ่งเป็นการยื่นคำร้องโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา/ผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (A posteriori abstract constitutionality challenge) และ *ลักษณะที่สอง* การโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแล้วแบบนามธรรม ซึ่งเป็นการยื่นคำร้องโดยบุคคลผู้เห็นว่าสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ถูกระทบจากกฎหมายนั้น (Abstract constitutionality challenge by individuals)

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบัญญัติของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแล้วถูกยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแบบนามธรรม จำนวน 20 กรณี จำแนกเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ 2 กรณี พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหาร 8 กรณี พระราชบัญญัติทั่วไป 7 กรณี พระราชกำหนดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว 2 กรณี และระเบียบที่ออกโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ 1 กรณี ในจำนวนนี้มีกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จำนวน 7 กรณี

ตารางที่ 8 แสดงจำนวนกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแล้วแต่ละประเภทซึ่งถูกโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแบบนามธรรม

ประเภท	จำนวน	ขัดหรือแย้ง
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ	2	0
พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหาร	8	3
พระราชบัญญัติทั่วไป	7	3
พระราชกำหนดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว	2	0
ระเบียบที่ออกโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ	1	1
รวม	20	7

สำหรับรายชื่อของกฎหมายที่ถูกยื่นคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแบบนามธรรมภายหลังจากมีผลใช้บังคับแล้วตามประเภทที่กล่าวมาข้างต้น รวมถึงผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ สามารถพิจารณาได้จากตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 9 แสดงรายชื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ถูกโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแบบนามธรรม

คำวินิจฉัยที่	บทบัญญัติของกฎหมายที่ถูกโต้แย้ง	ผลคำวินิจฉัย
12/2544	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ สมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 96	ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
21/2556	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 92 วรรคสอง	ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ตารางที่ 10 แสดงรายชื่อพระราชกำหนดที่ถูกโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแบบนามธรรม

คำวินิจฉัยที่	บทบัญญัติของกฎหมายที่ถูกโต้แย้ง	ผลคำวินิจฉัย
33/2544	พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มาตรา 11 มาตรา 58 วรรคสี่และมาตรา 72 วรรคสอง (2)	ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
32/2548	พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 มาตรา 3 เฉพาะพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ตอนที่ 12 ว่าด้วยกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ ประเภที่ 12.01 กิจการโทรคมนาคม	ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ตารางที่ 11 แสดงรายชื่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารที่ถูกโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแบบนามธรรม

คำวินิจฉัยที่	บทบัญญัติของกฎหมายที่ถูกโต้แย้ง	ผลคำวินิจฉัย
58-62 /2543	พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540	ไม่รับคำร้อง
16/2545, 15/2555	พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง (10)	ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
24/2546	พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 มาตรา 19 วรรคสาม	ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
45/2546	พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช 2482 มาตรา 20 (1) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2538	ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
10/2551	พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 มาตรา 6 วรรคหนึ่ง (เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเป็นประธาน ก.ร. ของประธานรัฐสภา และการเป็นรองประธาน ก.ร. ของรองประธานรัฐสภา)	ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
10/2551	พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. 2541 มาตรา 8 (1) (2) (3) (เฉพาะกรณีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร) และ (4)	ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่	บทบัญญัติของกฎหมายที่ถูกละเมิด	ผลคำวินิจฉัย
10/2551	พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 มาตรา 7 (3) และ (5)	ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
16/2555	พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ.2551 มาตรา 11 บรรคหนึ่ง (1)	ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ตารางที่ 12 แสดงรายชื่อพระราชบัญญัติทั่วไปที่ถูกละเมิดปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแบบ
นามธรรม

คำวินิจฉัยที่	บทบัญญัติของกฎหมายที่ถูกละเมิด	ผลคำวินิจฉัย
21/2546	พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. 2505 มาตรา 12	ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
37/2546	พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 9	ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
64/2547	พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 มาตรา 90/17 บรรคสอง	ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
33/2554	พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 6	ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
34/2554	พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 มาตรา 86	ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
17/2555	ประมวลรัษฎากร มาตรา 40 (2) (3) (4) (5) (6) (7) และ (8) ประกอบมาตรา 57 ตี และมาตรา 57 เบญจ	ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
5/2556	พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 มาตรา 74	ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ตารางที่ 13 แสดงรายชื่อระเบียบที่ออกโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ถูกโต้แย้งปัญหาความชอบด้วย
รัฐธรรมนูญแบบนามธรรม

คำวินิจฉัยที่	บทบัญญัติของกฎหมายที่ถูกโต้แย้ง	ผลคำวินิจฉัย
24/2543	ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 ข้อ 6 ทวิ	ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

การวินิจฉัยข้อโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

การโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญปรากฏให้เห็น 2 กรณี¹ กล่าวคือ กรณีแรกเป็นการยื่นคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินยื่นตามคำร้องเรียนของบุคคลผู้ได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภารวม 10 คน ซึ่งเห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ มาตรา 96 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กรณีที่สองเป็นการยื่นคำร้องของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามคำร้องเรียนของบุคคลผู้ถูกกล่าวหาต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ว่ากระทำความผิดวินัยและความผิดอาญาในขณะที่ยังดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาแล้วมีมติว่าเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง บุคคลผู้นั้นจึงได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 92 วรรคสอง กระทบต่อสิทธิมนุษยชนเนื่องจากมีบทบัญญัติที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม แต่ละกรณีมีรายละเอียดโดยสรุปดังนี้

¹ นอกจากกรณีที่กำลังกล่าวถึงในที่นี้แล้ว บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ยังปรากฏในคำวินิจฉัยที่ 15/2541 อีกกรณีหนึ่งด้วย แต่ผู้เขียนไม่นำมารวมอยู่ในส่วนนี้ เนื่องจากสาระสำคัญคำร้องดังกล่าว เป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการตีความรัฐธรรมนูญ โดยมีประเด็นตามคำร้องที่ว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมีได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมีเหตุอันสมควร ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 23 ได้หรือไม่” ศาลรัฐธรรมนูญนอกจากจะวินิจฉัยประเด็นตามคำร้องนี้แล้ว ยังได้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 23 ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา 6 อีกด้วย

1. บทบัญญัติของกฎหมายเป็นการเพิ่มอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยที่รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจไว้

การโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกรณีแรกปรากฏในคำร้องของคำวินิจฉัยที่ 12/2544² ยื่นโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามคำร้องเรียนของนายสนธิ วรปัญญา ผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา และคณะรวม 10 คน ซึ่งโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 96 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากกลุ่มผู้ร้องเรียนเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่ถูกคัดค้านการเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้เลือกตั้งใหม่ตาม “คำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ 81/2544 ลงวันที่ 13 มีนาคม 2544 เรื่อง คำสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ กรณีคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เขตเลือกตั้งจังหวัดขอนแก่น จังหวัดพะเยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดระนอง จังหวัดลพบุรี จังหวัดศรีสะเกษ และจังหวัดอุบลราชธานี” ซึ่งมีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาที่ถูกคัดค้านทุกคนตามคำสั่งดังกล่าวสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ที่มีคำสั่งนั้น กลุ่มผู้ร้องเรียนจึงเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ “เป็นการเพิ่มอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยที่รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจไว้”³

คณะบุคคลดังกล่าวได้ร้องขอความเป็นธรรมต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยร้องเรียนว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งขัดต่อรัฐธรรมนูญ⁴ เนื่องจากเห็นว่าการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หากจะให้องค์กรใดมีอำนาจให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงจะต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 133 ซึ่งบัญญัติกรณีต่าง ๆ ที่ทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ มาตรา 96 ที่บัญญัติเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพเพิ่มขึ้นอีก จึงเป็นบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจไว้ เป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ใช้บังคับมิได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 6⁵

² คำวินิจฉัยที่ 12/2544 วันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2544 เรื่อง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 96 ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่, *ราชกิจจานุเบกษา* 119 (15 มกราคม 2545): 1-11.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-2.

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาชี้ว่า เมื่อรัฐธรรมนูญได้บัญญัติการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาไว้เป็นการเฉพาะและชัดเจนตามมาตรา 133 โดยให้วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่ง หรือศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้สมาชิกวุฒิสภาพ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา 133 (8) แต่ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้ตรากฎหมายอื่นเพิ่มเติมเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา หรือให้องค์กรอื่นนอกจากวุฒิสภาและศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาหรือวินิจฉัยให้สมาชิกวุฒิสภาพ้นจากสมาชิกภาพได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ มาตรา 96 ซึ่งบัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถูกคัดค้านสิ้นสุดลงนับแต่วันที่มีคำสั่ง” อันเป็นผลร้ายและกระทบต่อสิทธิหรือสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งรัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ จึงเป็นบทบัญญัติที่นอกเหนือ แตกต่าง หรือเพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญ มาตรา 133⁶

หลังจากเปิดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอคำชี้แจงประกอบการพิจารณาแล้ว⁷ ในการพิจารณาคำร้องนี้ ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายประเสริฐ นาสกุล ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ⁸ ได้กำหนดประเด็นวินิจฉัยว่า “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ มาตรา 96 ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่” คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเริ่มด้วยการชี้ถึงนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 วรรคหนึ่ง โดยชี้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถใช้ดุลพินิจที่จะพิจารณาวินิจฉัยว่า ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งมีการเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมหรือไม่ เมื่อพิจารณาแล้วและเชื่อว่าการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม รัฐธรรมนูญให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ อีกทั้งยังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการประกาศผลการเลือกตั้ง ตลอดจนดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ด้วย⁹

สำหรับนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา 147 วรรคหนึ่ง นั้น ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า เมื่อมีกรณีตามมาตรา 147 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) รัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการ

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3-4.

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6-7.

⁸ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 13 คน คือ นายประเสริฐ นาสกุล นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจุมพล ณ สงขลา พลโท จุล อติเรก นายปรีชา เฉลิมวณิช นายผัน จันทรปาน นายมงคล สระฐาน นายสุจิต บุญบงการ นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอิสสระ นิตพันธ์ประภาส และนายอูระ หวังอ้อมกลาง

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงโดยพลัน และเมื่อดำเนินการเสร็จแล้ว ต้องพิจารณาวินิจฉัยสั่งการโดยพลัน¹⁰ ศาลรัฐธรรมนูญอธิบายว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ มาตรา 96 บัญญัติขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 97 มาตรา 145 และมาตรา 147 เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 วรรคหนึ่ง (4) ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ต่อไปว่า เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในเขตเลือกตั้งใดใหม่แล้ว สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นย่อมสิ้นสุดลงไปด้วย “เป็นการแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงได้นอกจากที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 133 บัญญัติไว้ และการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ก็ต้องสืบเนื่องมาจากการดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 147 ก่อนแล้ว”¹¹ ด้วยเหตุผลที่กล่าวมา ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยโดยเสียงข้างมาก 12 ต่อ 1 เสียง¹² ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 96 ขอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว

2. บทบัญญัติของกฎหมายเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

การโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกรณีต่อมา ปรากฏในคำร้องของคำวินิจฉัยที่ 21/2556¹³ ยื่นโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9-10.

¹² นายปรีชา เถลิมนิชย์ เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเพียงคนเดียวที่วินิจฉัยว่า มาตรา 96 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มีความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 133 โดยให้เหตุผลว่า “กรณีการออกจากตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 97 แตกต่างและเป็นคนละกรณีกับการที่สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลง หรือการออกจากตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นคำวินิจฉัยสั่งการให้มีการเลือกตั้งใหม่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่บัญญัติไว้ในมาตรา 94 มาตรา 95 และมาตรา 96 อย่างไม่อาจนำมาใช้แทนกันได้ ข้ออ้างของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงน่าจะเกิดจากความเข้าใจสับสนในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอย่างเห็นได้ชัด” ดู “คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิมนิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ,” *ราชกิจจานุเบกษา* 119 (15 มกราคม 2545): 46-89.

¹³ “คำวินิจฉัยที่ 21/2556 วันที่ 18 ธันวาคม พุทธศักราช 2556 เรื่อง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 257 วรรคหนึ่ง (2) ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 92 วรรคสอง

ตามคำร้องเรียนของคุณหญิงทิพาวดี เมฆสวรรค์ ซึ่งโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 92 วรรคสอง ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 30 เนื่องจากคุณหญิงทิพาวดี เมฆสวรรค์ ถูกกล่าวหาต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ว่ากระทำความผิดวินัยและความผิดอาญาในขณะที่ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (เลขาธิการ ก.พ.) กรณีที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับการคัดเลือกข้าราชการเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหาร 9 ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ด่วนที่สุด ที่ นร 0701/ว 9 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2544 ต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งรองอธิบดีกรมสรรพากรที่อาศัยหลักเกณฑ์และวิธีการตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ดังกล่าว และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาแล้วมีมติว่า การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจริง¹⁴

คุณหญิงทิพาวดี เมฆสวรรค์ เห็นว่าการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและการพิจารณาวินิจฉัยชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เป็นธรรมและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย อีกทั้งยังเห็นว่าตนถูกจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์ จึงมีหนังสือร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้เสนอเรื่องพร้อมทั้งความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 92 วรรคหนึ่ง ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 40 (3) และ (4) เนื่องจากเป็นการจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้บังคับบัญชา และมาตรา 92 วรรคสอง ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 เนื่องจากกำหนดกระบวนการพิจารณาความผิดวินัยไว้เป็นพิเศษสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ตุลาการศาลปกครอง และพนักงานอัยการ โดยให้การพิจารณาความผิดวินัยอยู่ในอำนาจขององค์กรนั่นเอง ซึ่งแตกต่างจากข้าราชการทั่วไปที่ต้องถูกพิจารณาความผิดวินัยโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม¹⁵

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 92 วรรคหนึ่งและวรรคสอง เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ส่งผลให้ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษทางวินัยต่อไปตามมาตรา 93 ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึง “กระทบต่อสิทธิมนุษยชน” เพราะเกี่ยวข้องกับการ

กระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 หรือไม่," *ราชกิจจานุเบกษา* 131 (8 เมษายน 2557): 1-7.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-2.

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

พิจารณาคดีเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ซึ่งได้รับการรับรองโดยกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง ข้อ 14 อันเป็นสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยมีพันธกรณีอยู่ด้วย และเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดกระบวนการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ข้าราชการศาลยุติธรรม ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง และข้าราชการอัยการ ให้แตกต่างจากข้าราชการทั่วไป ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 92 วรรคสอง จึงเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30¹⁶

ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายจรูญ อินทจาร ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ¹⁷ วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 92 วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30¹⁸ โดยให้เหตุผลว่า มาตรา 92 วรรคหนึ่งของ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ บัญญัติให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายหรือระเบียบหรือ ข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น ๆ แล้วแต่กรณี

ส่วนมาตรา 92 วรรคสองนั้น ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า เป็นบทบัญญัติในกรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็น “ข้าราชการตุลาการ” ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ หรือ “ข้าราชการตุลาการ ศาลปกครอง” ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือ “ข้าราชการอัยการ” ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ศาลรัฐธรรมนูญชี้ต่อไปว่า หลักเกณฑ์การพิจารณาโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่รัฐกลุ่มนี้ แม้จะมีความแตกต่างจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 92 วรรคหนึ่ง แต่ก็ยังเป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อให้เกิดความเหมาะสมในการ ดำเนินการทางวินัย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง และข้าราชการอัยการ ที่มีความเป็นอิสระตามลักษณะของภารกิจ เพื่อให้สามารถพิจารณาพิพากษาอรรถคดีอย่างมีอิสระเป็นไปโดยถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรมตาม รัฐธรรมนูญและกฎหมาย

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-3.

¹⁷ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 9 คน คือ นายจรูญ อินทจาร นายจรูญ ภักดีธนากุล นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

ศาลรัฐธรรมนูญอธิบายว่า เจตนารมณ์ดังกล่าวสอดคล้องกับบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 220 และมาตรา 224 ที่ได้บัญญัติให้การลงโทษผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมและตุลาการในศาลปกครอง ต้องได้รับความเห็นชอบของ “คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม” และ “คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง” แล้วแต่กรณี อันเป็นการรับรองหลักประกัน ความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการไว้ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 97 ยังได้บัญญัติความเป็นอิสระในการพิจารณาดำเนินคดีอาญาระหว่างอัยการสูงสุดกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ในกรณีที่ข้อกล่าวหาใดที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าเป็นความผิดทางอาญาอีกด้วย เพราะการดำเนินการทางวินัยกับ ข้าราชการอัยการตามมาตรา 92 วรรคสอง นั้น หากบัญญัติให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็น ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของข้าราชการอัยการ ย่อมอาจทำให้การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ ในการสั่งคดีอาญาดังกล่าวขาดความเป็นอิสระ และอาจทำให้การ ตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างพนักงานอัยการและคณะกรรมการ ป.ป.ช. สูญเสียไปด้วย¹⁹

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 92 วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ ตุลาการศาลยุติธรรม ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง และข้าราชการอัยการ มีความเป็นอิสระตาม ลักษณะของภารกิจ ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่มีลักษณะขัดต่อหลักความเสมอภาคหรือเป็น การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 แต่อย่างใด²⁰

การโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดระเบียบบริหาร

พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารองค์กรของรัฐในฝ่ายต่าง ๆ เป็นกฎหมายอีกกลุ่มหนึ่งที่ถูกยื่นคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเป็นระยะ กล่าวคือ ระหว่างปี พ.ศ. 2541 – 2557 มีกฎหมายกลุ่มนี้ถูกยื่นคำร้องโต้แย้งต่อศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 7 ฉบับ ประกอบด้วยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรนิติบัญญัติ 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรศาล 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่าย ตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 และกฎหมายที่

¹⁹ เรื่องเดียวกัน.

²⁰ เรื่องเดียวกัน.

เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช 2482

1. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

การโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ มักมีลักษณะเป็นการโต้แย้งว่า กฎหมายฉบับนั้น ๆ มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้ร้องเห็นว่าเป็นปัญหาการตราข้อกำหนดในกฎหมายโดยไม่สอดคล้องกับข้อความที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มากกว่าจะเป็นการโต้แย้งเนื้อหาของกฎหมายในประเด็นปัญหาเรื่องสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค หรือปัญหาความไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการตรากฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ นอกจากนี้ คำร้องทั้งหมดที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา/ผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ล้วนมีที่มาจากการยื่นเรื่องร้องเรียนของหน่วยงานซึ่งเห็นว่ามีปัญหาการปฏิบัติงานอันเนื่องมาจากข้อขัดข้องในการปฏิบัติตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ในกฎหมายนั้น อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าสังเกตว่า ประเด็นอันเป็นสาระสำคัญของคำร้องเหล่านี้ มักมีลักษณะเป็นปัญหาเกี่ยวกับการตีความบทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่ตรงกันระหว่างองค์กรที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายในกฎหมายฉบับนั้น ๆ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติให้เป็นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

กรณีแรกปรากฏในคำร้องของคำวินิจฉัยที่ 10/2551²¹ เป็นการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย 3 ฉบับในคราวเดียวกัน ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 มาตรา 6 วรรคหนึ่ง (เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเป็นประธาน ก.ร. ของประธานรัฐสภา และการเป็นรองประธาน ก.ร. ของรองประธานรัฐสภา) พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. 2541 มาตรา 8 (1) (2) (3) (เฉพาะกรณีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร) และ (4) และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 มาตรา 7 (3) และ (5) กล่าวคือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับหนังสือร้องเรียนจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสถาบันพระปกเกล้า แจ้งว่า มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติมาตรา 6 วรรค

²¹ "คำวินิจฉัยที่ 10/2551 วันที่ 22 กรกฎาคม พุทธศักราช 2551 เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 มาตรา 6 วรรคหนึ่ง (เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเป็นประธาน ก.ร. ของประธานรัฐสภา และการเป็นรองประธาน ก.ร. ของรองประธานรัฐสภา) พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. 2541 มาตรา 8 (1) (2) (3) (เฉพาะกรณีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร) และ (4) และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 มาตรา 7 (3) และ (5) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 265 และมาตรา 266 หรือไม่," *ราชกิจจานุเบกษา* 125 (27 ตุลาคม 2551): 1-20.

หนึ่งของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เนื่องจากหน่วยงานดังกล่าวเห็นว่า บทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเป็นประธาน คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) ของประธานรัฐสภา และการเป็นรองประธาน ก.ร. ของรองประธานรัฐสภา จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

ข้อโต้แย้งดังกล่าวมีสาเหตุมาจากข้อเท็จจริงที่ว่า **พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 มาตรา 6 วรรคหนึ่ง** บัญญัติให้มี “คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา” เรียกโดยย่อว่า “ก.ร.” ประกอบด้วยประธานรัฐสภาเป็นประธานกรรมการ รองประธานรัฐสภาเป็นรองประธานกรรมการ แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 265 วรรคหนึ่ง (1) และ (3) บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ และไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐเป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐปฏิบัติต่อบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ เว้นแต่ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดินตามมาตรา 265 วรรคสอง

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญมาตรา 266 (1) (2) และ (3) ยังได้บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม ในเรื่องการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือน และการพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมืองอีกด้วย

คำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินชี้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของประธานรัฐสภาในฐานะ “ประธาน ก.ร.” และรองประธานรัฐสภาในฐานะ “รองประธาน ก.ร.” เพราะพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 กำหนดให้ ก.ร. มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับ “การบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา” เช่น การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนเงินเดือน ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเห็นว่า การกำหนดให้ประธานรัฐสภาดำรงตำแหน่งประธาน ก.ร. และรองประธานรัฐสภา ดำรงตำแหน่งรองประธาน ก.ร. ตามบทบัญญัติมาตรา 6 วรรคหนึ่ง ของกฎหมายดังกล่าว มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ²²

ปัญหาในลักษณะเดียวกันนี้ ปรากฏในกรณี**พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. 2541 มาตรา 8 วรรคหนึ่ง** อีกด้วย เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้บัญญัติให้มีสถาบันพระปกเกล้า ประกอบด้วย (1) ประธานรัฐสภาเป็นประธานสถาบัน (2) รองประธานรัฐสภาเป็นรองประธาน

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-3.

สถาบัน (3) กรรมการสภาสถาบันโดยตำแหน่ง ได้แก่ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ผู้อำนวยการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และเลขาธิการวุฒิสภา (4) กรรมการสภาสถาบันซึ่งเลือกจากประธานคณะกรรมการธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 2 คน และกรรมการสภาสถาบันซึ่งเลือกจากประธานคณะกรรมการธิการสามัญประจำวุฒิสภาจำนวน 1 คน (5) กรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 11 คนซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งโดยคำแนะนำของประธานสภาสถาบัน รองประธานสภาสถาบัน และกรรมการสภาสถาบัน ตาม (3) และ (4) และ (6) เลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการของสภาสถาบัน

ปัญหาที่เกิดขึ้นคือเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สถาบันพระปกเกล้าได้มีหนังสือเชิญประชุมไปถึงผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร แต่ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรมีหนังสือลงวันที่ 6 มีนาคม 2551 แจ้งว่าเนื่องจากสถาบันพระปกเกล้าเป็นหน่วยงานของรัฐอยู่ในกำกับดูแลของประธานรัฐสภา การทำหน้าที่กรรมการสภาสถาบันพระปกเกล้าของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร อาจขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 265 และมาตรา 266 จึงมีปัญหาว่า บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว จะขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ สภาสถาบันพระปกเกล้าได้นำประเด็นความเห็นเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของมาตรา 8 (1) (2) (3) เฉพาะกรณีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และ (4) ของพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. 2541 พิจารณาในที่ประชุมสภาสถาบันพระปกเกล้าแล้ว แต่ไม่สามารถหาข้อสรุปได้ จึงมีหนังสือร้องเรียนปัญหาของกฎหมายดังกล่าวต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน²³

ในขณะเดียวกัน สถาบันพระปกเกล้ายังได้เสนอความเห็นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่า กรณีปัญหาในลักษณะเช่นนี้ยังเกิดขึ้นกับพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 มาตรา 7 **วรรคหนึ่ง** อีกด้วย เนื่องจากมาตราดังกล่าวได้บัญญัติให้สภาพัฒนาการเมืองประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สมาชิกซึ่งมาจากหัวหน้าพรรคการเมืองหรือผู้แทนหัวหน้าพรรคการเมือง ซึ่งมีสมาชิกในสังกัดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกพรรคการเมือง พรรคละ 1 คน และสมาชิกซึ่งมาจากประธานคณะกรรมการกิจการวุฒิสภา และประธานคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 1 คน²⁴

สถาบันพระปกเกล้าชี้ว่า การกำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมืองที่มีสมาชิกในสังกัดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองโดยตำแหน่ง ตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 มาตรา 7 (3) นั้น หากหัวหน้าพรรคการเมืองดังกล่าวเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ด้วย และไม่ประสงค์จะส่งผู้แทน ก็จะมีปัญหาว่าหัวหน้าพรรคการเมืองที่

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3-4.

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ด้วย จะเป็นสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 265 และมาตรา 266 หรือไม่ รวมทั้งกรณีตามมาตรา 7 (5) ซึ่งกำหนดให้ประธาน คณะกรรมาธิการกิจการวุฒิสภา และประธานคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาซึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเลือกกันเองให้เหลือ 1 คน เข้ามาเป็นสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองด้วย ก็จะมีปัญหาในลักษณะเดียวกัน ดังนั้น สถาบันพระปกเกล้าจึงยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อตรวจสอบว่า บทบัญญัติดังกล่าวจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 265 หรือมาตรา 266 หรือไม่²⁵

ในการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายชัย ชลวร ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ²⁶ ได้กำหนดประเด็นพิจารณาวินิจฉัย 2 ประเด็น คือ ประเด็นที่หนึ่ง บทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งสามฉบับขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 265 หรือไม่ และประเด็นที่สอง การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายนิติบัญญัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 จะถือเป็นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาใช้สถานะหรือตำแหน่งเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมืองไม่ว่าโดยทางตรง หรือทางอ้อม ในเรื่องการบริหารราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ รวมทั้งการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือน และการพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 266 หรือไม่

ในการวินิจฉัยประเด็นแรกนั้น ศาลรัฐธรรมนูญเริ่มด้วยการชี้ถึงนัยของบทบัญญัติมาตรา 265 ของรัฐธรรมนูญ โดยอธิบายว่า เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์ป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทย มีการกระทำการที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการตรากฎหมายรวมทั้งควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 265 วรรคหนึ่ง “มิใช่เป็นบทบังคับเด็ดขาด” เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา 265 วรรคสอง ได้บัญญัติ “ข้อยกเว้น” ไว้ให้ในกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภารับเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และมีให้ใช้บังคับในกรณีที่

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10-11.

²⁶ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 9 คน ประกอบด้วย นายชัย ชลวร นายเจริญ ภัคดีธนากุล นายเจริญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา รับหรือดำรงตำแหน่งกรรมการของรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา หรือกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา รับหรือดำรงตำแหน่ง “กรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน” ก็จะได้รับยกเว้นตามมาตรา 265 วรรคสอง จากนั้นศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยประเด็นเกี่ยวเนื่องที่ว่า ข้อยกเว้นในกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา รับหรือดำรงตำแหน่ง “กรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 265 วรรคสอง มีความหมายและขอบเขตอย่างไร โดยได้ยกหลักการแบ่งแยกอำนาจมาเป็นฐานในการวินิจฉัยนัยของคำว่า “ราชการแผ่นดิน”²⁷

ศาลรัฐธรรมนูญอธิบายว่า เมื่อคำนึงถึงหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย ตามมาตรา 3 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงถ้อยคำของข้อยกเว้นกรณีการรับหรือดำรงตำแหน่งกรรมการของรัฐบาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา ซึ่งเป็น “การดำรงตำแหน่งในราชการฝ่ายนิติบัญญัติโดยแท้” แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า ควรจะแปลความคำว่า “ราชการแผ่นดิน” ในมาตรา 265 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ให้สอดคล้องหรือสอดคล้องกับจุดประสงค์ของถ้อยคำในฉบับบทบัญญัติที่มาก่อน

จากคำอธิบายดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญชี้ต่อไปว่า คำว่า “ราชการแผ่นดิน” ในที่นี้ย่อมหมายถึง “ราชการบริหารในฝ่ายนิติบัญญัติ” เท่านั้น ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมีหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ไปดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารหรือฝ่ายตุลาการ หรือในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ทำให้ผู้ควบคุมและผู้ถูกควบคุมเป็นบุคคลคนเดียวกัน อันจะทำให้เป็นการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ เว้นแต่จะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติไว้โดยเฉพาะ ซึ่งหากได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีแล้ว จึงได้รับการยกเว้นให้ไปดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้²⁸

ศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลต่อไปว่า ตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย แม้จะมีการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจซึ่งกันและกันแล้ว แต่องค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยก็ยังคงมีความเป็นอิสระต่อกันอยู่ โดยเฉพาะความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการภายในตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั่นเอง ซึ่งแต่ละองค์กรจะมีหน่วยงานที่อยู่ในความรับผิดชอบหรือกำกับดูแล ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรนั้นบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ เช่น ฝ่ายบริหารหรือ

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13-14.

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

คณะรัฐมนตรี มีกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นหน่วยราชการ หรือมีรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชนที่มีหน่วยงานราชการอยู่ในความรับผิดชอบและกำกับดูแล โดยมีภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภาไปปฏิบัติให้บรรลุผล ดังนั้น หน่วยงานดังกล่าวย่อมถือเป็นส่วนหนึ่งของ “การบริหารราชการของคณะรัฐมนตรี”²⁹

โดยนัยเดียวกันนี้ ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า ฝ่ายตุลาการหรือศาลก็มีสำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ และสำนักงานศาลปกครอง เป็นหน่วยงานที่อยู่ในความรับผิดชอบและกำกับดูแลของศาล เช่นเดียวกับกรณีฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ก็มีสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เป็นหน่วยราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบและกำกับดูแลของรัฐสภา โดยมีคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 มาตรา 6 รวมทั้งมีสถาบันพระปกเกล้าเป็นหน่วยงานในกำกับดูแลของประธานรัฐสภา ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. 2541 และมีสำนักงานสภาพัฒนาการเมือง เป็นหน่วยงานอิสระอยู่ในสถาบันพระปกเกล้าอีกชั้นหนึ่ง ตามมาตรา 23 ของพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551³⁰

จากคำอธิบายเรื่องการจำแนกลักษณะของ “ราชการแผ่นดิน” ตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจสามฝ่าย ได้แก่ การบริหารราชการของฝ่ายบริหาร การบริหารราชการของฝ่ายนิติบัญญัติ และการบริหารราชการของฝ่ายตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยในประเด็นแรกว่า การแต่งตั้งให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นสมาชิกของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นกรรมการในหน่วยงานที่อยู่ในความรับผิดชอบหรือกำกับดูแลของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น “เป็นการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์แห่งการบริหารราชการของฝ่ายนิติบัญญัติ” มิได้เป็นการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในตำแหน่งที่ดำรงอยู่ จึงอยู่ในความหมายและขอบเขตของการเป็น “กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน” ซึ่งได้รับการยกเว้นให้กระทำได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 265 วรรคสอง” ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 มาตรา 6 วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. 2541 มาตรา 8 และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 มาตรา 7 (3) และ (5) จึงเป็นการแต่งตั้งบุคคลในฝ่ายนิติบัญญัติให้ดำรงตำแหน่งกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นไปตามข้อยกเว้นให้กระทำได้ตามรัฐธรรมนูญ³¹

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14-15.

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 15-18.

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในประเด็นที่สองว่า การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายนิติบัญญัติตามกฎหมายทั้งสามฉบับดังกล่าว ไม่เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 266 โดยให้เหตุผลว่าการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการในการบริหารราชการแผ่นดินในหน่วยงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาล และภายใต้การกำกับดูแลของประธานรัฐสภาตามกฎหมายทั้งสามฉบับนั้น แม้จะมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการการบริหารงานบุคคลและบริหารงบประมาณของหน่วยงานดังกล่าว แต่ก็ “เป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์และตอบสนองต่อภารกิจของหน่วยงานฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบหรือกำกับดูแลของรัฐบาลหรือประธานรัฐสภา” ดังนั้น การใช้อำนาจหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในฐานะกรรมการในการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้ขอบเขตของบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว จึงมิได้เป็นการใช้สถานะหรือตำแหน่งเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการหรือการบริหารงานบุคคลของฝ่ายอื่น อีกทั้งการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวก็เพื่อประโยชน์ของหน่วยงานที่อยู่ในความรับผิดชอบหรือกำกับดูแลของรัฐบาลหรือประธานรัฐสภา³²

การโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในลักษณะเดียวกันนี้ ปรากฏอีกครั้งในคำร้องของคำวินิจฉัยที่ 16/2555³³ มีที่มาจากกรณีที่เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้าได้มีหนังสือร้องเรียนไปยังผู้ตรวจการแผ่นดินเกี่ยวกับปัญหาการปฏิบัติตามบทบัญญัติมาตรา 11 วรรคหนึ่ง (1) ของพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 โดยร้องเรียนว่า สำนักงานสภาพัฒนาการเมืองได้ประสานไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กก.ต.) เพื่อให้มีการมอบหมายกรรมการการเลือกตั้งคนหนึ่งมาทำหน้าที่เป็น “กรรมการสรรหาสมาชิกสภาพัฒนาการเมือง” ตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง (1) แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งกลับมามีว่า บทบัญญัติมาตรา 11 วรรคหนึ่ง (1) ซึ่งกำหนดให้กรรมการการเลือกตั้งเป็นกรรมการสรรหาสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองนั้น เป็นบทบัญญัติที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ³⁴

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

³³ "คำวินิจฉัยที่ 16/2555 วันที่ 27 มิถุนายน พุทธศักราช 2555 เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 245 (1) ว่า พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 230 วรรคสอง ประกอบมาตรา 207 วรรคหนึ่ง (2) หรือไม่," *ราชกิจจานุเบกษา* 129 (12 ธันวาคม 2555): 16-22.

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

คณะกรรมการการเลือกตั้งให้เหตุผลว่า รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 230 วรรคสอง และ มาตรา 207 วรรคหนึ่ง (2) ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ว่า กรรมการการเลือกตั้งต้องไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็น “กรรมการ” หรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานของรัฐ ในขณะที่พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 มาตรา 23 บัญญัติให้มีสำนักงานสภาพัฒนาการเมืองเป็นหน่วยงานอิสระในสถาบันพระปกเกล้า จึงเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งโดยกฎหมายซึ่งมีลักษณะเป็น “หน่วยงานของรัฐ” และในมาตรา 11 บัญญัติให้มีคณะกรรมการสรรหาทำหน้าที่สรรหาสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองตามมาตรา 7 (2) และ (7) ได้แก่ สมาชิกซึ่งมาจากผู้แทนองค์กรภาคประชาสังคมจำนวน 16 คน และสมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิอื่นจำนวน 10 คน รวมจำนวน 26 คน โดยบัญญัติให้กรรมการการเลือกตั้งหนึ่งคนซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย ทำหน้าเป็นกรรมการสรรหาดังกล่าวด้วย ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และปฏิเสธการส่งกรรมการการเลือกตั้งไปดำรงตำแหน่งกรรมการสรรหาสมาชิกสภาพัฒนาการเมือง³⁵

เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาคำร้องเรียนของเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้าแล้ว เห็นว่าการกำหนดให้กรรมการการเลือกตั้งเป็นกรรมการสรรหาสมาชิกสภาพัฒนาการเมือง ตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง (1) ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 230 วรรคสอง ประกอบมาตรา 207 วรรคหนึ่ง (2) หรือไม่ เนื่องจากการปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าวอาจทำให้กรรมการการเลือกตั้งต้องพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 232 วรรคสาม อีกทั้งเมื่อกรรมการการเลือกตั้งปฏิเสธไม่มาปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการสรรหาสมาชิกสภาพัฒนาการเมือง ได้ก่อให้เกิดข้อขัดข้องต่อการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 และรัฐธรรมนูญ มาตรา 78 (7) และมาตรา 87 วรรคหนึ่ง (5)³⁶

ในกรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ³⁷ วินิจฉัยว่า บทบัญญัติดังกล่าวไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการเป็น

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16-17.

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

³⁷ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 8 คน ประกอบด้วย นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายเจริญ ภัทธีธนากุล นายเจริญ อินทจาร นายชัช ชลวร นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

กรรมการสรรหาสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองของกรรมการการเลือกตั้ง “ไม่เข้าลักษณะการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และไม่อยู่ในความหมายของคำว่า กรรมการของหน่วยงานของรัฐ อันจะเป็นลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ”³⁸ ศาลรัฐธรรมนูญอธิบายว่า การที่พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง (1) บัญญัติให้ผู้แทนจากหลายองค์กรเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองนั้น มีเจตนารมณ์เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความเป็นอิสระ และเป็นกลางทางการเมืองเข้ามาทำหน้าที่สรรหาสมาชิกสภาพัฒนาการเมือง เพื่อถ่วงดุลให้ได้บุคคลมาปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภาพัฒนาการเมืองตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น คณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองมีหน้าที่เพียงการสรรหาเพื่อให้ได้สมาชิกสภาพัฒนาการเมือง และในมาตรา 12 วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้ดำเนินการสรรหาสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองดังกล่าวให้เสร็จสิ้นภายใน 90 วันนับแต่วันที่มิเหตุทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว³⁹

ส่วนประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งกรรมการของหน่วยงานอื่นของรัฐนั้น ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการการเลือกตั้งในการสรรหาสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 มาตรา 7 (2) และ (7) เป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 236 วรรคหนึ่ง (8) อีกทั้ง “คณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาพัฒนาการเมือง” มิใช่คณะกรรมการที่สำนักงานสภาพัฒนาการเมืองหรือสถาบันพระปกเกล้าใช้อำนาจแต่งตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่อันเกี่ยวข้องกับการกิจของสำนักงานสภาพัฒนาการเมืองหรือสถาบันพระปกเกล้า คณะกรรมการนี้จึงมิใช่ “คณะกรรมการของหน่วยงานของรัฐ” แต่เป็นคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 มาตรา 11 เพื่อทำหน้าที่เฉพาะในการสรรหาสมาชิกสภาพัฒนาการเมือง เมื่อการสรรหาเสร็จสิ้นในครั้งใด การกิจของคณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองในครั้งนั้นก็สิ้นสุดลง การทำหน้าที่ของกรรมการการเลือกตั้งที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการการเลือกตั้งในการสรรหาสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองในครั้งนั้นก็สิ้นสุดลงด้วย⁴⁰

ส่วนปัญหาเรื่องการขัดกันแห่งผลประโยชน์นั้น ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า ไม่ปรากฏว่าพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 มีบทบัญญัติอื่นใดที่กำหนดให้กรรมการสรรหาสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองมีหน้าที่ในทางบริหารงานใด ๆ หรือเข้าไปก้าวก่ายแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของสภาพัฒนาการเมืองและของสำนักงานสภาพัฒนาการเมือง สถาบันพระปกเกล้า ดังนั้น

³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18, 22.

³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 19-20.

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 21.

การเป็นกรรมการสรรหาสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองของกรรมการการเลือกตั้งซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย จึงไม่เข้าลักษณะการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และไม่อยู่ในความหมายของคำว่า กรรมการของหน่วยงานของรัฐ อันจะเป็นลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 230 วรรคสอง ประกอบมาตรา 207 วรรคหนึ่ง (2) ⁴¹

2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรฝ่ายตุลาการ

ในขณะที่การโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติดังกล่าวมาข้างต้นมีที่มาจากกรณีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่สามารถปฏิบัติให้เป็นตามที่กฎหมายกำหนดไว้ อันเนื่องมาจากการตีความบทบัญญัติของกฎหมายด้วยความเข้าใจที่ต่างกัน โดยฝ่ายหนึ่งเห็นว่าบทบัญญัติของกฎหมายไม่สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญจึงไม่สามารถปฏิบัติตามได้ อันเป็นสาเหตุที่นำไปสู่การร้องเรียนปัญหาดังกล่าวต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่การโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรฝ่ายตุลาการนั้น มีที่มาจากการยื่นหนังสือร้องเรียนของปัจเจกบุคคลผู้เห็นว่าตนได้รับความไม่เป็นธรรมจากผลของบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนที่กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรฝ่ายตุลาการ ดังเห็นได้จากการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง ซึ่งปรากฏในคำร้อง 2 กรณี โดยเป็นการยื่นคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายฉบับเดียวกันภายใต้รัฐธรรมนูญคนละฉบับ

กรณีแรกคือคำร้องในคำวินิจฉัยที่ 16/2545⁴² เป็นการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีที่มาจากกรณีที่นายศิริมิตร บุญมูล อายุ 32 ปี อาชีพทนายความ และนางสาวบุญจติ กลับประสิทธิ์ อายุ 30 ปี อาชีพทนายความ ผู้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตุลาการในตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษารุ่น 43 ประจำปี 2542 ได้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตุลาการในตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษารุ่น 43 ประจำปี 2542 และได้เข้าตรวจร่างกายและจิตใจที่โรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์ กับคณะกรรมการแพทย์ตามที่คณะกรรมการตุลาการกำหนด

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 21-22.

⁴² "คำวินิจฉัยที่ 16/2545 วันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2545 เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 กรณีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 (10) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ," *ราชกิจจานุเบกษา* 119 (20 ธันวาคม 2545): 160-65.

คณะกรรมการแพทย์ได้รายงานผลตรวจร่างกายและจิตใจว่า นายศิริมิตร บุญมูล เป็นโพลิโอ ส่วนนางสาวบุญจติ กลับประสิทธิ์ กระดูกสันหลังคดงอมากเดินเองได้เฉพาะใกล้ ๆ เนื่องจากเป็นโพลิโอเมื่ออายุ 3 ปี เมื่อคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการในตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษาพิจารณาผลการตรวจดังกล่าวแล้ว เห็นว่า ผู้สมัครทั้งสองราย “มีร่างกายไม่เหมาะสม” ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 มาตรา 27 (11) และเห็นสมควรไม่รับสมัคร คณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) จึงมีมติไม่รับสมัครบุคคลทั้งสอง⁴³

ผู้สมัครสอบทั้งสองรายเห็นว่า การมีมติไม่รับสมัครเช่นนี้เป็นการตัดสินใจผู้สมัคร และ “เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสภาพทางร่างกาย” อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตนเองในฐานะผู้สมัครสอบ จึงได้ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 มาตรา 27 (11) (12) ที่คณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการในตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษาใช้บังคับต่อกรณีของตน และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 (10) (11) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นใหม่และมีผลใช้บังคับแทนขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติมาตรา 30 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540⁴⁴

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติ มาตรา 26 (10) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 และการกระทำของ ก.ต. และคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครสอบคัดเลือกดังกล่าว มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 จึงได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ในการวินิจฉัยคำร้องดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญได้กำหนดประเด็นพิจารณาวินิจฉัยว่า “พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 (10) และการปฏิบัติหน้าที่ของ ก.ต. และคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการในตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา รุ่นที่ 43 ประจำปี 2542 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 หรือไม่”⁴⁵

ผลปรากฏว่า ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายอิสสระ นิตินันท์ประภาส ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ มีมติเสียงข้างมาก 8 ต่อ 3 วินิจฉัยว่า บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ไม่ขัดหรือแย้งต่อ

⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 160-161.

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 161.

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 162.

รัฐธรรมนูญ⁴⁶ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเริ่มด้วยการชี้ถึงนัยของมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยชี้ว่า รัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวได้บัญญัติเป็นหลักการว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ไม่ว่าชายหรือหญิง มีสิทธิเท่าเทียมกัน จะเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้ อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญได้ชี้ต่อไปว่า “ต้องยอมรับว่าในการที่หน่วยงานใดจะรับบุคคลเข้าทำหน้าที่ในตำแหน่งใด ย่อมต้องพิจารณาถึงความรู้ความสามารถ ความเหมาะสมที่จะปฏิบัติหน้าที่นั้นด้วย”⁴⁷

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า ข้อเท็จจริงกรณีตามคำร้อง เป็นเรื่องที่ นายศิริมิตร บุญมูล และนางสาวบุญจติ กลับประสิทธิ์ ซึ่งมีอาชีพทนายความ ได้สมัครสอบคัดเลือกบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา แต่การรับสมัครสอบคัดเลือกในตำแหน่งดังกล่าวนั้น “นอกจากจะพิจารณาถึงความรู้ ความสามารถแล้ว ยังต้องพิจารณาสุขภาพของร่างกายและจิตใจว่ามีความสมบูรณ์ สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ และมีบุคลิกลักษณะที่ดีพอที่จะเป็นผู้พิพากษาซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีเกียรติ โดยปฏิบัติหน้าที่ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ การปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษามีใช้เพียงแต่พิจารณาพิพากษาอรรถคดีในห้องพิจารณาเท่านั้น บางครั้งต้องเดินทางไปนอกศาลปฏิบัติหน้าที่ เช่น เพื่อเดินเผชิญสืบ เพื่อสืบพยานที่มาศาลไม่ได้ การพิจารณาเพื่อรับสมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา จึงมีมาตรการที่แตกต่างและเข้มงวดกว่าการคัดเลือกบุคคลไปดำรงตำแหน่งอื่นอยู่บ้าง”⁴⁸

ศาลรัฐธรรมนูญได้ชี้ถึงนัยของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 (10) โดยอธิบายว่า คำว่า “มีกาย ... ไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการตุลาการ” จะต้องใช้ควบคู่กับมาตรา 26 (11) ที่บัญญัติว่า “เป็นผู้ที่ผ่านการตรวจร่างกายและจิตใจโดยคณะกรรมการแพทย์จำนวนไม่น้อยกว่าสามคน ซึ่ง ก.ต. กำหนด และ ก.ต. ได้พิจารณารายงานของคณะกรรมการแพทย์แล้วเห็นว่าสมควรรับสมัครได้” นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้ชี้ว่า บทบัญญัติ

⁴⁶ ตุลาการเสียงข้างมาก จำนวน 8 คน คือ นายจิระ บุญพจนสุนทร พลโท จุล อติเรก นายปรีชา เถลิมนิชย์ นายมงคล สระฐาน นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ ชีระพงศ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย จำนวน 3 คน คือ นายสุจิต บุญบงการ นายอมร รักชาติ และนายอิสสระ นิตินันท์ประภาส

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 163.

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 163.

ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 (10) “เป็นไปตามความจำเป็นและความเหมาะสมของฝ่ายตุลาการ” อีกทั้งบทบัญญัติมาตรา 26 (10) ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 เป็นลักษณะตามข้อยกเว้นของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 29 ซึ่งไม่กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 แต่อย่างใด⁴⁹

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก จำนวน 8 คน วินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 (10) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น แต่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย จำนวน 3 คน เห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 (10) เฉพาะคำว่า “มีกาย...ไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการฝ่ายตุลาการ” ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 โดยให้เหตุผลว่าเนื่องจาก “เป็นบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้ใช้ดุลยพินิจอย่างกว้างขวาง ซึ่งเป็นการเกินขอบเขต โดยอ้างเหตุตามความเหมาะสมแทนความสามารถ”⁵⁰

ต่อมาเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ปรากฏว่าผู้ตรวจการแผ่นดินได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง (10) อีกครั้ง ดังปรากฏในคำร้องของคำวินิจฉัยที่ 15/2555⁵¹ มีที่มาจากการร้องเรียนของนายศิริมิตร บุญมูล ผู้สมัครทดสอบความรู้เพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา ซึ่งมีหนังสือร้องเรียนลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2553 ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่า คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสภาพร่างกายหรือความพิการอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตน

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 164.

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 164-165.

⁵¹ “คำวินิจฉัยที่ 15/2555 วันที่ 13 มิถุนายน พุทธศักราช 2555 เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 245 (1) ว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง (10) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 หรือไม่,” *ราชกิจจานุเบกษา* 129 (18 ตุลาคม 2555): 94-102.

นายศิริมิตร บุญมูล ร้องเรียนว่า เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2552 ตนได้สมัครทดสอบความรู้เพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา ประจำปี 2552 รุ่น 58 และรับการตรวจร่างกายแล้ว ต่อมา ก.ต. ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสอบปรากฏว่าไม่มีรายชื่อของตน จึงมีหนังสือขอทราบเหตุผลในการตัดสิทธิสอบ สำนักงานศาลยุติธรรมมีหนังสือแจ้งว่า ก.ต. ได้พิจารณาคุณสมบัติในการสมัครทดสอบความรู้เพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการในตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษากรณีของนายศิริมิตร บุญมูลแล้ว มีมติไม่รับสมัคร “เนื่องจากสภาพร่างกายและจิตใจไม่เหมาะสมต่อการปฏิบัติหน้าที่ข้าราชการตุลาการ” ตามพระราชบัญญัติข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง (10)

ด้วยเหตุนี้ นายศิริมิตร บุญมูล จึงเห็นว่า การตัดสิทธิสอบตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง (10) โดยอ้างว่าตนเป็นผู้มีสภาพร่างกายและจิตใจไม่เหมาะสมต่อการปฏิบัติหน้าที่ข้าราชการตุลาการดังกล่าว เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสภาพร่างกายหรือความพิการ อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตน และเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 30 จึงได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว⁵²

ส่วนข้อเท็จจริงที่ว่า ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ 16/2545 ว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง (10) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 นั้น นายศิริมิตร บุญมูล เห็นว่า เป็นการวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งสิ้นผลใช้บังคับไปแล้ว และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เพิ่มความเข้มแข็งในมาตรา 30 วรรคสาม ซึ่งมีผลให้ “การเลือกปฏิบัติต่อผู้มีร่างกายพิการจะกระทำมิได้” ตนจึงเห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง (10) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 30 และได้ส่งคำร้องขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 245 (1) เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยประเด็นดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง⁵³

ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่า คำวินิจฉัยที่ 16/2545 ของศาลรัฐธรรมนูญ เป็นการวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 30 มีหลักการเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่มีการเพิ่มเติมคำว่า “ความพิการ” ไว้ในมาตรา 30 วรรคสาม ซึ่งไม่มีการบัญญัติไว้ใน

⁵² เรื่องเดียวกัน, หน้า 94-95.

⁵³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 95.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาก่อน และเห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง (10) ที่บัญญัติว่า “...หรือกายหรือจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการตุลาการ...” นั้น เป็นบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้มีการใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวางโดยการอ้างเหตุความเหมาะสม ซึ่งอาจเป็นบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้มีการใช้ดุลพินิจและเกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้สมัครบางคน เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องความพิการซึ่งต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง (10) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 หรือไม่⁵⁴

ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ⁵⁵ ชี้ว่าเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังคงหลักการความเสมอภาคและหลักการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพียงแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 30 วรรคสาม ได้บัญญัติข้อความ “ความพิการ” เพิ่มเติม อันเป็นหลักการสำคัญที่มุ่งหมายมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องความพิการ เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง (10) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เฉพาะหลักการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องความพิการตามมาตรา 30 วรรคสาม ถือเป็นเรื่องหรือประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่เคยพิจารณาวินิจฉัยมาก่อน จึงสามารถรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้⁵⁶

จากนั้นศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยประเด็นตามคำร้อง โดยเริ่มจากการชี้ถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 30 วรรคสาม โดยอธิบายว่า เหตุผลที่มาตราดังกล่าวได้เพิ่มหลักการใหม่ที่สำคัญในการคุ้มครองคนพิการเพื่อมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องของ “ความพิการ” นั้น เนื่องจาก “ความพิการ” มีได้อยู่ในกลุ่ม “สภาพทางกายหรือสุขภาพ” ซึ่งเป็นการมองคนพิการว่าเป็นผู้ป่วยที่ผิดปกติและต้องได้รับการดูแล ในระดับสากลยอมรับกันว่าความพิการเป็นผลจาก

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 95-96.

⁵⁵ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 9 คน คือ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 96.

ความสัมพันธ์ระหว่างคนพิการกับสภาพแวดล้อมทางสังคมที่มีได้เอื้ออำนวยให้คนพิการใช้ชีวิตแบบคนปกติทั่วไปได้ และควรให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงหรือการพัฒนาสภาพแวดล้อมที่เป็นอุปสรรคต่อคนพิการ เพื่อให้คนพิการเข้าถึงปัจจัยพื้นฐานอย่างเท่าเทียมและสามารถดำรงชีวิตได้อย่างเป็นปกติสุขเช่นบุคคลทั่วไป⁵⁷

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของคนพิการไว้หลายประการ อีกทั้งยังกำหนดไว้ในมาตรา 152 ว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับผู้พิการหรือทุพพลภาพ หากสภาผู้แทนราษฎรมิได้พิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภา ให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนเกี่ยวกับบุคคลผู้พิการหรือทุพพลภาพด้วย นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังได้ชี้ถึงข้อเท็จจริงที่ว่า ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities: CRPD) ของสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2551 ซึ่งมีผลบังคับให้ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่ระบุไว้ในอนุสัญญาดังกล่าวตั้งแต่วันที่ 28 สิงหาคม 2551 เป็นต้นมา อนุสัญญาดังกล่าวมีการกล่าวถึงลักษณะ “ความพิการ” และขอบเขตของ “การเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งความพิการ” ไว้ ประเทศไทยจึงต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามพันธกรณีทั่วไปในอนุสัญญา ข้อ 4 ที่ต้องออกมาตรการทางกฎหมายและดำเนินการตามมาตรการที่เหมาะสมเพื่อแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมาย กฎระเบียบ จารีต ประเพณีและทางปฏิบัติที่มีอยู่ซึ่งก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ⁵⁸

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า คำว่า “กายหรือจิตใจไม่เหมาะสม” มาตรา 26 วรรคหนึ่ง (10) ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 นั้น อยู่ในกรอบความหมายของคำว่า “คนพิการ” ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ซึ่งสอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการของสหประชาชาติ แต่บทบัญญัติ มาตรา 26 วรรคหนึ่ง (10) “มีลักษณะเป็นการกำหนดลักษณะทางกายและจิตใจที่ไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการตุลาการไว้อย่างกว้างขวาง ไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน นำไปสู่การใช้ดุลพินิจที่ส่งผลให้เกิดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมได้ในที่สุด”⁵⁹ ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า กฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น ต้องมีขอบเขตชัดเจนแน่นอน เช่น อาจกำหนดว่ามีลักษณะทางกายและจิตใจที่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่เป็นข้าราชการตุลาการได้เพียงใด เป็นต้น เพื่อให้ประชาชนทราบว่ากฎหมายดังกล่าวต้องการจำกัดสิทธิ

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 97-98.

⁵⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 98.

⁵⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 100-101.

และเสรีภาพในเรื่องใดบ้าง และต้องสอดคล้องกับหลักแห่งความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี
คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของสังคมโดยรวมมากกว่าประโยชน์ขององค์กร⁶⁰

ด้วยเหตุนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า บทบัญญัติมาตรา 26 วรรคหนึ่ง (10) ของ
พระราชบัญญัติดังกล่าว “เปิดโอกาสให้มีการใช้ดุลพินิจกว้างขวางเกินความจำเป็นอันจะส่งผลให้มี
การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการได้” การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่มี
ลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการไว้ในขั้นตอนการรับสมัครบุคคลเพื่อสอบ
คัดเลือกเป็นข้าราชการตุลาการ โดยให้เป็นดุลพินิจของ ก.ต. ในการพิจารณาความเหมาะสมของ
บุคคลที่จะให้มีสิทธิสมัครสอบคัดเลือกเป็นข้าราชการตุลาการหรือไม่นั้น “เป็นการตัดสิทธิคนพิการ
ตั้งแต่ต้น โดยไม่เปิดโอกาสให้คนพิการสามารถสอบคัดเลือกได้อย่างเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป และไม่มี
โอกาสแสดงความรู้ความสามารถอย่างแท้จริงที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งงานนั้นเสียก่อน”⁶¹

เมื่อพิจารณาถึงภารกิจหลักตามอำนาจหน้าที่ของผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญชี้
ว่า “ภารกิจหลักของผู้พิพากษาศาลยุติธรรม คือการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปโดยยุติธรรม
ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และต้องนั่งพิจารณาโดยครบองค์คณะ” ศาลรัฐธรรมนูญจึงเห็นว่า
“ความพิการมิได้เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้จะเป็นข้าราชการตุลาการที่จะมีผลต่อการให้
ความเป็นธรรมแก่คู่ความหรือผู้เกี่ยวข้อง” ดังนั้น การบัญญัติให้ผู้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็น
ข้าราชการตุลาการต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามว่า “มีกายหรือจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็น
ข้าราชการตุลาการ” จึงขัดต่อสิทธิของคนพิการในการเข้าทำงานบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป
ตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการของสหประชาชาติ และเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็น
ธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องความพิการ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 วรรคสาม ศาล
รัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543
มาตรา 26 วรรคหนึ่ง (10) เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “...มีกายหรือจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็น
ข้าราชการตุลาการ...” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา
30 วรรคสาม⁶²

นอกจากกรณีดังกล่าวมาแล้ว การโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายซึ่งมี
ที่มาจากกรรณการร้องเรียนของบุคคลผู้ได้รับความไม่เป็นธรรมจากการบังคับใช้กฎหมาย ยังปรากฏในกรณี
กฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาของศาลทหารอีกด้วย ดังปรากฏในคำร้องของ **คำวินิจฉัยที่**

⁶⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 101.

⁶¹ เรื่องเดียวกัน.

⁶² เรื่องเดียวกัน, หน้า 101-102.

24/2546⁶³ เป็นกรณีที่จำสืบเอก เอนก อุทธิยา และจำสืบเอก พนม เทพคีรี มีหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่า พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 มาตรา 19 วรรคสาม ที่บัญญัติว่า “คดีที่ศาลจังหวัดทหารไม่มีอำนาจพิพากษา ให้ศาลจังหวัดทหารทำความเห็นส่งสำนวนไปให้ศาลมณฑลทหาร หรือศาลทหารกรุงเทพพิพากษาแล้วแต่กรณี” ตลอดจนมาตราที่เกี่ยวข้อง และกระบวนการพิจารณาคดีของศาลจังหวัดทหารบก เชียงราย และศาลมณฑลทหารบกที่ 33 ที่เกี่ยวกับ “การโอนสำนวนมาให้ศาลอื่นที่มีได้นั่งพิจารณาคดี” เป็นบทบัญญัติและกระบวนการพิจารณาที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 4 มาตรา 6 มาตรา 7 มาตรา 28 มาตรา 29 มาตรา 30 มาตรา 236 มาตรา 249 และมาตรา 264

จากคำร้องเรียนดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 236 ต้องการให้ผู้พิพากษาหรือตุลาการที่เป็นผู้นั่งพิจารณาคดีเป็นผู้ทำคำพิพากษาเท่านั้น เนื่องจากผู้พิพากษาหรือตุลาการที่นั่งพิจารณาคดีได้เห็น ได้ยิน หรือรับทราบข้อเท็จจริง ข้อความ ข้อมูล และพยานหลักฐานต่าง ๆ ในคดีที่พิจารณานั้นด้วยตนเองโดยตรง และยังมีโอกาสที่จะได้ซักถามคู่ความและพยานด้วยตนเอง ทำให้สามารถที่จะเข้าใจข้อเท็จจริงต่าง ๆ ในคดีได้อย่างถ่องแท้ ซึ่งก็จะทำให้การวินิจฉัยชี้ขาดคดีเป็นไปโดยความถูกต้องเที่ยงธรรม มากกว่าผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ไม่ได้นั่งพิจารณาคดี แต่พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 มาตรา 19 วรรคสาม บัญญัติว่า “คดีที่ศาลจังหวัดทหารไม่มีอำนาจพิพากษา ให้ศาลจังหวัดทำความเห็นส่งสำนวนไปให้ศาลมณฑลทหารหรือศาลทหารกรุงเทพพิพากษา แล้วแต่กรณี”

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า ตามบทบัญญัติดังกล่าว บางคดีที่ศาลจังหวัดทหารมีเพียงอำนาจพิจารณาแต่ไม่มีอำนาจพิพากษา ศาลจังหวัดทหารนั้นก็ต้องส่งสำนวนไปให้ศาลมณฑลทหารหรือศาลทหารกรุงเทพเป็นผู้พิพากษาคดีนั้น ซึ่งก็เท่ากับว่าศาลจังหวัดทหารซึ่งเป็นศาลที่นั่งพิจารณาคดีมิได้เป็นผู้ทำคำพิพากษา แต่ศาลมณฑลทหารหรือศาลทหารกรุงเทพซึ่งไม่ได้นั่งพิจารณาคดีกลับเป็นศาลที่ทำคำพิพากษาแทนศาลจังหวัดทหาร ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 236 ต้องใช้บังคับกับการพิจารณาคดีของศาลทหารด้วย⁶⁴

⁶³ คำวินิจฉัยที่ 24/2546 วันที่ 26 มิถุนายน พ.ศ. 2546 เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 กรณีพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 มาตรา 19 วรรคสาม มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ, *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (22 มีนาคม 2547): 75-83.

⁶⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 75-76.

หลังจากเปิดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือกรมพระธรรมนูญ กระทรวงกลาโหม ส่งหนังสือชี้แจงประกอบการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องแล้ว⁶⁵ ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายกระมล ทองธรรมชาติ ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยโดยมติเสียงข้างมากของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 9 ต่อ 5 เสียง⁶⁶ ว่า พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 มาตรา 19 วรรคสาม ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 236 เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 6 ศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 236 ได้บัญญัติหลักการประกันสิทธิของคู่ความในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล โดยการนั่งพิจารณาคดีต้องมีผู้พิพากษาหรือตุลาการครบองค์คณะ และผู้ทำคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยคดีต้องเป็นผู้ที่นั่งพิจารณาคดีนั้น ผู้ที่มีได้นั่งพิจารณาคดีเป็นองค์คณะไม่อาจทำคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยได้ เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอื่นอันมิอาจก้าวล่วงได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า “ในข้อยกเว้นนี้ หมายความว่า ผู้ที่มีได้นั่งพิจารณาคดีใดจะทำคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยคดีนั้นมิได้ นอกจากจะมีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอื่นอันมิอาจก้าวล่วงได้ตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้แล้ว ยังจะต้องเป็นผู้พิพากษาหรือตุลาการในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีนั้นด้วย”⁶⁷ เมื่อพิจารณาสาระสำคัญของพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 มาตรา 19 วรรคสาม ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า ศาลจังหวัดทหาร ศาลมณฑลทหาร ศาลทหารกรุงเทพ และศาลทหารประจำหน่วยทหาร ต่างก็เป็นศาลชั้นต้นด้วยกัน แต่เมื่อศาลจังหวัดทหารได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอาญาใดตามอำนาจที่ระบุไว้โดยกฎหมายแล้ว หากจะพิพากษาคดีลงโทษเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้กลับไม่มีอำนาจพิพากษา ต้องทำความเข้าใจส่งสำนวนไปให้ศาลชั้นต้นประเภทเดียวกัน ได้แก่ ศาลมณฑลทหาร หรือศาลทหารกรุงเทพ แล้วแต่กรณี เป็นศาลที่ทำคำพิพากษา ทั้งที่ศาลมณฑลทหาร หรือศาลทหารกรุงเทพดังกล่าว ก็มิได้ดำเนินการออกนั่งพิจารณาคดีมาแต่เริ่มแรกแต่ประการใด นอกจากนี้ พระราชบัญญัติศาลทหาร พ.ศ. 2498 มาตรา 19 วรรคสาม “มิได้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดบัญญัติถึงเหตุสุดวิสัย หรือมีเหตุจำเป็นอื่นอันมิอาจก้าวล่วงได้ ยกเว้นไว้แต่

⁶⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 77-78.

⁶⁶ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก จำนวน 9 คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายผัน จันทรพาน นายมงคล สระฐาน นายสุจิต บุญบงการ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นางเสาวนีย์ อัสวโรจณ์ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย 5 คน คือ นายจิระ บุญพจนสุนทร นายจุมพล ณ สงขลา นายปรีชา เถลิมนวิชย์ นายมานิต วิทยาเต็ม และนายศักดิ์ เตชะชาญ

⁶⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 80.

ประการใด” ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า มาตรา 19 วรรคสามของกฎหมายฉบับนี้ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 236 เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 6⁶⁸

3. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรากฏให้เห็นเฉพาะภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 กรณีแรกเป็นการโต้แย้งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ปรากฏในคำร้องของคำวินิจฉัยที่ 58-62/2543⁶⁹ ซึ่งประกอบด้วยคำร้อง 5 คำร้อง กล่าวคือ คำร้องที่หนึ่ง มีที่มาจากองค์การบริหารส่วนตำบลกันทรารมย์ อำเภออุซันต์ จังหวัดศรีสะเกษ ซึ่งโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 64 และมาตรา 65 ได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีจากร้านค้าปลีกน้ำมัน ยาสูบ และเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรม ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถจัดเก็บภาษีได้ทั้งเขตจังหวัด โดยมิได้กำหนดเขตพื้นที่ให้ดำเนินการไว้อย่างชัดเจน มีผลให้รูกล้ำพื้นที่จัดเก็บภาษีที่อยู่ในเขตอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตจังหวัด เช่น เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล กฎหมายดังกล่าวจึงมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 78 มาตรา 87 มาตรา 88 มาตรา 282 มาตรา 283 และมาตรา 284 เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 6⁷⁰

คำร้องที่สอง ยื่นโดยนายอุดรพันธ์ จัทรวิโรจน์ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ และนายศักดิ์ชัย เตชะเกรียงไกร ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ ในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 266 ว่า “องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ และองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจทำคำร้องและทำคำคัดค้าน ได้หรือไม่” จะสังเกตได้ว่า คำร้องนี้เป็นกรณีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดโต้แย้งประเด็นตามคำร้องขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเห็นว่าพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ดังกล่าวข้างต้น⁷¹

⁶⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 81.

⁶⁹ "คำวินิจฉัยที่ 58-62/2543 วันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 เรื่อง พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ," *ราชกิจจานุเบกษา* 118 (2 กันยายน 2544): 1-7.

⁷⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-2.

⁷¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

คำร้องที่สาม ยื่นโดยนายวรพงษ์ ลิ้มสุวรรณ นายกเทศมนตรี เทศบาลตำบลเกาะพะงัน อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้แย้งว่าพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 8 มาตรา 64 และมาตรา 65 ที่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสถานค้าปลีกน้ำมันและยาสูบ และเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักโรงแรมซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่จังหวัด และได้รวมเขตปกครองของเทศบาลตำบลเกาะพะงันไว้ด้วย เป็นเหตุให้ขาดความเป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 282 มาตรา 283 และมาตรา 284 ดังนั้น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 จึงมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ⁷²

คำร้องที่สี่ ยื่นโดยนายธีรยุทธ พลายสุวรรณ ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านใต้ อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี และคำร้องที่ห้า ยื่นโดยนายบุญฤทธิ์ แก้วเรือง ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะพะงัน อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้แย้งในทำนองเดียวกันว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ที่บัญญัติให้เขตปกครององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ เขตจังหวัด ซึ่งครอบคลุมเขตพื้นที่ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดในจังหวัด ทำให้เขตการปกครองท้องถิ่นทับซ้อนกันเอง จึงขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องความเป็นอิสระของท้องถิ่น

นอกจากนี้ ผู้ยื่นคำร้องทั้งสองรายนี้ยังเห็นว่า การที่กระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มาตรา 65 เก็บภาษีสรรพสามิตน้ำมันจากผู้ประกอบการลิตรละไม่เกิน 5 สตางค์ และเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้เข้าพักโรงแรมอีกร้อยละ 2 จึงเป็นการออกข้อบัญญัติบังคับบุคคลที่อยู่ในเขตปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสอง ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสองแห่งจึงอาศัยสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 286 ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ขัดต่อรัฐธรรมนูญ⁷³

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาคำร้องทั้งหมดพร้อมกันในคราวเดียวเนื่องจากมีสาระสำคัญในเรื่องเดียวกัน ผลปรากฏว่า ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายประเสริฐ นาสกุล ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ⁷⁴ ไม่รับวินิจฉัยคำร้องของผู้ร้องทั้งหมดเนื่องจากสาระสำคัญของคำร้องดังกล่าว เป็นการ

⁷² เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

⁷³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3-4.

⁷⁴ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 14 คน คือ นายประเสริฐ นาสกุล นายกระมล ทองธรรมชาติ นายโกเมน ภัทรภิรมย์ นายจุมพล ณ สงขลา พลโท จุล อติเรก นายปรีชา เฉลิมวณิช นายผัน จันทรปาน นายมงคล สระฐาน นายสุจิต บุญบงการ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอมร รักษาสัตย์ นายอิสสระ นิตินันท์ประภาส และนายอุรุ หวังอ้อมกลาง

โต้แย้งว่าพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่กลับยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า องค์การตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ที่จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้นั้น หมายถึง “องค์การที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ และกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ” แต่องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาลนั้น มีฐานะเป็น “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ที่จัดตั้งขึ้นตามที่กฎหมายบัญญัติ⁷⁵

ศาลรัฐธรรมนูญอธิบายว่า องค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และเทศบาลจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เมื่อองค์การเหล่านี้จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ ไม่ได้จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ จึงไม่ใช่องค์การตามรัฐธรรมนูญ ส่วนกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลเสนอคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่นั้น ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 เป็นกรณีที่จะต้องดำเนินการผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ส่วนมาตรา 264 เป็นกรณีที่จะต้องดำเนินการผ่านศาล ซึ่งรัฐธรรมนูญ ไม่ได้ให้สิทธิผู้ร้องเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยตรงได้ จึงไม่รับวินิจฉัยคำร้อง⁷⁶

อีกกรณีหนึ่งคือ การโต้แย้งว่า **พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช 2482 มาตรา 20 (1) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2538** ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 30 ที่ห้ามมิให้เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่อง เชื้อชาติ ดังคำร้องใน**คำวินิจฉัยที่ 45/2546**⁷⁷ มีที่มาจากกรณีที่ปลัดกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช 2482 มาตรา 20 (1) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2538 มาตรา 20 (1) ที่บัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลว่า “มีสัญชาติไทยโดยการเกิด แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็น

⁷⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

⁷⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5-6.

⁷⁷ “คำวินิจฉัยที่ 45/2546 เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 กรณีพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช 2482 มาตรา 20 (1) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2538 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ,” *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (16 สิงหาคม 2547): 1-11.

คนต่างด้าว ต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อีกด้วย” นั้น ถือเป็นการเพิ่มเงื่อนไขให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลที่มีสัญชาติไทย แต่มีบิดาเป็นคนต่างด้าว

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 30 บัญญัติให้บุคคลย่อมเสมอกัน ในกฎหมาย และห้ามมิให้เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่อง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สถานภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทาง เศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง อันไม่ขัด ต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ดังนั้น บทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้บุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งมี บิดาเป็นคนต่างด้าว ต้องมีคุณสมบัติเพิ่มเติมจากผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด ซึ่งถือเป็นการเพิ่มเงื่อนไข ให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลที่มีสัญชาติไทยแต่มีบิดาเป็นคนต่างด้าวนั้น จึงเป็น บทบัญญัติของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงได้ เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายดังกล่าว

ศาลรัฐธรรมนูญได้เปิดให้ผู้เกี่ยวข้องเสนอความเห็นและคำชี้แจงประกอบการพิจารณา ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภา เทศบาล พุทธศักราช 2482 และประธานกรรมการการเลือกตั้ง ในฐานะผู้รักษาการตาม พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545⁷⁸ จากนั้นศาล รัฐธรรมนูญซึ่งมีนายกระมล ทองธรรมชาติ ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยด้วยเสียง ข้างมาก 12 ต่อ 3 เสียง⁷⁹ ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช 2482 มาตรา 20 (1) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2538 เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “...แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าว ต้องมีคุณสมบัติ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย” มีปัญหาเกี่ยวกับ

⁷⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

⁷⁹ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก 12 คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจิระ บุญจนสุนทร นายจุมพล ณ สงขลา นายปรีชา เถลิมวณิชช์ นายผัน จันทรปาน นายมงคล สระฐาน นายมานิต วิทยาเต็ม นายศักดิ์ เตชะชาญ นายสุจิต บุญบงการ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์ และนายอูระ หวังอ้อมกลาง ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย 3 คน คือ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณโวไซ และ นายอมร รักษาสัตย์

ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 6⁸⁰

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก 12 คน ชี้ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช 2482 มาตรา 20 (1) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2538 ที่บัญญัติว่า “...แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย” มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30⁸¹ ในขณะที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย 3 คน เห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช 2482 มาตรา 20 (1) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2538 ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากในปัจจุบันกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ประกอบกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ใช้บังคับอยู่นั้น มิได้บัญญัติหลักการที่ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีสัญชาติไทย ซึ่งมีบิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติทางการศึกษาเพิ่มขึ้นแล้ว⁸²

การให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญ เริ่มด้วยการชี้ถึงนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 โดยอธิบายว่า “หลักความเสมอภาคตามมาตรา 30 มีพื้นฐานมาจากหลักความเสมอภาคเท่าเทียมกันตามธรรมชาติ ที่เป็นการยอมรับว่าเป็นสิทธิที่มีความเสมอภาคเท่าเทียมกันทุกคน ซึ่งเป็นสิทธิที่มีมาแต่เกิดที่ทุกคนมีอยู่อย่างเท่าเทียมกัน และห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม แต่มิได้เป็นการห้ามโดยเด็ดขาด หากการเลือกปฏิบัตินั้นเป็นมาตรการเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่นแล้ว ถือว่าไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามมาตรา 30 วรคสี่”⁸³

จากนั้นศาลรัฐธรรมนูญได้ชี้ถึงสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช 2482 มาตรา 20 (1) โดยอธิบายว่า มาตราดังกล่าวเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล โดยกำหนดให้ผู้สมัครต้องมีสัญชาติ

⁸⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10. ก่อนหน้านี้นี้มีกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและไม่มีผลใช้บังคับ คือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 16 วรคหนึ่ง ดังปรากฏในคำวินิจฉัยที่ 4/2541 วันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2541

⁸¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

⁸² เรื่องเดียวกัน.

⁸³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6-7.

ไทยโดยการเกิด และผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย นั่นคือ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 มาตรา 19 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2523 ที่กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติเพิ่มเติมอย่างใดอย่างหนึ่ง คือต้องเป็นผู้ได้เข้าเรียนอยู่ในโรงเรียนตามกำหนดเวลาและสอบไล่ได้ไม่ต่ำกว่าระดับมัธยมศึกษาตอนปลายตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ หรือได้เข้าศึกษาในมหาวิทยาลัยหรือสถาบันการศึกษาชั้นสูงในประเทศตามหลักสูตรจนเป็นผู้สอบไล่ได้ไม่ต่ำกว่าชั้นปริญญาตรีหรือเทียบเท่า⁸⁴

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า กฎเกณฑ์ดังกล่าว “เป็นการกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีสัญชาติไทยซึ่งมีบิดาเป็นคนต่างด้าว ต้องมีคุณสมบัติทางการศึกษาเพิ่มมากขึ้น และเป็นการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งให้แตกต่างกัน โดยพิจารณาจากความแตกต่างด้านเชื้อชาติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง”⁸⁵ ศาลรัฐธรรมนูญอธิบายว่า “เป็นการกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลต้องมีคุณสมบัติทางการศึกษาอันเป็นเงื่อนไขที่เพิ่มขึ้นตามเชื้อชาติของบุคคล” เนื่องจากกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีสัญชาติไทยแต่บิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติแตกต่างกับผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีสัญชาติไทยโดยการเกิด ทั้งที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวไม่มีสถานะของบุคคลแตกต่างกันแต่อย่างใด บทบัญญัติเช่นนี้ “ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคกันในกฎหมาย อีกทั้งเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ”⁸⁶

การโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติทั่วไป

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีพระราชบัญญัติทั่วไปถูกยื่นคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแบบนามธรรม ทั้งที่ยื่นโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา/ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จำนวนทั้งสิ้น 7 ฉบับ ในจำนวนนี้มีกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญจำนวน 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. 2505 มาตรา 12 ประมวลรัษฎากร มาตรา 40 (2) (3) (4) (5) (6) (7) และ (8) ประกอบมาตรา 57 ตี และมาตรา 57 เบญจ และพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 มาตรา 74 ส่วนกฎหมายอีก 4

⁸⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

⁸⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7-8.

⁸⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

ฉบับที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ได้แก่ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 9 พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 มาตรา 90/17 วรรคสอง พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 6 และพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 มาตรา 86

เมื่อพิจารณารายละเอียดคำร้องทั้งหมด สามารถจำแนกประเด็นข้อโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแล้วได้เป็น 4 กลุ่ม ดังนี้ *กลุ่มแรก* การโต้แย้งว่ากฎหมายมีบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักความเสมอภาคระหว่างหญิงและชาย *กลุ่มที่สอง* การโต้แย้งว่ากฎหมายมีบทบัญญัติที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลด้วยเหตุแห่งความแตกต่างทางเพศและสถานะ *กลุ่มที่สาม* การโต้แย้งว่ากฎหมายมีบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักสิทธิในทรัพย์สินและเสรีภาพของบุคคลในการประกอบอาชีพ และ*กลุ่มสุดท้าย* การโต้แย้งว่ากฎหมายมีบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. บทบัญญัติของกฎหมายขัดต่อหลักความเสมอภาคระหว่างหญิงและชาย

การโต้แย้งว่าบทบัญญัติของกฎหมายมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญด้วยเหตุที่ขัดต่อหลักความเสมอภาคระหว่างหญิงและชาย ปรากฏในกรณีคำร้องของ **คำวินิจฉัยที่ 21/2546**⁸⁷ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า **พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. 2505 มาตรา 12** ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 30 คำร้องนี้มีที่มาจากการร้องเรียนของนางพนินภรา ภัคเกษม และคณะ ซึ่งร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่า พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. 2505 มาตรา 12 ที่บัญญัติว่า “หญิงมีสามีให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

นางพนินภรา ภัคเกษม และคณะ ร้องเรียนว่า ข้อความในมาตรา 2 ของกฎหมายฉบับดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อสตรี และไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิของหญิงให้เท่าเทียมกับชาย จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 ที่บัญญัติให้บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองในกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่ง

⁸⁷ "คำวินิจฉัยที่ 21/2546 วันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2546 เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 กรณีพระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. 2505 มาตรา 12 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ," *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (5 กุมภาพันธ์ 2547): 75-81.

รัฐธรรมนูญนั้น ย่อมไม่อาจกระทำได้ จึงขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย⁸⁸

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีความเห็นว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. 2505 มาตรา 12 เป็นบทบัญญัติที่บังคับให้หญิงมีสามีที่ได้สมรสกันตามกฎหมาย ต้องเปลี่ยนชื่อสกุลของหญิงนั้นมาเป็นชื่อสกุลของชายผู้เป็นสามี จึงเป็น “การบัญญัติที่บังคับเฉพาะหญิงที่มีสามีฝ่ายเดียว” การที่บทบัญญัตินี้ดังกล่าวบังคับให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเท่านั้น ทำให้หญิงถูกกลั่นแกล้งและเสรีภาพในการใช้ชื่อสกุลหลังจากสมรสกันตามกฎหมายแล้ว ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคทางกฎหมาย เพราะทำให้หญิงไม่ได้รับสิทธิเท่าเทียมกับชาย และยังเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศและสถานะของบุคคล การบังคับเฉพาะเพศหญิงที่มีสามีเท่านั้น ทำให้หญิงมีสามีไม่มีสิทธิและเสรีภาพในการเลือกใช้ชื่อสกุลได้อย่างอิสระ ซึ่งแตกต่างกับชายที่ไม่ได้ถูกจำกัดสิทธิในการใช้ชื่อสกุลแต่อย่างใด จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30⁸⁹

หลังจากเปิดให้กระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติดังกล่าวเสนอคำชี้แจงแล้ว⁹⁰ ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายกระมล ทองธรรมชาติ ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ ได้วินิจฉัยโดยเสียงข้างมาก 13 ต่อ 2 เสียง⁹¹ ว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. 2505 มาตรา 12 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากมีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 โดยให้เหตุผลว่า “หลักความเสมอภาคตามมาตรา 30 มีพื้นฐานมาจากหลักความเสมอภาคเท่าเทียมกันตามธรรมชาติ ที่เป็นการยอมรับว่า สิทธิตามธรรมชาติของปัจเจกชนนั้นเป็นสิทธิที่มีความเสมอภาคเท่าเทียมกันทุกคน ซึ่งจะเป็นสิทธิที่มีมาตั้งแต่เกิดที่ทุกคนจะมีอยู่อย่างเท่าเทียมกัน และห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติอันทำให้เกิดความไม่เสมอภาคแก่บุคคลที่เรียกว่าการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม แต่ก็ได้เป็นการห้ามโดยเด็ดขาด หากการเลือกปฏิบัตินั้นเป็นมาตรการเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้เกิดความเสมอภาค โดยทำให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรม”⁹²

⁸⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 75.

⁸⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 76.

⁹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 76-77.

⁹¹ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก 13 คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจิระ บุญจนสุนทร นายมงคล สระฐาน นายผัน จันทรปาน นายมานิต วิทยาเต็ม นายศักดิ์ เตชะชาญ นายสุจิต บุญบงการ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวโซ นายสุวิทย์ อีรพงษ์ นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์ นายอมร รักษาสัตย์ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย 2 คน คือ นายจุมพล ณ สงขลา และนายปรีชา เฉลิมวณิช

⁹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 78.

เมื่อพิจารณาถึงหลักการและเหตุผลของการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการใช้ชื่อสกุล ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า “การใช้ชื่อสกุลเป็นมาตรการของรัฐในการจำแนกตัวบุคคลเพื่อแสดงถึงแหล่งกำเนิดว่ามาจากวงศ์ตระกูลใดอันเป็นการแสดงเผ่าพันธุ์ เพื่อเกื้อหนุนเหล่ากอของบุคคล โดยการใช้ชื่อสกุลถือว่าเป็นเรื่องสิทธิของบุคคลที่มีอยู่อย่างเท่าเทียมกันทุกคน ทั้งนี้รัฐยังคงมีหน้าที่ให้ความคุ้มครองบุคคลตามกฎหมาย เพื่อมิให้มีการใช้ชื่อสกุลของบุคคลใดก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่บุคคลอื่นได้ และถือเป็นหน้าที่ของบุคคลทุกคนที่จะต้องไม่ให้เกิดการใช้สิทธิในการใช้ชื่อสกุลไปกระทบกระเทือนต่อสิทธิของบุคคลอื่นเช่นกัน”⁹³

ศาลรัฐธรรมนูญได้ยกข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์เพื่อประกอบการให้เหตุผลของคำวินิจฉัย โดยชี้ว่า ประเทศไทยได้นำระบบการใช้ชื่อสกุลมาใช้เป็นครั้งแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 โดยหญิงมีสามียังคงใช้ชื่อสกุลเดิมของตนได้ ซึ่งปรากฏในพระราชบัญญัติขนานนามสกุล พระพุทธศักราช 2456 มาตรา 6 ที่บัญญัติว่า “หญิงได้ทำงานสมรสมีสามีแล้วให้ใช้ชื่อสกุลของสามี แลคงใช้ชื่อตัวแลชื่อสกุลเดิมของตนได้” แต่ในภายหลังได้มีการแก้ไขเรื่องการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามี โดยพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พุทธศักราช 2484 บัญญัติไว้ในมาตรา 13 ว่า “หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” และพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. 2505 ยังคงถือหลักการเรื่องการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามีเช่นเดียวกันกับพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พุทธศักราช 2484 โดยนำถ้อยคำเดียวกันมาบัญญัติไว้ในมาตรา 12⁹⁴

เมื่อพิจารณาปัญหาที่ว่า ถ้อยคำของบทบัญญัติมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. 2505 นั้น มีความหมายในลักษณะเป็นบทบังคับให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเท่านั้น หรือเป็นการให้สิทธิแก่หญิงมีสามีสามารถใช้ชื่อสกุลของสามีได้ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ถ้อยคำที่เป็นสาระสำคัญของมาตรา 12 คือ คำว่า “ให้ใช้” ซึ่งมีลักษณะเป็นบทบังคับโดยชัดแจ้ง เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับถ้อยคำที่ใช้ในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติขนานนามสกุล พระพุทธศักราช 2465 แล้วเห็นได้ว่า ถ้อยคำมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ มาตรา 6 ใช้คำว่า “...แลคงใช้ชื่อตัวแลชื่อสกุลเดิมของตนได้” ย่อมแสดงเจตนารมณ์ชัดเจนว่า หญิงเมื่อทำการสมรสแล้วยังคงมีสิทธิที่จะใช้ชื่อสกุลเดิมของตนได้ เมื่อพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. 2505 มีการแก้ไขหลักการดังกล่าว โดยใช้ถ้อยคำเดียวกันในลักษณะเป็นบทบังคับ ย่อมแสดงว่าพระราชบัญญัติชื่อบุคคลฯ มีเจตนารมณ์ไม่ประสงค์ให้หญิงมีสามีมีสิทธิใช้ชื่อสกุลเดิมของตนต่อไป

⁹³ เรื่องเดียวกัน.

⁹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 79.

โดยเปลี่ยนแปลงหลักการจากเดิมที่ให้หญิงมีสามีมีสิทธิที่จะใช้ชื่อสกุลเดิมของตนได้ มาเป็นการบังคับให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเพียงฝ่ายเดียว⁹⁵

เมื่อบทบัญญัติมาตรา 12 มีลักษณะเป็นบทบังคับให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเท่านั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า บทบัญญัติดังกล่าว “เป็นการลดทอนสิทธิในการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามี ทำให้ชายและหญิงมีสิทธิไม่เท่าเทียมกัน เกิดความไม่เสมอภาคกันทางกฎหมายด้วยเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศและสถานะของบุคคล” ศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่า “สิทธิการใช้ชื่อสกุลนั้นเป็นสิทธิของบุคคลที่จะแสดงเผ่าพันธุ์ เพื่อเกื้อหนุนเหล่ากอของตน และเป็นสิทธิที่ทุกคนมีอยู่อย่างเท่าเทียมกัน โดยมีได้มีการแบ่งแยกว่า เป็นสิทธิของชายหรือของหญิง” นอกจากนี้ บทบัญญัติดังกล่าวยัง “เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม” เนื่องจากการบังคับให้หญิงมีสามีใช้ชื่อสกุลของสามีเพียงฝ่ายเดียวโดยใช้สถานะการสมรสนั้น มิได้เป็นเหตุผลในเรื่องความแตกต่างทางกายภาพ หรือภาระหน้าที่ระหว่างชายและหญิงที่มีผลมาจากความแตกต่างทางเพศ จนทำให้ต้องมีการเลือกปฏิบัติให้แตกต่างกัน จึงไม่เป็นเหตุที่ทำให้ต้องมีการเลือกปฏิบัติให้แตกต่างกันในเรื่องเพศและสถานะของบุคคลได้⁹⁶

เมื่อพิจารณาคำชี้แจงของกระทรวงมหาดไทยที่ว่า การเลือกปฏิบัติดังกล่าวมีเหตุผลทางสังคม คือ เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพและความสงบสุขของครอบครัว อีกทั้งสอดคล้องกับวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของชนชาวไทยนั้น ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า “ข้ออ้างดังกล่าวรับฟังไม่ได้” เนื่องจากความเป็นเอกภาพและความสงบสุขของครอบครัวเกิดขึ้นจากความเข้าใจ การยอมรับ และการให้เกียรติซึ่งกันและกันระหว่างสามีและภรรยา ประกอบกับกฎหมายว่าด้วยการใช้ชื่อสกุลฉบับแรกของประเทศไทย เพิ่งตราขึ้นเมื่อปี 2456 โดยก่อนหน้านั้นประเทศไทยไม่มีระบบการใช้ชื่อสกุล จึงไม่น่าจะเป็นเรื่องของวัฒนธรรมและวิถีชีวิตที่มีมาช้านาน อีกทั้งการให้หญิงมีสามีมีสิทธิใช้ชื่อสกุลเดิมของตนได้นั้น เป็นเพียงการส่งเสริมให้ชายและหญิงมีสิทธิอย่างเสมอภาคกันทางกฎหมายเท่านั้น⁹⁷

อย่างไรก็ตาม ในขณะที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมากจำนวน 13 คน เห็นว่า พระราชบัญญัติที่ชื่อบุคคล พ.ศ. 2505 มาตรา 12 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 6 ส่วนตุลาการเสียงข้างน้อย จำนวน 2 คน เห็นว่า พระราชบัญญัติที่ชื่อบุคคล พ.ศ. 2505 มาตรา 12 ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 เนื่องจาก “มิได้เป็นบทบังคับให้หญิงมีสามีใช้ชื่อสกุลของสามีแต่อย่างใด เพียงแต่เป็นการให้สิทธิแก่หญิงมีสามีสามารถใช้ชื่อสกุลของสามีโดยผลของกฎหมายได้” นอกจากนี้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อยยังเห็นว่า “กฎหมายนี้ได้ตราขึ้นโดย

⁹⁵ เรื่องเดียวกัน.

⁹⁶ เรื่องเดียวกัน.

⁹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 80.

คำนึงถึงความเหมาะสมของวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของชนชาวไทยในเรื่องความเป็นปึกแผ่นและความมั่นคงของครอบครัวและสังคม” อีกด้วย⁹⁸

2. บทบัญญัติของกฎหมายเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลด้วยเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศและสถานะ

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 30 นอกจากจะถูกนำมาใช้อ้างอิงในการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในประเด็นเกี่ยวกับสิทธิและความเสมอภาคระหว่างหญิงและชายดังกล่าวมาแล้ว ยังปรากฏในการโต้แย้งว่าบทบัญญัติของกฎหมายเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลอีกด้วย ดังปรากฏใน 2 กรณี คือ การโต้แย้งพระราชบัญญัติสัญญาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 9 และการโต้แย้งประมวลรัษฎากร มาตรา 40 (2) (3) (4) (5) (6) (7) และ (8) ประกอบมาตรา 57 ตี และมาตรา 57 เบญจ

กรณีแรกปรากฏในคำร้องของคำวินิจฉัยที่ 37/2546⁹⁹ มีที่มาจากกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับหนังสือร้องเรียนของนายพงศ์เทพ เทพกาญจนา ประธานอนุกรรมการสาขากฎหมาย สังคมและการเมือง ซึ่งได้รับแต่งตั้งโดยคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติสัญญาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 9 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเนื่องจากมีบทบัญญัติบางประการเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศที่ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างชายหรือหญิง

หนังสือร้องเรียนของนายพงศ์เทพ เทพกาญจนา ชี้ว่า พระราชบัญญัติสัญญาติฯ มาตรา 9 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักการเกี่ยวกับ “การแปลงสัญชาติของหญิงต่างด้าวที่สมรสกับชายสัญชาติไทย” โดยกำหนดไว้ว่า ถ้าหญิงต่างด้าวที่สมรสกับชายสัญชาติไทยประสงค์จะได้สัญชาติไทย ก็สามารถยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อแปลงสัญชาติไทยได้ แต่กลับไม่ได้ให้สิทธิแก่ “ชายต่างด้าวที่สมรสกับหญิงสัญชาติไทย” ในการที่จะได้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติได้ การไม่ให้สิทธิแก่ชายต่างด้าวที่สมรสกับหญิงสัญชาติไทยในการที่จะได้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติได้เช่นเดียวกับหญิงต่างด้าวที่สมรสกับชายสัญชาติไทย จึงก่อให้เกิด “ปัญหาในสถานะของบุคคลและการตั้งครอบครัวของหญิง ที่ไม่เสมอภาคระหว่างหญิงสัญชาติไทยและชายสัญชาติไทยที่สมรสกับคนต่างด้าว” จึงเป็นการขัดหรือแย้งต่อมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

⁹⁸ เรื่องเดียวกัน.

⁹⁹ "คำวินิจฉัยที่ 37/2546 วันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2546 เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 กรณีพระราชบัญญัติสัญญาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 9 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่," *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (25 มิถุนายน 2547): 1-10.

ที่บัญญัติว่า “ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน” จึงขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีความเห็นว่า พระราชบัญญัติสัญชาติฯ มาตรา 9 ที่บัญญัติให้สิทธิเฉพาะ “หญิงต่างด้าวซึ่งสมรสกับชายสัญชาติไทย” เท่านั้นที่สามารถของสัญชาติได้ แต่ไม่ได้บัญญัติให้สิทธิดังกล่าวแก่ “ชายต่างด้าวที่สมรสกับหญิงสัญชาติไทย” ด้วยนั้น เป็นบทบัญญัติที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศ เนื่องจากเป็นการกำหนดให้คนต่างด้าวที่สมรสกับผู้มีสัญชาติไทยสามารถขอสัญชาติเป็นสัญชาติไทยได้ โดยมีเงื่อนไขว่า หากชายต่างด้าวซึ่งสมรสกับหญิงสัญชาติไทยประสงค์จะขอสัญชาติไทยโดยการสมรส ต้องขอแปลงสัญชาติไทยตามเงื่อนไขกรณีทั่วไปที่กำหนดไว้ในมาตรา 10 โดยจะต้องมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า “เป็นการเพิ่มเงื่อนไขในการแปลงสัญชาติให้แก่ชายต่างด้าวซึ่งสมรสกับหญิงสัญชาติไทยในการขอแปลงสัญชาติไทย” จึงเป็นบทบัญญัติที่ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในกฎหมายระหว่างชายและหญิงในการที่จะก่อตั้งครอบครัวและอยู่กันเป็นครอบครัว และทำให้ชายและหญิงไม่มีสิทธิเท่าเทียมกัน อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30¹⁰⁰

ในการพิจารณาคำร้องนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้เปิดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมีหนังสือชี้แจง¹⁰¹ และได้เปิดให้กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย และสภาความมั่นคงแห่งชาติ ส่งผู้แทนมาชี้แจงความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมด้วย¹⁰² ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายกระมล ทองธรรมชาติ ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดประเด็นพิจารณาว่า “พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 9 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 หรือไม่”¹⁰³ ผลปรากฏว่า ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยเสียงข้างมาก 9 ต่อ 6 เสียง ว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 9 ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก 9 คน¹⁰⁴ เห็นว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 9 ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวเป็นมาตรการที่รัฐ

¹⁰⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-2.

¹⁰¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

¹⁰² เรื่องเดียวกัน, หน้า 4-5.

¹⁰³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

¹⁰⁴ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก จำนวน 9 คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจุมพล ณ สงขลา นายปรีชา เฉลิมวณิช นายผัน จันทรปาน นายศักดิ์ เตชะชาญ นายมานิต วิทยาเต็ม นายสุธี สุทธิสมบูรณ์ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช และนายอุระ หวังอ้อมกลาง

กำหนดขึ้นให้เหมาะสมกับสภาพสังคมและความมั่นคงของประเทศ ซึ่งมีได้ตัดสิทธิของชายต่างด้าวที่สมรสกับหญิงสัญชาติไทยในการขอแปลงสัญชาติไทยตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่พระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติไว้ในหมวด 1 ว่าด้วยการได้สัญชาติไทย มาตรา 10 มาตรา 11 และมาตรา 12 ซึ่งไม่ได้ยุ่งยากและก่อให้เกิดปัญหาในสถานะของบุคคลแต่ประการใด จึงมิใช่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศ และไม่ขัดกับกฎหมายระหว่างประเทศ ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย 4 คน¹⁰⁵ เห็นว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 9 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 ในขณะที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 2 คน¹⁰⁶ เห็นว่า คำร้องมีลักษณะเป็นข้อหาหรือ จึงไม่ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 วินิจฉัยให้ยกคำร้อง

การให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญ เริ่มด้วยการชี้ให้เห็นถึงนัยของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 โดยชี้ว่า “หลักความเสมอภาคตามมาตรา 30 มีพื้นฐานมาจากหลักความเสมอภาคเท่าเทียมกันตามธรรมชาติที่เป็นการยอมรับว่าเป็นสิทธิที่มีความเสมอภาคเท่าเทียมกันทุกคน ซึ่งเป็นสิทธิที่มีมาแต่เกิดที่ทุกคนมีอยู่อย่างเท่าเทียมกัน และห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม แต่มิได้เป็นการห้ามโดยเด็ดขาด หากการเลือกปฏิบัตินั้นเป็นมาตรการเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่นแล้ว ถือว่าไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามมาตรา 30 วรรคสี่”¹⁰⁷

จากนั้นศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาถึง “สิทธิของบุคคลต่างด้าวในการขอสัญชาติ” ตามพระราชบัญญัติสัญชาติฯ โดยชี้ว่า “การให้สัญชาติไทยแก่คนต่างด้าวบุคคลใดบุคคลหนึ่งย่อมเป็นไปตามนโยบายของรัฐ โดยที่นานาอารยประเทศก็ปฏิบัติกัน โดยถือว่าการได้หรือเสียสัญชาติเป็นเรื่องภายในของรัฐที่แต่ละรัฐจะพิจารณาวินิจฉัยและกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้น ทั้งนี้ ต้องไม่ขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายทั่วไปอันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในเรื่องสัญชาติ”¹⁰⁸ ศาลรัฐธรรมนูญชี้ต่อไปว่า “กรณีของประเทศไทย รัฐจึงมีอำนาจที่จะกำหนดกฎเกณฑ์และเงื่อนไขให้บุคคลต่างด้าวที่จะขอสัญชาติไทยต้องมีความผูกพันกับรัฐอย่างไรก็ได้ก่อนที่จะได้สัญชาติ” ดังที่พระราชบัญญัติสัญชาติฯ มาตรา 9 วรรคสอง และมาตรา 10 ได้วางหลักเกณฑ์การขอแปลงสัญชาติไว้ว่า บุคคลต่างด้าวที่ขอ

¹⁰⁵ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย จำนวน 4 คน คือ นายมงคล สระฐาน นายสุจิต บุญบงการ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ และนายอมร รักษาสัตย์

¹⁰⁶ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 2 คน ที่วินิจฉัยให้ยกคำร้อง ได้แก่ นายจิระ บุญพจนสุนทร และนางสาวนิย อัสวโรจน์

¹⁰⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

¹⁰⁸ เรื่องเดียวกัน.

แปลงสัญชาติไทยต้องเป็นบุคคลที่บรรลุนิติภาวะตามกฎหมายไทยและกฎหมายที่บุคคลนั้นมีสัญชาติ มีความประพฤติดี มีอาชีพเป็นหลักฐาน มีภูมิลำเนาในราชอาณาจักรต่อเนื่องมาจนถึงวันที่ยื่นคำขอแปลงสัญชาติเป็นไทยไม่น้อยกว่า 5 ปี และมีความรู้ภาษาไทยตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง เป็นต้น

เมื่อพิจารณาถึง “สิทธิในการขอสัญชาติภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ” ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า การที่รัฐใช้อำนาจกำหนดกฎเกณฑ์และเงื่อนไขตามกฎหมายของประเทศไทย “ย่อมเป็นอำนาจเด็ดขาดในการกำหนดหรือตัดสินใจว่าบุคคลใดบ้างที่จะได้สัญชาติไทย โดยไม่ขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ” ซึ่งได้รับรองไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน มาตรา 15 ข้อ 1 ที่ว่า “ทุกคนมีสิทธิในการถือสัญชาติหนึ่ง” และข้อ 2 “บุคคลใด ๆ จะถูกถอดถอนสัญชาติของตนโดยพลการ หรือถูกปฏิเสธสิทธิที่จะเปลี่ยนสัญชาติไม่ได้” ศาลรัฐธรรมนูญให้คำอธิบายต่อไปว่า “รัฐจึงมีอำนาจอธิปไตยเด็ดขาดในการที่จะกำหนด หรือตัดสินใจให้บุคคลใดจะได้สัญชาติของตนหรือไม่ รัฐอื่นจะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกิจการภายในรัฐไม่ได้ เมื่อรัฐมีอำนาจอธิปไตย ผลจากการมีอำนาจอธิปไตยทำให้รัฐสามารถที่จะตรากฎหมายภายในใด ๆ ก็ได้ตราไปเท่าที่ไม่ขัดกับกฎหมายระหว่างประเทศ”¹⁰⁹

ศาลรัฐธรรมนูญได้ชี้ถึงหลักการทั่วไปของกฎหมายสัญชาติ โดยอธิบายว่าหลักการให้สัญชาติของหญิงต่างด้าวที่ทำการสมรสกับชายสัญชาตินั้น ๆ มี 2 หลัก คือ “การให้โดยอัตโนมัติทันทีที่สมรส” และ “การกำหนดเงื่อนไขว่าต้องยื่นคำขอก่อน” ในกรณีประเทศไทยนั้น พระราชบัญญัติสัญชาติฯ มาตรา 9 กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขให้หญิงต่างด้าวที่ทำการสมรสกับชายสัญชาติไทย ถ้าประสงค์จะได้สัญชาติไทยต้องมายื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบและวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ไม่สามารถได้สัญชาติโดยอัตโนมัติ ขณะที่ชายต่างด้าวไม่มีโอกาสได้สัญชาติไทยโดยการสมรส แต่สามารถใช้วิธีขอแปลงสัญชาติได้ ตามมาตรา 10 มาตรา 11 และมาตรา 12 ซึ่งมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามขั้นตอนในการพิจารณาแยกออกไป¹¹⁰

จากหลักการและข้อกฎหมายดังกล่าวมาข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญชี้ต่อไปว่า การได้สัญชาติไทยโดยการสมรสของคนต่างด้าวเป็นอำนาจอธิปไตยของรัฐที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่าง ๆ โดยตราเป็นกฎหมาย ซึ่งเมื่อรัฐได้ตรากฎหมาย คือพระราชบัญญัติสัญชาติฯ โดยมีบทบัญญัติมาตรา 9 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “หญิงซึ่งเป็นคนต่างด้าว และได้สมรสกับผู้มีสัญชาติไทย ถ้าประสงค์จะได้สัญชาติไทย ให้ยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ได้สัญชาติไทยให้อยู่ในดุลพินิจของรัฐมนตรี” จึงย่อมเป็นอำนาจของรัฐที่จะตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว ศาล

¹⁰⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

¹¹⁰ เรื่องเดียวกัน.

รัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า “ไม่ถือว่าเป็นบทบัญญัติที่ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคกันในกฎหมายระหว่างชายและหญิง หรือเป็นการทำให้ชายและหญิงไม่ได้มีสิทธิเท่าเทียมกัน”¹¹¹

การโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายในประเด็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะความแตกต่างในเรื่องเพศและสถานะ ปรากฏอีกครั้งภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในคำร้องของคำวินิจฉัยที่ 17/2555¹¹² กรณีนี้กฎหมายที่ถูกโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ คือ ประมวลรัษฎากร มาตรา 40 (2) (3) (4) (5) (6) (7) และ (8) ประกอบมาตรา 57 ตรี และมาตรา 57 เบญจ คำร้องดังกล่าวมีที่มาจากกรณีพิพาทคดีที่สมทบคดีคดีทางกฎหมายแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ ได้มีหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยอ้างอิงข้อสรุปจากการเสวนาเรื่อง “การจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในกรณีหญิงมีสามี” ว่า ประมวลรัษฎากร มาตรา 57 ตรี และมาตรา 57 เบญจ เป็นบทบัญญัติที่ทำให้สามีภริยาในกรณีที่ภริยามีเงินได้พึงประเมินตามมาตรา 40 (2) (3) (4) (5) (6) (7) และ (8) ต้องเสียภาษีสูงกว่ากรณีของสามีภริยาที่ภริยามีเงินได้พึงประเมินตามมาตรา 40 (1) และยังทำให้หญิงมีสามีซึ่งมีเงินได้พึงประเมินตามมาตรา 40 (2) (3) (4) (5) (6) (7) และ (8) ต้องเสียภาษีสูงกว่าหญิงโสดที่มีเงินได้พึงประเมินตามมาตรา 40 (2) (3) (4) (5) (6) (7) และ (8) เช่นเดียวกัน เนื่องจากอัตราการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในปัจจุบัน เป็นอัตราก้าวหน้า¹¹³

หนังสือร้องเรียนดังกล่าวชี้ว่า ด้วยเหตุที่ประมวลรัษฎากร มาตรา 57 ตรี และมาตรา 57 เบญจ บัญญัติให้การเก็บภาษีเงินได้จากสามีและภริยาที่อยู่ร่วมกันตลอดปีภาษีที่ล่วงมาแล้ว ให้ถือเอาเงินได้พึงประเมินของภริยาเป็นเงินได้ของสามี และให้สามีมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการยื่นรายการและเสียภาษี และบัญญัติให้เฉพาะภริยาที่มีเงินได้พึงประเมินตามมาตรา 40 (1) ไม่ว่าจะจะมีเงินได้พึงประเมินประเภทอื่นด้วยหรือไม่ สามารถแยกยื่นรายการและเสียภาษีต่างหากจากสามีเฉพาะส่วนที่เป็นเงินได้พึงประเมินตามมาตรา 40 (1) โดยมีให้ถือว่าเป็นเงินได้ของสามีตามมาตรา 57 ตรี ดังนั้น บทบัญญัติทั้งสองมาตราจึงมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 เพราะ “เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลภายหลัง

¹¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

¹¹² คำวินิจฉัยที่ 17/2555 วันที่ 4 กรกฎาคม พุทธศักราช 2555 เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 245 (1) ว่า ประมวลรัษฎากร มาตรา 40 (2) (3) (4) (5) (6) (7) และ (8) ประกอบมาตรา 57 ตรี และมาตรา 57 เบญจ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 43 ประกอบมาตรา 29 และมาตรา 30 หรือไม่, *ราชกิจจานุเบกษา* 129 (12 ธันวาคม 2555): 53-64.

¹¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 53-54.

การสมรส” และเป็นบทบัญญัติที่ไม่มีเหตุจำเป็นที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 29¹¹⁴

ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่า ประมวลรัษฎากร มาตรา 40 (2) (3) (4) (5) (6) (7) และ (8) ประกอบมาตรา 57 ตี และมาตรา 57 เบญจ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 43 เนื่องจาก “สร้างความไม่เป็นธรรมด้านภาษียา” และเป็นการกระทบกระเทือนหรือจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของหญิงมีสามี รวมทั้งเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยไม่จำเป็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 อีกทั้งยังเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล

คำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอความเห็นว่าการที่ประมวลรัษฎากรมาตราดังกล่าว บัญญัติให้นำเงินได้ของภริยาเป็นเงินได้ของสามี และให้สามีมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการยื่นรายการและเสียภาษีนั้น “เป็นแนวคิดที่อยู่บนหลักแห่งความเป็นใหญ่และเป็นหัวหน้าครอบครัวของสามีในอดีต” แต่แนวความคิดนี้ได้เปลี่ยนแปลงไปแล้ว โดยในปัจจุบันหญิงหรือภริยามีบทบาทในการประกอบวิชาชีพอิสระและมีบทบาทในครอบครัวมากขึ้น เงินได้พึงประเมินที่ได้จากการประกอบวิชาชีพอิสระของภริยา เช่น วิชากฎหมาย การประกอบโรคศิลปะ วิศวกรรม สถาปัตยกรรม การบัญชี ประณีตศิลปกรรม หรือวิชาชีพอิสระอื่น ๆ ย่อมเป็นเงินได้พึงประเมินตามมาตรา 40 (1) จึงไม่มีเหตุผลใดที่จะต้องบัญญัติให้ภริยาแยกยื่นรายการและแยกเสียภาษีได้แต่เฉพาะเงินได้พึงประเมินตามมาตรา 40 (1) เท่านั้น”¹¹⁵

ผู้ตรวจการแผ่นดินได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า ประมวลรัษฎากร มาตรา 40 (2) (3) (4) (5) (6) (7) และ (8) ประกอบมาตรา 57 ตี และมาตรา 57 เบญจ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 43 ประกอบมาตรา 29 และมาตรา 30 หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้พิจารณาโดยให้เหตุผลว่า แม้ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ 48/2545 วินิจฉัยว่า ประมวลรัษฎากร มาตรา 57 ตี และมาตรา 57 เบญจ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 มาตรา 30 และมาตรา 80 โดยให้ถือเป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 216 บรรทัด แต่ “คำวินิจฉัยดังกล่าวไม่มีผลผูกพันศาลรัฐธรรมนูญ” หากมีผู้ยื่นคำร้องกลับมาให้พิจารณาใหม่ โดยมีข้อเท็จจริงและประเด็นที่เป็นสาระสำคัญเพิ่มเติมจากเดิมที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยไว้ ศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีอำนาจรับเรื่อง

¹¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 54.

¹¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 55.

หรือประเด็นดังกล่าวไว้พิจารณาได้อีกตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 215 ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความถูกต้องและเป็นธรรม¹¹⁶

ผลปรากฏว่า ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยโดยเสียงข้างมาก 7 ต่อ 2 เสียง¹¹⁷ ว่า ประมวลรัษฎากร มาตรา 57 ตี และมาตรา 57 เบญจ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 และเมื่อวินิจฉัยว่า ประมวลรัษฎากร มาตรา 57 ตี และมาตรา 57 เบญจ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่า ประมวลรัษฎากร มาตรา 57 ตี และมาตรา 57 เบญจ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตราอื่นอีก เพราะไม่ทำให้ผลแห่งคดีเปลี่ยนแปลง¹¹⁸ คำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่า “ประมวลรัษฎากรเป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์เพื่อหารายได้เข้าสู่รัฐสำหรับการใช้ในการบริหารประเทศ โดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้ประชาชนที่เป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีให้แก่อำนาจปฏิบัติ แต่การเสียภาษีมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและทรัพย์สินของประชาชน รัฐจึงต้องกำหนดมาตรการที่เป็นธรรม และหากต้องมีการตีความกฎหมาย ก็ต้องตีความโดยเคร่งครัดในทางที่จะไม่ก่อให้เกิดภาระหน้าที่หรือกระทบต่อสิทธิของประชาชนผู้เสียภาษีเพิ่มขึ้น”¹¹⁹

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า การที่ประมวลรัษฎากร มาตรา 57 ตี วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในการเก็บภาษีเงินได้จากสามีและภริยานั้น ถ้าสามีและภริยาอยู่ร่วมกันตลอดปีภาษีที่ล่วงมาแล้วให้ถือเอาเงินได้พึงประเมินของภริยาเป็นเงินได้ของสามี และให้สามีมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการยื่นรายการและเสียภาษี แต่เมื่อมีปัญหาภาษีค้างชำระกลับให้ภริยาร่วมรับผิดชอบในเรื่องภาษีค้างชำระด้วยนั้น “เป็นการไม่ยุติธรรมสำหรับภริยา” เพราะกฎหมายกำหนดให้สามีมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการยื่นรายการภาษี สามีควรรับผิดชอบในเรื่องภาษีค้างชำระทั้งหมด ภริยาอาจไม่มีส่วนรู้เห็นในเรื่องการยื่นรายการภาษีด้วย และไม่มี ความจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้เอาเงินได้พึงประเมินตามมาตรา 40 (2) (3) (4) (5) (6) (7) และ (8) ของภริยาเป็นเงินได้ของสามี¹²⁰

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ต่อไปว่า “สามีและภริยาจึงมีสิทธิเท่าเทียมกัน ถ้าภริยามีรายได้ของตัวเอง ย่อมต้องมีสิทธิที่จะยื่นรายการและเสียภาษีของตัวเองได้และรับผิดชอบปัญหาที่เกิดขึ้นในเรื่องภาษี

¹¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 55-56.

¹¹⁷ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก จำนวน 7 คน คือ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายเจริญ ภักดีธนากุล นายเจริญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอรุ นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย จำนวน 2 คน คือ นายชัช ชลวร และนายนุรักษ์ มาประณีต

¹¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 56, 63-64

¹¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 57.

¹²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 61-62.

ค้ำชำระด้วยตนเอง รวมทั้งยังเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลระหว่างหญิงโสเภณีกับหญิงมีสามีที่มีเงินได้พึงประเมิน”¹²¹ ด้วยเหตุผลนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลจะกระทำมิได้

สำหรับบทบัญญัติมาตรา 57 ตรี วรรคสอง นั้น ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า “เป็นการจำกัดสิทธิไม่ให้สามีและภริยาแยกกันยื่นรายการและเสียภาษี และถือได้ว่าไม่ส่งเสริมความเสมอภาคของชายและหญิง โดยมุ่งจะให้สามีและภริยาร่วมกันจ่ายภาษีให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้” เนื่องจากเป็นการบังคับให้สามีและภริยาต้องยื่นรายการเสียภาษีร่วมกันทางอ้อม และไม่ต้องการให้สามีภริยาแยกยื่นรายการเสียภาษีในกรณีคำนวณแล้วเห็นว่า การแยกกันยื่นรายการจะเสียภาษีต่ำกว่าหรือน้อยกว่าการรวมกันยื่น ส่วนกรณีบทบัญญัติมาตรา 57 ตรี วรรคสาม ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า “เป็นบทบัญญัติที่อาศัยความเป็นสามีและภริยามาบังคับให้อีกฝ่ายที่ไม่มี ความรับผิดชอบร่วมรับผิดชอบ ซึ่งไม่เป็นธรรมสำหรับสามีหรือภริยาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่ไม่ได้กระทำผิด ถือว่าไม่ยุติธรรมกับฝ่ายที่ไม่ได้กระทำผิด และไม่ส่งเสริมความเสมอภาคของชายและหญิง” เพราะกฎหมายกำหนดไว้ในลักษณะให้เจ้าพนักงานใช้ดุลพินิจอนุญาตให้สามีและภริยาแยกกันยื่นรายการเสียภาษีได้ แต่ถ้าฝ่ายใดค้างชำระหรือไม่ชำระภาษี ให้อีกฝ่ายหนึ่งร่วมรับผิดชอบในการเสียภาษีที่ค้างชำระนั้นด้วย¹²²

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยต่อไปว่า ประมวลรัษฎากร มาตรา 57 เบญจ วรรคหนึ่ง อนุญาตให้ภริยาแยกยื่นรายการและเสียภาษีได้เฉพาะกรณีที่ภริยามีเงินได้พึงประเมินตามมาตรา 40 (1) เท่านั้น แต่เงินได้ที่เกิดขึ้นตามมาตรา 40 (2) (3) (4) (5) (6) (7) และ (8) ซึ่งถือว่าเป็น “เงินได้ที่เกิดจากการทำงานและตำแหน่งงานของภริยา” ไม่ได้รับการยกเว้น ในขณะที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 30 รับรองให้ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน มีความเสมอภาคกัน และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญอย่างเท่าเทียมกัน จึงควรให้สามีและภริยามีสิทธิเลือกที่จะรวมกันหรือแยกกันยื่นรายการและเสียภาษีในส่วนของตนอย่างชัดเจนและทั้งหมด ไม่มีความจำเป็นหรือเหตุผลใดที่จะต้องกำหนดให้ภริยาแยกยื่นรายการและเสียภาษีได้เฉพาะส่วนที่เป็นเงินได้พึงประเมินตามมาตรา 40 (1) เท่านั้น

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมา ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเสียงข้างมากจึงวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว “เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลระหว่างภริยาที่มีเงินได้พึงประเมินตามมาตรา 40 (1) กับภริยาที่มีเงินได้พึงประเมิน

¹²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 62.

¹²² เรื่องเดียวกัน.

ตามมาตรา 40 (2) (3) (4) (5) (6) (7) และ (8) และมีได้เป็นมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ทั้งยังไม่เป็นการมุ่งสร้างความมั่นคงของสถาบันครอบครัว ชายหญิงที่สมรสกันต้องรับผลกระทบต่อสิทธิและทรัพย์สินที่ต้องรับภาระในการเสียภาษีในอัตราที่สูงขึ้น ทำให้ต้องวางแผนภาษีโดยการจดทะเบียนหย่าเพื่อที่จะไม่ต้องนำเอาเงินได้พึงประเมินของทั้งสองฝ่ายมารวมกันให้ต้องเสียภาษีในอัตราที่สูงขึ้น”¹²³ และ “ถือว่าเป็นการไม่ส่งเสริมความเสมอภาคของชายและหญิง และยังเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลภายหลังจากการสมรสตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 30”¹²⁴

3. บทบัญญัติของกฎหมายขัดต่อหลักสิทธิในทรัพย์สินและเสรีภาพของบุคคลในการประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การโต้แย้งว่ากฎหมายขัดต่อหลักสิทธิในทรัพย์สินและเสรีภาพของบุคคลในการประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ปรากฏในคำร้องของ **คำวินิจฉัยที่ 64/2547**¹²⁵ ยื่นโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามการร้องเรียนของนายประชัย เลี่ยวไพรัตน์ ประธานเจ้าหน้าที่บริหาร บริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ **พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 มาตรา 90/17 วรรคสอง** คำร้องนี้มีจุดเริ่มต้นมาจากกรณีที่นายประชัย เลี่ยวไพรัตน์ ได้ยื่นเรื่องร้องเรียนต่อประธานคณะกรรมการการธนาคารและสถาบันการเงิน วุฒิสภา กรณีศาลล้มละลายกลางได้มีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการของบริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน) ในฐานะลูกหนี้ และมีคำสั่งตั้งผู้ทำแผนซึ่งได้รับการเสนอโดยฝ่ายเจ้าหนี้ ทำให้ลูกหนี้ไม่ได้รับการปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยถูกจำกัดสิทธิในทรัพย์สิน ไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน

คณะกรรมการการคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน วุฒิสภา พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา 90/17 และมาตรา 90/46 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 น่าจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 30 และมาตรา 48 จึงมีคำร้องขอให้

¹²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 63.

¹²⁴ เรื่องเดียวกัน.

¹²⁵ "คำวินิจฉัยที่ 64/2547 วันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 มาตรา 90/17 วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่," *ราชกิจจานุเบกษา* 122 (4 กรกฎาคม 2548): 1-18.

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า ในประเด็นที่ว่ามาตรา 90/46 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 และมาตรา 48 นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 35-36/2544 วินิจฉัยไว้แล้วว่า พระราชบัญญัติล้มละลายฯ มาตรา 90/46 และมาตรา 90/58 ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 มาตรา 29 มาตรา 30 และมาตรา 48 ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงไม่มีอำนาจพิจารณาประเด็นดังกล่าวซ้ำอีก¹²⁶

ส่วนประเด็นที่ว่า มาตรา 90/17 ของพระราชบัญญัติล้มละลายฯ มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า การบัญญัติยกเว้นให้สิทธิเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ เลือกคนที่ตนเองเสนอเป็นผู้ทำแผนแทนบุคคลที่ถูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผนนั้น “เป็นการตรากฎหมายที่เกินกว่าความจำเป็น กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิในทรัพย์สินและเสรีภาพในการประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และไม่มีความเท่าเทียมกันหรือเสมอภาค”¹²⁷ ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเสนอคำร้องเฉพาะในประเด็นปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติในมาตรานี้เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ศาลรัฐธรรมนูญได้เปิดให้ผู้เกี่ยวข้องชี้แจงความเห็นเพิ่มเติม ประกอบด้วย ประธานคณะกรรมการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน วุฒิสภา นายประชัย เลี่ยวไพรัตน์ ประธานเจ้าหน้าที่บริหารบริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ในฐานะผู้รักษากฎตามพระราชบัญญัติล้มละลายฯ และคณะผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการบริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน) ในการพิจารณาคำร้องนี้ ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีนายกระมล ทองธรรมชาติ ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดประเด็นพิจารณา วินิจฉัยว่า “พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 มาตรา 90/17 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “... แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วย ให้ผู้ทำแผนที่ถูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้นกำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 48 และมาตรา 50 ประกอบมาตรา 29 หรือไม่”

¹²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-2.

¹²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

ผลปรากฏว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก 13 คน¹²⁸ วินิจฉัยว่าบทบัญญัติดังกล่าว ไม่มีปัญหาความรัฐธรรมนูญ ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย 2 คน¹²⁹ วินิจฉัยว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 48 และมาตรา 50 ประกอบมาตรา 29 จึงมีปัญหากับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า “บทบัญญัติดังกล่าวมิได้ กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิในทรัพย์สินและเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมแต่อย่างใด เพราะในการเลือกผู้ทำแผน หากลูกหนี้ได้เสนอผู้ทำแผน กฎหมายกำหนดให้คัดเลือกผู้ทำแผนเป็นเพียงมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ข้างมากซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วย กฎหมายกำหนดให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่เจ้าหนี้ไม่ยอมรับผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอ ต้องใช้มติที่ประชุมฝ่ายเจ้าหนี้ที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น จึงจะให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผนได้”¹³⁰

ศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่า แม้การตั้งผู้ทำแผนจะมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 48 หรือเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 50 เพราะผู้ทำแผนจะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ และเป็นผลให้อำนาจหน้าที่ในการจัดกิจการและทรัพย์สินของผู้บริหารของลูกหนี้สิ้นสุดลงก็ตาม แต่เป็นสิ่งจำเป็นเพราะเป็นมาตรการที่จะดำเนินการกับลูกหนี้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว และเพื่อให้ผู้ทำแผนเข้ามาวิเคราะห์ถึงสภาพการณ์และปัญหาของกิจการและจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการ เพื่อนำไปบริหารให้กิจการที่กำลังตกต่ำฟื้นคืนสภาพเดิมได้ ซึ่งเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ และให้อำนาจให้กระทำได้ ตามมาตรา 48 วรรคหนึ่ง และมาตรา 50 วรรคสอง และการตั้งผู้ทำแผนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 90/17 วรรคสอง แม้จะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของลูกหนี้ก็ตาม แต่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็น และไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้น¹³¹

¹²⁸ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก จำนวน 13 คน ประกอบด้วย นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจิระ บุญพนสุนทร นายจุมพล ณ สงขลา นายปรีชา เฉลิมวณิชย์ นายผั่น จันทรปาน นายมงคล สรรค์น นายมานิต วิทยาเต็ม นายศักดิ์ เตชะชาญ นายสุจิต บุญบงการ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นางสาวนีย์ อัครโรจน์ นายอภัย จันทนจุลกะ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง

¹²⁹ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย จำนวน 2 คน ประกอบด้วย นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ และพลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวโช

¹³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11-12, 17.

¹³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 15-16.

4. บทบัญญัติของกฎหมายขัดต่อหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางอาญา

การโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบนามธรรมในกลุ่มนี้ เป็นการอ้างบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของจำเลยในคดีอาญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 39 วรรคสอง ในการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อให้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กรณีแรกปรากฏในคำร้องของ**คำวินิจฉัยที่ 5/2556**¹³² เป็นการโต้แย้ง**พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 มาตรา 74** คำร้องนี้มีที่มาจากกรณีที่ บริษัท อารียา พรอพเพอร์ตี้ จำกัด (มหาชน) ซึ่งมีนายวิศิษฐ์ เลาหุนรังษี ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการและกรรมการผู้จัดการ นางนิภาพัฒน์ โรมรันตพันธ์ และนายทัน เทียนสุวรรณ ดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารในขณะนั้น ได้ถูกเจ้าพนักงานทำการค้นเพื่อยึดอายัดเครื่องคอมพิวเตอร์ แผ่นซีดี หรือสิ่งของอื่นที่เกี่ยวข้องที่มีการติดตั้งหรือบันทึกข้อมูลโปรแกรมคอมพิวเตอร์ละเมิดลิขสิทธิ์ในงานวรรณกรรม ต่อมาได้มีหมายเรียกจากกองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจมายังบริษัทและกรรมการบริษัททุกคนในฐานะผู้ต้องหาตามกฎหมายดังกล่าว¹³³

นายวิศิษฐ์ เลาหุนรังษี และคณะ ได้ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่าบทบัญญัตินี้กล่าว “ขัดต่อหลักนิติธรรม และขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสอง” เนื่องจากเห็นว่าพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 มาตรา 74 ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่นิติบุคคลกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่ากรรมการ หรือผู้จัดการทุกคนของนิติบุคคลนั้น เป็นผู้ร่วมกระทำผิดกับนิติบุคคลนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการกระทำของนิติบุคคลนั้นได้กระทำโดยตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอมด้วย” เป็นบทบัญญัติที่สันนิษฐานว่าผู้ถูกร้องเรียน ซึ่งเป็นกรรมการของบริษัท อารียา พรอพเพอร์ตี้ จำกัด (มหาชน) มีความผิด โดยผู้กล่าวหาไม่จำเป็นต้องพิสูจน์หรือแสดงหลักฐานให้เห็นถึงการกระทำหรือเจตนาอย่างใดอย่างหนึ่งของผู้ร้องเรียนก่อน แต่กลับนำการกระทำความผิดของบริษัทมาเป็นข้อสันนิษฐานให้ผู้ร้องเรียนมีความผิดและต้องรับโทษทางอาญา เป็นการผลักภาระการพิสูจน์ความบริสุทธิ์มายังกรรมการหรือผู้จัดการที่ต้องพิสูจน์ว่าไม่ได้รู้เห็นหรือยินยอมด้วย¹³⁴

¹³² "คำวินิจฉัยที่ 5/2556 วันที่ 16 พฤษภาคม พุทธศักราช 2556 เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 245 (1) ว่า พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 มาตรา 74 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสอง หรือไม่," *ราชกิจจานุเบกษา* 130 (3 กันยายน 2556): 1-6.

¹³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1.

¹³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่า พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 มาตรา 74 เป็นการสันนิษฐานความรับผิดชอบทางอาญาของกรรมการหรือผู้จัดการของนิติบุคคล โดยให้ถือว่ากรรมการหรือผู้จัดการทุกคนของนิติบุคคลเป็นผู้ร่วมกระทำผิดกับนิติบุคคลด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่า การกระทำของนิติบุคคลนั้นได้กระทำโดยตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอม การนำการกระทำผิดของบุคคลอื่นมาเป็นเงื่อนไขของการสันนิษฐานให้กรรมการหรือผู้จัดการของนิติบุคคลมีความรับผิดชอบทางอาญา เป็นการผลักภาระการพิสูจน์ให้แก่กรรมการหรือผู้จัดการของนิติบุคคลในการที่จะต้องนำเสนอพยานหลักฐานเพื่อหักล้างข้อสันนิษฐาน ส่งผลให้กรรมการหรือผู้จัดการของนิติบุคคลต้องตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลย โดยไม่จำเป็นต้องมีพยานหลักฐานตามสมควรในเบื้องต้นว่ากรรมการหรือผู้จัดการของนิติบุคคลนั้น ได้ร่วมกระทำผิดกับนิติบุคคลนั้นหรือไม่ จึงมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสอง¹³⁵

ในการพิจารณาวินิจฉัยตามคำร้องนี้ ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ กำหนดประเด็นวินิจฉัยว่า “พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 มาตรา 74 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสอง หรือไม่” ผลปรากฏว่า ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก 6 ต่อ 3 เสียง¹³⁶ วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 มาตรา 74 เฉพาะในส่วนที่สันนิษฐานให้กรรมการหรือผู้จัดการทุกคนของนิติบุคคลนั้นเป็นผู้ร่วมกระทำผิดกับนิติบุคคลนั้น โดยไม่ปรากฏว่ามีส่วนเกี่ยวข้องอย่างใดอย่างหนึ่งกับการกระทำผิดของนิติบุคคลนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสอง เป็นอันใช้บังคับไม่ได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 6

คำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญอธิบายถึงนัยของ “สิทธิในกระบวนการยุติธรรม” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 39 โดยชี้ว่า “มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาโดยให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดจนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำความผิด” ศาลรัฐธรรมนูญขยายความว่า ข้อสันนิษฐานว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเป็นผู้บริสุทธิ์ (presumption of innocence) ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสองนี้ เป็นข้อสันนิษฐานอันมีที่มาจากหลักสิทธิมนุษยชน ดังปรากฏอยู่ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ข้อ 11 ที่ว่าบุคคลซึ่งถูกกล่าวหาว่ามีความผิดอาญา มีสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์

¹³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-3.

¹³⁶ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก จำนวน 6 คน คือ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายจรูญ ภักดีธนากุล นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายอนุรักษ์ มาประณีต และนายบุญส่ง กุลบุปผา ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย จำนวน 3 คน คือ นายจรูญ อินทจาร นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

จนกว่าจะมีการพิสูจน์ว่ามีความผิดตามกฎหมายในการพิจารณาโดยเปิดเผย และผู้นั้นได้รับหลักประกันทั้งหลายที่จำเป็นในการต่อสู้คดี¹³⁷

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังชี้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) ข้อ 14.2 ที่ว่า บุคคลทุกคนที่ต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา ต้องมีสิทธิได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ จนกว่าจะพิสูจน์ตามกฎหมายได้ว่ามีความผิด ศาลรัฐธรรมนูญอธิบายต่อไปว่า กติกาดังกล่าวเป็นหลักการพื้นฐานของระบบงานยุติธรรมทางอาญาสากล ที่ว่าบุคคลทุกคนมิใช่ผู้กระทำความผิดอาญา เพื่อเป็นหลักประกันแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางอาญาที่รัฐให้การรับรองแก่บุคคลทุกคนที่จะไม่ถูกลงโทษทางอาญา จนกว่าจะมีพยานหลักฐานมาพิสูจน์ได้ว่าเป็นผู้กระทำความผิด และเป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของ “หลักนิติธรรม” (The Rule of Law) ที่ได้รับการยอมรับในนานาอารยประเทศ¹³⁸

เมื่อพิจารณาสาระสำคัญของพระราชบัญญัติสิทธิ พ.ศ. 2537 มาตรา 74 ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า บทบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์ให้ดำเนินคดีแก่กรรมการหรือผู้จัดการทุกคนของนิติบุคคล โดยให้ถือว่าเป็นผู้ร่วมกระทำความผิดกับนิติบุคคลด้วย จึงเป็นข้อสันนิษฐานตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสันนิษฐานความผิดของจำเลย โดยโจทก์ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงการกระทำหรือเจตนาอย่างใดอย่างหนึ่งของจำเลยก่อน เป็นการนำการกระทำความผิดของบุคคลอื่นมาเป็นเงื่อนไขของการสันนิษฐานให้จำเลยมีความผิดและต้องรับโทษทางอาญา เพราะบทบัญญัติดังกล่าวให้สันนิษฐานว่า ถ้าผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล ก็ให้กรรมการหรือผู้จัดการทุกคนของนิติบุคคลนั้น ต้องร่วมรับผิดชอบกับนิติบุคคลผู้กระทำความผิดด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนไม่ได้มีส่วนรู้เห็นเป็นใจในการกระทำความผิดของนิติบุคคลดังกล่าว โดยโจทก์ไม่ต้องพิสูจน์ถึงการกระทำหรือเจตนาของกรรมการหรือผู้จัดการทุกคนของนิติบุคคลนั้น ว่ามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลอย่างไร คงพิสูจน์แต่เพียงว่านิติบุคคลกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ และจำเลยเป็นกรรมการหรือผู้จัดการของนิติบุคคลนั้นเท่านั้น¹³⁹

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า บทบัญญัติในมาตรานี้ “เป็นการสันนิษฐานไว้แต่แรกแล้วว่า กรรมการหรือผู้จัดการทุกคนของนิติบุคคลนั้นได้กระทำความผิดร่วมกับนิติบุคคลด้วย อันมีผลเป็นการผลักภาระการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ไปยังกรรมการหรือผู้จัดการทุกคนของนิติบุคคลนั้น” ศาลรัฐธรรมนูญอธิบายว่า บทบัญญัตินี้ดังกล่าว “เป็นการสันนิษฐานความผิดของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา โดย

¹³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

¹³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

¹³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4-5.

อาศัยสถานะของบุคคลเป็นเงื่อนไข มิใช่การสันนิษฐานข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบความผิดเพียงบางข้อหลังจากที่โจทก์ได้พิสูจน์ให้เห็นถึงการกระทำความผิดอย่างใดอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับความผิดที่จำเลยถูกกล่าวหา และยังขัดกับหลักนิติธรรมข้อที่ว่า โจทก์ในคดีอาญาต้องมีภาระการพิสูจน์ถึงการกระทำความผิดของจำเลยให้ครบองค์ประกอบของความผิด” เมื่อบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการนำบุคคลเข้าสู่กระบวนการดำเนินคดีอาญาให้ต้องตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลย ซึ่งทำให้บุคคลดังกล่าวอาจถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพ เช่น การถูกจับกุม หรือถูกคุมขัง โดยไม่มีพยานหลักฐานตามสมควรในเบื้องต้นว่า บุคคลนั้นได้กระทำการหรือมีเจตนาประการใดอันเกี่ยวกับความผิดตามที่ถูกกล่าวหา ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ขัดต่อหลักนิติธรรมและขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสอง¹⁴⁰

5. บทบัญญัติของกฎหมายขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน

การโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบนามธรรม โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในมาตราเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลตามหลักสิทธิมนุษยชน ปรากฏให้เห็นในการโต้แย้งบทบัญญัติของกฎหมาย 2 กรณี คือ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 6 และพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 มาตรา 86 ทั้งสองกรณีมีที่มาจากการยื่นเรื่องร้องเรียนของบุคคลและกลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ ต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรณีแรกปรากฏในคำร้องของคำวินิจฉัยที่ 33/2554¹⁴¹ เป็นการโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 6 มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากมีบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 และมาตรา 67 กล่าวคือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับเรื่องร้องเรียนจากบุคคลและคณะบุคคลเกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้กฎหมายโดยกระทบต่อสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญ 2 กรณี คือ กรณีการร้องเรียนโดยนายสมฤทธิ์ เนตรทิพย์ กำนันตำบลศิลาแลง และคณะกรรมการป่าชุมชนศิลาแลง ตำบลศิลาแลง อำเภอปัว จังหวัดน่าน เนื่องจากกลุ่มอนุรักษ์ป่าศิลาแลงได้จัดตั้งคณะกรรมการรักษาป่าต้นน้ำลำธารโดยมีตัวแทนจากหมู่บ้านต่างๆ เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ มีการออกกฎ ระเบียบ

¹⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5-6.

¹⁴¹ "คำวินิจฉัยที่ 33/2554 วันที่ 23 มิถุนายน พุทธศักราช 2554 เรื่อง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 257 วรรคหนึ่ง (2) ว่าพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 6 กระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 66 และมาตรา 67 หรือไม่," *ราชกิจจานุเบกษา* 129 (10 พฤษภาคม 2555): 1-6.

และกติการ่วมของชุมชนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528 กระทั่งในปี พ.ศ. 2551 ได้มีการประกาศให้ชุมชนดังกล่าวอยู่ในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติดอยภูคา ซึ่งเป็นการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติดอยภูคาทับซ้อนพื้นที่ป่าชุมชน ส่งผลให้ชุมชนตำบลศิลาแลงไม่มีสิทธิในการจัดการป่าชุมชนตามสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้¹⁴²

อีกกรณีหนึ่งคือการร้องเรียนโดยนายสุทิน วิชัยดิษฐ์ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลอุแท อำเภอกาญจนดิษฐ์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี พร้อมด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลอุแท ผู้ใหญ่บ้าน และกลุ่มอนุรักษ์ป่าต้นน้ำคลองคราม เนื่องจากกลุ่มอนุรักษ์ป่าต้นน้ำคลองครามซึ่งก่อตั้งมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 เพื่อการจัดดูแลรักษาป่า โดยมีการออกกฎระเบียบการใช้ประโยชน์และอนุรักษ์ป่า แต่ในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติน้ำตกสี่ขีดทับซ้อนพื้นที่ป่าชุมชนและที่ดินทำกินของชุมชน โดยที่ราษฎรและองค์การบริหารส่วนตำบลท่าอุแทมิได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับการประกาศแต่อย่างใด ส่งผลให้ชุมชนไม่มีความมั่นคงในการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน และยังถูกพนักงานเจ้าหน้าที่ละเมิดสิทธิมนุษยชน มีการเลือกปฏิบัติในการจับกุม มีการห้ามโค่นไม้ยาง ทำให้ชุมชนตำบลท่าอุแทไม่มีสิทธิในการจัดการป่าชุมชนตามที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองอีกด้วย¹⁴³

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เห็นว่า สิทธิของชุมชนและบุคคลในการจัดการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพนั้น เป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 46 และมาตรา 56 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 และมาตรา 67 ได้รับรองไว้ ฉะนั้น การที่ทางราชการกำหนดให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ ตามบทบัญญัติมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แต่เพียงฝ่ายเดียว จึงทำให้การจัดการป่าชุมชนในเขตอุทยานแห่งชาติซึ่งดำเนินการมาก่อนที่จะมีการประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้ประชาชนในพื้นที่ซึ่งทำประโยชน์ในที่ดินมาแต่เดิมถูกละเมิดสิทธิจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ดังนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 6 กระทบต่อสิทธิมนุษยชนและไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 66 และมาตรา 67¹⁴⁴

¹⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-2.

¹⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-3.

¹⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

ในการพิจารณาคำร้องนี้ ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ¹⁴⁵ ได้กำหนดประเด็นพิจารณาวินิจฉัยว่า “พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 6 กระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 66 และมาตรา 67 หรือไม่” ผลปรากฏว่า ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว “ไม่กระทบต่อสิทธิมนุษยชนและไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ”¹⁴⁶ โดยให้เหตุผลว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 66 และมาตรา 67 ให้การรับรองสิทธิของบุคคลที่รวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ในการมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ ตลอดจนมีส่วนร่วมในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน แต่รัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดขอบเขตของการมีส่วนร่วมในการใช้สิทธิของบุคคลและชุมชนดังกล่าวไว้ด้วย โดยจะต้องเป็นไปอย่างสมดุลและยั่งยืน โดยคำนึงถึงประโยชน์ของชุมชนและประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อประชาชนโดยส่วนรวมควบคู่ไปกับการอนุรักษ์¹⁴⁷

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า แม้ว่าพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 6 จะให้อำนาจรัฐบาลสามารถดำเนินการประกาศพระราชกฤษฎีกาหนดให้บริเวณที่ดินดังกล่าวเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ และไม่ได้มีสาระเกี่ยวกับการใช้สิทธิและกระบวนการมีส่วนร่วมของบุคคลหรือชุมชนก็ตาม “แต่ก็ได้หมายความว่า รัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถดำเนินการได้ตามอำเภอใจโดยไม่ต้องคำนึงถึงสิทธิตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ”¹⁴⁸

ศาลรัฐธรรมนูญอธิบายว่า หากรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดไว้ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือเป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม และการกระทำได้กล่าวไปกระทบหรือละเมิดสิทธิทำให้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อน หรือเสียหาย ก็มีได้ตัดสิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ บทบัญญัตินี้ดังกล่าวก็ได้ห้ามมิให้นำกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของ

¹⁴⁵ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 9 คน คือ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายจรัส ภัคตินากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

¹⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

¹⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3-4.

¹⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

ประชาชนตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 67 วรรคสอง มาใช้ สำหรับความเดือดร้อนหรือผลกระทบที่ชุมชนอาจได้รับอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น เป็นเรื่องที่จะต้องไปดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป¹⁴⁹

มีข้อน่าสังเกตว่า แม้คำร้องนี้จะเป็นการยื่นคำร้องผ่านกลไกการโต้แย้ง “ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย” แต่สาระสำคัญของคำร้องกลับเห็นได้ชัดว่า เป็นการร้องโต้แย้งว่าการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติตามกฎหมายส่งผลกระทบต่อสิทธิของชุมชนที่รัฐธรรมนูญคุ้มครอง ซึ่งถือเป็นการโต้แย้ง “ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำทางปกครอง” ดังนั้น แม้คำร้องของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะยกข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญของชุมชนในการเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ แต่เนื่องจากช่องทางการยื่นคำร้องในกรณีนี้เป็นกลไกการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบนามธรรม ดังนั้น บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยคำร้องนี้ จึงจำกัดเฉพาะการวินิจฉัยปัญหาข้อโต้แย้งในเชิงหลักการและข้อกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น

การโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยยกประเด็นเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนอีกกรณีหนึ่ง ปรากฏในคำร้องของ **คำวินิจฉัยที่ 34/2554**¹⁵⁰ ซึ่งโต้แย้งว่า **พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 มาตรา 86** ขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนภายใต้ปฏิญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน คำร้องนี้ที่มาจากกรณีที่นางไฮดี ปาร์ค เจริญพร ประธานสหภาพโรงเรียนแห่งประเทศไทย – จีน สมาคมครูสถานศึกษาเอกชนแห่งประเทศไทย ผู้แทนลูกจ้างโรงเรียนเอกชน คณะกรรมการลูกจ้างและสหภาพแรงงานสถานศึกษานานาชาติ ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าพวกตนได้รับความเดือดร้อนจากการบังคับใช้บทบัญญัติมาตรา 86 แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 จึงขอให้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้ยกเลิกบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว¹⁵¹

¹⁴⁹ เรื่องเดียวกัน.

¹⁵⁰ "คำวินิจฉัยที่ 34/2554 วันที่ 23 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2554 เรื่อง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 257 วรรคหนึ่ง (2) ว่าพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 มาตรา 86 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 มาตรา 29 มาตรา 30 มาตรา 44 มาตรา 64 มาตรา 81 (2) และมาตรา 84 (7) หรือไม่," *ราชกิจจานุเบกษา* 129 (10 พฤษภาคม 2555): 41-48.

¹⁵¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 41.

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่า พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 มาตรา 86 ที่บัญญัติว่า “กิจการของโรงเรียนในระบบไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน...” นั้น มีผลทำให้ลูกจ้างหรือผู้ปฏิบัติงานในโรงเรียนเอกชนที่เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และเคยส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมและรับประโยชน์ทดแทน 7 กรณี ได้แก่ (1) ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย (2) ทูพพลภาพ (3) ตาย (4) คลอดบุตร (5) สงเคราะห์บุตร (6) ชราภาพ และ (7) ว่างาน ต้องสิ้นสุดสถานภาพการเป็นผู้ประกันตนลงโดยปริยายตามผลของกฎหมายดังกล่าว โดยไม่มีสิทธิได้รับสวัสดิการใด ๆ ทดแทน¹⁵²

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า ที่ผ่านมาหน่วยงานต่าง ๆ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการกระทบสิทธิของลูกจ้างในกรณีดังกล่าวได้ แม้ว่าสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน และคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน กระทรวงศึกษาธิการ จะได้แนะนำให้ลูกจ้างของโรงเรียนเอกชนที่เคยเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และต้องสิ้นสุดสถานภาพการเป็นผู้ประกันตนลงตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 มาตรา 86 ดำเนินการสมัครเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 39 ภายในเวลา 6 เดือน นับแต่วันที่กฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชนมีผลใช้บังคับแล้วก็ตาม นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวยังส่งผลกระทบต่อสิทธิของลูกจ้างโรงเรียนเอกชนในการรวมตัวจัดตั้งคณะกรรมการลูกจ้าง และสหภาพแรงงาน รวมทั้งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายและกติการะหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องและที่ประเทศไทยเป็นภาคี ได้แก่ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ICESCR) ข้อ 8 และข้อ 9 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ข้อ 26 และปฏิญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงานอีกด้วย¹⁵³

ในการพิจารณาคำร้องนี้ ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ¹⁵⁴ ได้กำหนดประเด็นวินิจฉัยว่า “พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 มาตรา 86 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 มาตรา 29 มาตรา 30 มาตรา 44 มาตรา 64 มาตรา 81 (2) และมาตรา 84 (7) หรือไม่” ผลปรากฏว่า ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า บทบัญญัติดังกล่าวไม่ขัด

¹⁵² เรื่องเดียวกัน, หน้า 42.

¹⁵³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 43.

¹⁵⁴ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 9 คน คือ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายเจริญ ภัคดีธนากุล นายเจริญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอรุ นายชัย ชลวร นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 มาตรา 30 มาตรา 44 มาตรา 64 มาตรา 81 (2) และมาตรา 84 (7) โดยให้เหตุผลว่า พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 มาตรา 56 “เป็นการกำหนดให้มีการคุ้มครองการทำงานแก่ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนในระบบที่มีสาระสำคัญอย่างเท่าเทียมกัน”¹⁵⁵

ศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่า บทบัญญัติดังกล่าวมิใช่เป็นการมุ่งหมายใช้บังคับกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง แต่เป็นกรณีที่ใช้เป็นการทั่วไปกับ “บุคคลที่ทำงานเกี่ยวกับการศึกษา อันเป็นวิชาชีพที่มีลักษณะเฉพาะที่มีผลกระทบถึงการศึกษาของชาติอันถือว่าเป็นประโยชน์สำคัญต่อส่วนรวมของประชาชน” จึงมีเหตุผลอันชอบธรรมที่จะบัญญัติเช่นนั้นได้ บทบัญญัตินี้มิได้เลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรม ทั้งยังถือได้ว่าเป็นการกำหนดให้มีหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงาน รวมทั้งหลักประกันในการดำรงชีพทั้งในระหว่างการทำงานและเมื่อพ้นภาวะการทำงานไปแล้วและไม่น้อยกว่าที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้อีกด้วย อันเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของบุคคลดังกล่าวมิให้ด้อยกว่าบุคคลที่ประกอบอาชีพอย่างอื่น¹⁵⁶

สำหรับประเด็นตามคำร้องที่ได้โต้แย้งว่า บทบัญญัติมาตรา 86 มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากกระทบต่อสิทธิในการรวมตัวของบุคลากรของโรงเรียนเอกชนนั้น ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า บทบัญญัตินี้มิได้ห้ามผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษา ใช้เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม หรือองค์การเอกชนต่าง ๆ เพียงแต่บุคคลดังกล่าวไม่อาจนัดหยุดงานเพื่อเจรจาต่อรองกับนายจ้างตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ได้เท่านั้น ซึ่งเป็นการชอบด้วยเหตุผลเพราะผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษา เป็นบุคคลผู้มีวิชาชีพสำคัญต่อการบริหารจัดการระบบการศึกษาของชาติ การใช้สิทธิและเสรีภาพบางลักษณะอาจกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวมและความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนได้ ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพในส่วนนี้ จึงเป็นไปเพียงเท่าที่จำเป็นและพอสมควรเท่านั้น”¹⁵⁷

การโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบที่ออกโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่า กลไกการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายแบบนามธรรมนี้ โดยส่วนใหญ่มักถูกใช้สำหรับยื่นคำร้องโต้แย้ง “กฎหมาย” ตามความเข้าใจทั่วไป นั่นคือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประเภทต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม

¹⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 46-47.

¹⁵⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 47.

¹⁵⁷ เรื่องเดียวกัน.

กลไกนี้ยังรวมถึงการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่ปรากฏในรูปแบบอื่น ๆ ได้แก่ กฎและข้อบังคับที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปอีกด้วย ดังจะเห็นได้ว่า ที่ผ่านมามีการยื่นคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญผ่านกลไกนี้ปรากฏให้เห็นด้วย นั่นคือ การโต้แย้งว่าระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 ข้อ 6 ทวิ มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากมีบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 29 วรรคหนึ่ง และมาตรา 216 ดังพิจารณาได้จากคำร้องในคำวินิจฉัยที่ 24/2543¹⁵⁸

คำร้องดังกล่าวมีที่มาจากกรณีที่นางพรทิพย์ ธนศรีวินิชชัย ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จังหวัดอุดรธานี ได้มีหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่า การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งออก “ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2543” โดยในข้อ 3 ได้เพิ่มข้อความเป็นข้อ 6 ทวิ ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2543 ลงวันที่ 20 มีนาคม 2543 โดยมีข้อความว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศผลการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดเกินกว่าหนึ่งครั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจวินิจฉัยโดยใช้คะแนนเสียงเอกฉันท์ให้ถือว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นมิได้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งใหม่อีก” นั้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญ¹⁵⁹

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญบัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไว้ในมาตรา 125 และมาตรา 126 รวมทั้งมาตรา 124 ให้นำมาตรา 105 และมาตรา 106 มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 87 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งจะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ” ดังนั้น การพิจารณาถึงความเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา น่าจะพิจารณาจากบทบัญญัติ

¹⁵⁸ "คำวินิจฉัยที่ 24/2543 วันที่ 15 มิถุนายน พ.ศ. 2543 เรื่อง ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 ขัดต่อรัฐธรรมนูญ," *ราชกิจจานุเบกษา* 118 (2 กรกฎาคม 2544): 1-8.

¹⁵⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-2.

ดังกล่าวโดยเฉพาะ อีกทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 บัญญัติเรื่องการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้ โดยกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลที่จะสั่งเพิกถอนสิทธิดังกล่าว และไม่ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นใดให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งตัดสินสิทธิผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา¹⁶⁰

ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายประเสริฐ นาสกุล ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ¹⁶¹ ให้เหตุผลในการรับคำร้องนี้ไว้พิจารณา โดยชี้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา 198 วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลใดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1) โดยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นผู้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัย เมื่อระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 เป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงย่อมถือได้ว่าเป็น “กฎ” หรือ “ข้อบังคับ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจเสนอเรื่องให้พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้¹⁶²

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า แม้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา 198 วรรคหนึ่ง มิได้บัญญัติโดยชัดแจ้งว่า ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครององค์กรใดเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎ หรือข้อบังคับที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอให้พิจารณาวินิจฉัย เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญ หมวด 6 ส่วนที่ 4 มิใช่หน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ดังนั้น ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ซึ่งออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง ดังนั้น การพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ที่ออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ¹⁶³

¹⁶⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

¹⁶¹ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 13 คน คือ นายประเสริฐ นาสกุล นายโกเมน ภัทรภิรมย์ นายจุมพล ณ สงขลา พลโท จุล อติเรก นายชัยอนันต์ สมุทวณิช นายปรีชา เถลิงมณีนชัย นายมงคล สระฐาน นายสุจิต บุญบงการ นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ อีร์พงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอิสระ นิติทัศน์ประภาส และนายอุระหวังอ้อมกลาง

¹⁶² เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

¹⁶³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4-5.

หลังจากเปิดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอความเห็นและคำชี้แจงประกอบการพิจารณา แล้ว¹⁶⁴ ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2543 “เป็นระเบียบที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 วรรคหนึ่ง มาตรา 216 และต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 6 ศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่า “แม้จะเป็นระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 10 (7) แต่ก็ยังเป็นระเบียบที่มีข้อความอันเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้ง และเป็นการเพิ่มเติมลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 126 มิได้ให้อำนาจไว้”¹⁶⁵

ศาลรัฐธรรมนูญอธิบายว่า “สิทธิของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภามาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 125 เป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะถูกจำกัดได้แต่เฉพาะกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 126 เท่านั้น”¹⁶⁶ ส่วนระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ข้อ 6 ทวิ ที่กำหนดว่า ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศผลการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดเกินกว่าหนึ่งครั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจวินิจฉัยโดยใช้คะแนนเสียงเอกฉันท์ให้ถือว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นมิได้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งใหม่อีกนั้น ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า “เป็นการออกหลักเกณฑ์ที่มีสาระเกินมาตรา 10 (7) ให้อำนาจไว้”¹⁶⁷ เนื่องจากมาตราดังกล่าวบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้เพียงให้สั่งการให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือออกเสียงประชามติใหม่ หรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่เท่านั้น

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า ด้วยเหตุที่ระเบียบดังกล่าวมีสาระเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลไม่ให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นการบัญญัติเพิ่มลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่ต้องห้ามมิให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 126 บัญญัติไว้ “จึงเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 126 มิอาจกระทำได้”¹⁶⁸ เนื่องจากสิทธิของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เมื่อมีคุณสมบัติครบถ้วนตามมาตรา 125 การจำกัดสิทธิดังกล่าวจึงกระทำมิได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 วรรคหนึ่ง อีกทั้งรัฐธรรมนูญ มาตรา 126 ซึ่งบัญญัติลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็น

¹⁶⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

¹⁶⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

¹⁶⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5-6.

¹⁶⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

¹⁶⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

สมาชิกรัฐสภาไว้ ก็มีได้บัญญัติให้อำนาจตรากฎหมายเพิ่มเติมลักษณะต้องห้ามดังกล่าว อันเป็นการจำกัดสิทธิบุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภาไว้¹⁶⁹

สรุปผลการวิเคราะห์

ในขณะที่การยื่นคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในกระบวนการตรากฎหมายต่อศาลรัฐธรรมนูญดังได้กล่าวถึงในบทที่ผ่านมา ๆ มานั้น เป็นกลไกที่ทำหน้าที่ให้หลักประกันว่าฝ่ายเสียงข้างมากในรัฐสภาและฝ่ายรัฐบาลจะใช้อำนาจทางการเมืองในการตรากฎหมายของกฎหมายโดยอยู่ภายใต้ขอบเขตและเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญจำกัดไว้ โดยศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ใช้อำนาจทางตุลาการในระบบยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ เพื่อตรวจสอบและวินิจฉัยคำร้องโต้แย้งเหล่านั้น เพื่อกลับกรองข้อความในบทบัญญัติที่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญออกไปจากตัวบทร่างกฎหมายนั้น ๆ ก่อนจะผ่านไปสู่ขั้นตอนการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายทั่วไป

กลไกการยื่นคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแล้วดังได้กล่าวถึงในบทนี้ ทำหน้าที่ให้หลักประกันอีกชั้นหนึ่งว่า ถึงแม้จะมีกฎหมายบางฉบับที่มีบทบัญญัติที่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้รับการประกาศใช้แล้วดำรงอยู่ในระบบการเมือง แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องถูกนำไปใช้บังคับเป็นการทั่วไป ทั้งนี้ให้ผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาค ตลอดจนหลักประกันความเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ หรือเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่จะสามารถดำรงอยู่ได้อย่างถาวรตลอดไปตราบเท่าที่รัฐสภายังไม่มีการประกาศยกเลิกหรือแก้ไขปรับปรุงในกระบวนการนิติบัญญัติ ทั้งที่การใช้บังคับบทบัญญัติของกฎหมายนั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญคุ้มครอง หรือก่อให้เกิดความเป็นไม่ธรรมก็ตาม

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการยื่นคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายทั่วไปที่มีผลใช้บังคับอยู่ โดยบุคคลเสนอคำร้องผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินหรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รวมถึงการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง จึงแสดงให้เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทหน้าที่หลักอีกลักษณะหนึ่ง คือ การทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายในเชิงป้องกัน ในแง่ที่ว่าแม้บทบัญญัติของกฎหมายหนึ่ง ๆ ยังไม่ถูกนำมาปรับใช้บังคับ โดยมีผลเป็นการให้โทษต่อปัจเจกบุคคลในกรณีรูปธรรมเฉพาะ แต่หากบุคคลผู้อยู่ใต้บังคับแห่งกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ หรือผู้เกี่ยวข้องมีความเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับนั้นมีข้อความอันเป็นสาระสำคัญที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และเห็นว่าการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องนั้นจะส่งผลให้

¹⁶⁹ เรื่องเดียวกัน.

สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญถูกระทบกระเทือน หรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้คนในสังคม หรือส่งผลให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญถูกหักล้างโดยผลของบทบัญญัติของกฎหมายทั่วไป บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นย่อมสามารถถูกโต้แย้งต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อตรวจวินิจฉัยถึงความสมบูรณ์ในผลใช้บังคับของกฎหมายที่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ทุกเมื่อ

บทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยให้บทบัญญัติของกฎหมายสิ้นผลใช้บังคับ เป็นการทั่วไปด้วยเหตุที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญกรณีนี้ สามารถอธิบายในทางหลักการได้ว่า เป็นการทำหน้าที่ด้านย้อนกลับของกระบวนการนิติบัญญัติ (negative legislator) ในแง่ที่เป็นการเพิกถอนผลใช้บังคับของบทบัญญัติของกฎหมายที่ฝ่ายเสียงข้างมากในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นและประกาศใช้แล้วโดยอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเป็นบรรทัดฐานในการหักล้างความสมบูรณ์ในผลใช้บังคับของบทบัญญัติของกฎหมายนั้น ทั้งนี้ การทำหน้าที่ดังกล่าวของศาลรัฐธรรมนูญจะดำเนินไปได้ก็ต่อเมื่อองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญหรือบุคคลผู้ใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญได้ยื่นคำร้องโต้แย้งตามช่องทางที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น แม้ในความเป็นจริงจะมีบทบัญญัติของกฎหมายที่มีลักษณะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับโดยสมบูรณ์อยู่ แต่หากไม่มีองค์กรใดหรือบุคคลใดตระหนักและยื่นคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่สามารถใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้เอง ซึ่งเป็นไปตามตรรกะเชิงสถาบันขององค์กรตุลาการที่จะเริ่มทำหน้าที่ของตนได้ก็ต่อเมื่อมีผู้ยื่นคำร้องให้ยุติข้อพิพาทเท่านั้น

ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า ในช่วงระหว่างปี 2541-2557 มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแล้วถูกยื่นคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแบบนามธรรม จำนวน 31 กรณี ประกอบด้วย การโต้แย้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ 2 กรณี การโต้แย้งพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหาร 8 กรณี การโต้แย้งพระราชบัญญัติทั่วไป 7 กรณี การโต้แย้งพระราชกำหนดการเงินการคลัง 8 กรณี การโต้แย้งพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ 5 กรณี และการโต้แย้งระเบียบที่ออกโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ 1 กรณี

ผลการศึกษาพบว่า มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและถูกประกาศให้สิ้นผลใช้บังคับไปเฉพาะมาตรา รวมทั้งสิ้น 7 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 มาตรา 19 วรรคสาม พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช 2482 มาตรา 20 (1) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2538 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง (10) พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. 2505 มาตรา 12 ประมวลรัษฎากร มาตรา 40 (2) (3) (4) (5) (6) (7) และ (8) ประกอบมาตรา 57 ตี และมาตรา 57 เบญจ พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 มาตรา 74 และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วย

การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2543

ผลการวิเคราะห์ลักษณะประเด็นคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า ประเด็นปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้วที่ถูกยกขึ้นอ้างในคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้น มีทั้งประเด็นปัญหาในลักษณะที่ว่าบทบัญญัติของกฎหมายมีกฎเกณฑ์ที่ส่งผลให้เกิดการปฏิบัติที่ขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังจะเห็นได้จากการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าเป็นการบัญญัติกฎหมายโดยเพิ่มอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยที่รัฐธรรมนูญไม่ให้อำนาจไว้ หรือการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหาร ว่าเป็นการบัญญัติกฎหมายที่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติก้าวถ่ายหรือแทรกแซงการบริหารกิจการขององค์กรอื่นใดเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมืองไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

ประเด็นคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายทั่วไปโดยส่วนใหญ่ เป็นปัญหาเกี่ยวกับการจำกัดหรือลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ ไม่ว่าจะเป็นการโต้แย้งว่าบทบัญญัติของกฎหมายขัดต่อหลักความเสมอภาคระหว่างหญิงและชาย การโต้แย้งว่าบทบัญญัติของกฎหมายเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลด้วยเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศและสถานะ การโต้แย้งว่าบทบัญญัติของกฎหมายขัดต่อหลักสิทธิในทรัพย์สินและเสรีภาพของบุคคลในการประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม การโต้แย้งว่าบทบัญญัติของกฎหมายขัดต่อหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางอาญา และการโต้แย้งว่าบทบัญญัติของกฎหมายขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน

ข้อเท็จจริงที่ว่าบุคคลสามารถยื่นคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายทั่วไปที่มีผลใช้บังคับแล้วโดยผ่านองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญสามารถวินิจฉัยให้บทบัญญัติของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญสิ้นผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปได้นั้น สะท้อนปรากฏการณ์ที่นักวิชาการเรียกว่ากระบวนการตุลาการภิวัตน์ในมิติการดำเนินชีวิตทางสังคม (judicialization of social life) ดังจะเห็นได้ชัดเจนจากกรณีศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญด้วยเหตุที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นในสังคม เนื่องจากเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศและสถานะของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่กฎหมายมีบทบังคับเกี่ยวกับการใช้ชื่อสกุลเฉพาะเพศหญิงที่มีสามีเท่านั้น ซึ่งทำให้หญิงมีสามีไม่มีสิทธิและเสรีภาพในการเลือกใช้ชื่อสกุลได้อย่างอิสระแตกต่างกับชายที่ไม่ได้ถูกจำกัดสิทธิในการใช้ชื่อสกุลแต่อย่างใด รวมถึงกรณีที่กฎหมายเกี่ยวกับการ

ยื่นรายการและเสียภาษีที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลระหว่างหญิงโสดกับหญิงมีสามีที่มีเงินได้พึงประเมิน รวมถึงกรณีที่กฎหมายมีบทบัญญัติที่มีผลให้บุคคลที่เป็นผู้พิการถูกตัดสิทธิในการมีโอกาสเข้ารับการสอบคัดเลือกเป็นข้าราชการตุลาการได้อย่างเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป โดยไม่มีโอกาสแสดงความรู้ความสามารถที่แท้จริงเกี่ยวกับตำแหน่งงานนั้นเสียก่อน กรณีเหล่านี้บ่งชี้ถึงบทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการให้หลักประกันคุ้มครองสิทธิและความเสมอภาคของบุคคลที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองให้เกิดผลเป็นรูปธรรมในการดำเนินชีวิตของคนในสังคมได้อย่างชัดเจน

บทที่ 8

การวินิจฉัยข้อโต้แย้งความชอบรัฐธรรมนูญในกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย : การทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบรูปธรรม

ความนำ

บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในกระบวนการวินิจฉัยข้อโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งถูกยื่นคำร้องผ่านกลไกต่าง ๆ ดังได้กล่าวมาก่อนหน้านี้ทั้งหมด มีลักษณะร่วมกันคือ เป็นการทบทวนตรวจสอบปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย “แบบนามธรรม” (abstract review) สำหรับบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะนำเสนอในบทนี้ มีลักษณะแตกต่างไปคือ เป็นการทำหน้าที่ทบทวนตรวจสอบปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย “แบบรูปธรรม” (concrete review) ในแง่ที่ว่าประเด็นข้อโต้แย้งนั้นมีจุดเริ่มต้นมาจากการทำหน้าที่ขององค์กรฝ่ายตุลาการในการนำบทบัญญัติของกฎหมายมาปรับใช้ในการตัดสินพิพากษาคดีรูปธรรมกรณีใดกรณีหนึ่งโดยเฉพาะ การโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายแบบนามธรรม จึงเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งในระหว่างที่กระบวนการต่อสู้คดีในศาลต่าง ๆ ดำเนินไป

กลไกการทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายแบบรูปธรรมนี้ มีลักษณะสำคัญคือ ผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาคดีในศาลต่าง ๆ เป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ของตนส่งข้อโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายหนึ่ง ๆ ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยประเด็นข้อกังขานั้น โดยหลักเกณฑ์ทั่วไป ผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาคดีในศาลจะส่งคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อกรณีเป็นไปตามเงื่อนไข 2 ประการ คือ ประการแรก ประเด็นปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น เป็นข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญในการต่อสู้คดีที่อยู่ในศาล นั่นคือ คู่ความฝ่ายใดจะแพ้หรือชนะในคดีนั้น ขึ้นอยู่กับคำวินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นปัญหาดังกล่าว ประการที่สอง ตัวผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาคดีในศาลนั้นมีเหตุผลอันควรสงสัยเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ทางกฎหมายนั้น

ด้วยเหตุที่ภายใต้จารีตทางกฎหมายแบบซีวิลลอว์ ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมทั่วไปไม่ได้รับอนุญาตให้ทำหน้าที่ตัดสินชี้ขาดปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้เอง ฉะนั้น เมื่อผู้พิพากษาคคนใดเห็นว่าข้อกังขาเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายที่ตนมีหน้าที่ปรับใช้ในการพิพากษาคดีในศาล (constitutional question)

เกิดขึ้นแล้ว ผู้พิพากษาในศาลนั้นก็ต้องส่งเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัย การยื่นคำร้องในกรณีเช่นนี้จึงส่งผลให้กระบวนการพิจารณาคดีในศาลนั้น ๆ ถูกกระงับไว้ชั่วคราวจนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญส่งคำวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวกลับไปยังผู้พิพากษาที่เป็นผู้ยื่นเรื่องแล้ว ผู้พิพากษาในศาลนั้นจึงจะลงมือพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวต่อไปได้โดยอาศัยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญประกอบการให้คำพิพากษา คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ๆ จะมีผลผูกพันต่อองค์กรตุลาการทั้งหมด เนื่องจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลเท่ากับการประกาศให้บทบัญญัติของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับมิได้อีกต่อไป

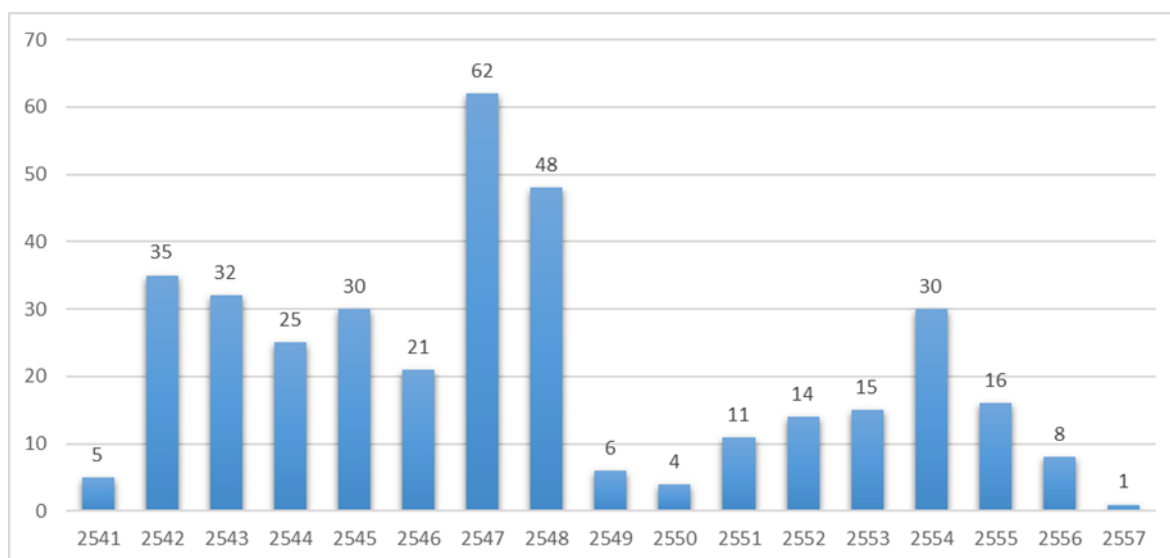
ด้วยเหตุนี้ การยกข้อโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้พิจารณาคดีในศาลขึ้นต่อสู้ จึงเป็นวิธีการโต้แย้งที่คู่ความในศาลต่าง ๆ มักใช้ให้เป็นประโยชน์สำหรับฝ่ายตนในทางใดทางหนึ่ง ไม่ว่าจะในแง่การถ่วงเวลาให้กระบวนการพิจารณาคดีของศาลยืดออกไป หรือในแง่การอาศัยผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเปลี่ยนแปลงทิศทางของการพิพากษาคดี ดังจะเห็นได้ว่า คำร้องที่เป็นการยื่นข้อกังขาเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายที่ถูกนำมาปรับใช้ในการพิจารณาคดีในศาลนั้น เป็นประเภทคำร้องที่มีสัดส่วนมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนคำร้องประเภทอื่น ๆ ทั้งหมด แต่กระนั้น คำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่ถูกโต้แย้งมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญจริง กลับมีจำนวนเพียงเล็กน้อย

ลักษณะการยื่นข้อกังขาเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมาย

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีการยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยข้อกังขาเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายที่ถูกนำมาปรับใช้ในการพิจารณาคดีในศาล รวมจำนวนทั้งสิ้น 393 คำร้อง ประกอบด้วยคำร้องที่มาจากศาลต่าง ๆ ค่อนข้างหลากหลาย ดังนี้ (1) ศาลยุติธรรม ได้แก่ ศาลจังหวัด ศาลอุทธรณ์ภาค ศาลแขวง ศาลแพ่ง ศาลอาญา และศาลฎีกา (2) ศาลปกครอง ได้แก่ ศาลปกครองกลาง ศาลปกครองสูงสุด (3) ศาลชำนาญเฉพาะ ได้แก่ ศาลแรงงานกลาง ศาลล้มละลายกลาง ศาลภาษีอากรกลาง ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และ (4) ศาลทหาร ได้แก่ ศาลทหารกรุงเทพฯ

เมื่อพิจารณาความถี่ของคำร้องกลุ่มนี้ในภาพรวม จะเห็นได้ว่า มีคำร้องที่ผู้พิพากษาในศาลต่าง ๆ ยื่นเรื่องเข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญต่อเนื่องทุกปี ในช่วงที่ศาลรัฐธรรมนูญปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรและภายใต้สถานการณ์ทางการเมืองปกติ ศาล

รัฐธรรมนูญมีการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องกลุ่มนี้โดยเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 10 คำร้อง ส่วนใหญ่อยู่ระหว่าง 20-30 คำร้อง ในบางปีมีคำร้องประเภทนี้มากที่สุดถึง 62 คำร้อง ดังพิจารณาได้จากแผนภูมิต่อไปนี้



รูปที่ 5 แผนภูมิแสดงความถี่ของการพิจารณาคำร้องข้อก้ำขาเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายระหว่างปี พ.ศ. 2541-2557

คำร้องข้อก้ำขาเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายที่เข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในแต่ละปี สามารถแสดงได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 14 แสดงรายการและจำนวนคำวินิจฉัยข้อก้ำขาเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายระหว่างปี พ.ศ. 2541-2557

ปี พ.ศ.	คำวินิจฉัย	จำนวน
2541	คำวินิจฉัยที่ 8/2541 คำวินิจฉัยที่ 9/2541 คำวินิจฉัยที่ 11/2541 คำวินิจฉัยที่ 12/2541 คำวินิจฉัยที่ 16/2541	5
2542	คำวินิจฉัยที่ 4/2542 คำวินิจฉัยที่ 5/2542 คำวินิจฉัยที่ 9/2542 คำวินิจฉัยที่ 10/2542 คำวินิจฉัยที่ 12-35/2542 คำวินิจฉัยที่ 38-40/2542 คำวินิจฉัยที่ 41/2542 คำวินิจฉัยที่ 42-43/2542 คำวินิจฉัยที่ 44/2542	35
2543	คำวินิจฉัยที่ 1/2543 คำวินิจฉัยที่ 2/2543 คำวินิจฉัยที่ 7/2543	32

ปี พ.ศ.	คำวินิจฉัย	จำนวน
	คำวินิจฉัยที่ 8/2543 คำวินิจฉัยที่ 9/2543 คำวินิจฉัยที่ 14-15/2543 คำวินิจฉัยที่ 16-19/2543 คำวินิจฉัยที่ 25/2543 คำวินิจฉัยที่ 34- 53/2543	
2544	คำวินิจฉัยที่ 3/2544 คำวินิจฉัยที่ 9-10/2544 คำวินิจฉัยที่ 11/2544 คำวินิจฉัยที่ 14/2544 คำวินิจฉัยที่ 15/2544 คำวินิจฉัยที่ 16/2544 คำวินิจฉัยที่ 17/2544 คำวินิจฉัยที่ 27/2544 คำวินิจฉัยที่ 35- 36/2544 คำวินิจฉัยที่ 37-39/2544 คำวินิจฉัยที่ 40-49/2544 คำวินิจฉัยที่ 50/2544	25
2545	คำวินิจฉัยที่ 6/2545 คำวินิจฉัยที่ 7/2545 คำวินิจฉัยที่ 9/2545 คำวินิจฉัยที่ 13/2545 คำวินิจฉัยที่ 19-22/2545 คำวินิจฉัยที่ 23/2545 คำวินิจฉัยที่ 24/2545 คำวินิจฉัยที่ 25/2545 คำวินิจฉัยที่ 26-34/2545 คำวินิจฉัยที่ 40/2545 คำวินิจฉัยที่ 44/2545 คำวินิจฉัย ที่ 45/2545 คำวินิจฉัยที่ 46/2545 คำวินิจฉัยที่ 47/2545 คำวินิจฉัยที่ 48/2545 คำวินิจฉัยที่ 49/2545 คำวินิจฉัยที่ 57/2545 คำวินิจฉัยที่ 61/2545 คำวินิจฉัยที่ 62/2545	30
2546	คำวินิจฉัยที่ 1/2546 คำวินิจฉัยที่ 3/2546 คำวินิจฉัยที่ 4/2546 คำวินิจฉัยที่ 6/2546 คำวินิจฉัยที่ 8-11/2546 คำวินิจฉัยที่ 16/2546 คำวินิจฉัยที่ 17/2546 คำวินิจฉัยที่ 22/2546 คำวินิจฉัยที่ 26/2546 คำวินิจฉัยที่ 27/2546 คำวินิจฉัยที่ 28/2546 คำวินิจฉัยที่ 30/2546 คำวินิจฉัยที่ 34/2546 คำวินิจฉัยที่ 35/2546 คำวินิจฉัยที่ 36/2546 คำวินิจฉัยที่ 40-41/2546 คำวินิจฉัยที่ 49/2546	21
2547	คำวินิจฉัยที่ 1-24/2547 คำวินิจฉัยที่ 25/2547 คำวินิจฉัยที่ 28/2547 คำวินิจฉัยที่ 32-34/2547 คำวินิจฉัยที่ 37/2547 คำวินิจฉัยที่ 38- 39/2547 คำวินิจฉัยที่ 40/2547 คำวินิจฉัยที่ 41/2547 คำวินิจฉัยที่ 43/2547 คำวินิจฉัยที่ 45-46/2547 คำวินิจฉัยที่ 48/2547 คำวินิจฉัย ที่ 52-53/2547 คำวินิจฉัยที่ 58/2547 คำวินิจฉัยที่ 65-82/2547 คำวินิจฉัยที่ 84/2547 คำวินิจฉัยที่ 86/2547 คำวินิจฉัยที่ 87/2547	62
2548	คำวินิจฉัยที่ 4/2548 คำวินิจฉัยที่ 5-26/2548 คำวินิจฉัยที่ 27- 28/2548 คำวินิจฉัยที่ 33/2548 คำวินิจฉัยที่ 34/2548 คำวินิจฉัยที่	48

ปี พ.ศ.	คำวินิจฉัย	จำนวน
	คำวินิจฉัยที่ 10/2556 คำวินิจฉัยที่ 11/2556 คำวินิจฉัยที่ 13/2556 คำวินิจฉัยที่ 19-20/2556	
2557	คำวินิจฉัยที่ 8/2557	1

รายชื่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ถูกยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยข้อกังขาเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญดังปรากฏในแต่ละคำวินิจฉัยข้างต้น สามารถพิจารณาได้จากตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 15 แสดงรายการบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีการส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยข้อกังขาเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่	บทบัญญัติแห่งกฎหมาย	ศาลที่ส่งคำร้อง
8/2541	การปฏิบัติหน้าที่ของศาลจังหวัดสตูลในคดีแพ่ง เป็นการปฏิบัติไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 70 วรรคสาม และเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 ประกอบมาตรา 4 มาตรา 5 มาตรา 6 มาตรา 27 มาตรา 28 มาตรา 30 และมาตรา 70 วรรคสาม	ศาลจังหวัดสตูล
9/2541	พระราชบัญญัติสุขภาพบาล พ.ศ. 2495 มาตรา 7 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสุขภาพบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 ประกอบกับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช 2482 มาตรา 25 เป็นบทบัญญัติที่ไม่ต้องตรงกันกับบทบัญญัติมาตรา 145 (3) และมาตรา 144 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	ศาลจังหวัดสุพรรณบุรี
11/2541	พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ศาลใช้บังคับคดีตามคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 4432/2536 ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ	ศาลจังหวัดนนทบุรี
12/2541	พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง ซึ่งกำหนดให้โจทก์สามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้	ศาลแพ่ง

คำวินิจฉัยที่	บทบัญญัติแห่งกฎหมาย	ศาลที่ส่งคำร้อง
16/2541	ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 220 ที่จำกัดสิทธิของคู่ความมิให้ฎีกาได้นั้น เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ	ศาลฎีกา
4/2542	ประกาศกำหนดดอกเบี้ยอัตราสูงสุดของโจทก์ภายใต้ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อเรียกเก็บดอกเบี้ยอัตราสูงสุดจากจำเลย ซึ่งศาลจะนำมาใช้บังคับแก่คดี เป็นประกาศที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 6	ศาลจังหวัดสงขลา
5/2542	การที่โจทก์ (บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์สินเอเชีย จำกัด (มหาชน)) เรียกดอกเบี้ยเงินกู้ยืมจากจำเลยเกินร้อยละ 15 ต่อปี ตามประกาศบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ สินเอเชีย จำกัด (มหาชน) ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย และพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 30	ศาลแพ่งกรุงเทพใต้
9/2542	ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยและส่วนลด ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2536 เป็นประกาศที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522 มาตรา 14 พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2523 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 มาตรา 4 และขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 6 และมาตรา 30	ศาลจังหวัดหล่มสัก
10/2542	ประกาศกระทรวงการคลัง ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยของโจทก์ และพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 ในส่วนที่เกี่ยวกับการเรียกดอกเบี้ยเกินกว่าร้อยละ 15 ต่อปี ขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 30	ศาลแพ่ง
12-35/2542	ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยและส่วนลด ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2536 เป็นประกาศที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และฝ่าฝืน	ศาลจังหวัดหล่มสัก

คำวินิจฉัยที่	บทบัญญัติแห่งกฎหมาย	ศาลที่ส่งคำร้อง
	พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522 มาตรา 14 พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2523 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 มาตรา 4 และขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30	
38-40/2542	ประกาศกำหนดดอกเบี้ยอัตราสูงสุดของโจทก์ ภายใต้ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อเรียกเก็บดอกเบี้ยอัตราสูงสุดจากจำเลย ซึ่งศาลยุติธรรมจะนำมาใช้บังคับแก่คดีเป็นประกาศที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 6	ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ศาลจังหวัดสุพรรณบุรี
41/2542	การคิดดอกเบี้ยของโจทก์โดยอาศัยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ที่บัญญัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทยออกข้อกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ประกาศอัตราดอกเบี้ยสูงสุดได้เอง	ศาลแพ่งกรุงเทพใต้
42-43/2542	ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย รวม 2 ฉบับ ได้แก่ ประกาศบริษัทเงินทุนธนชาติ จำกัด (มหาชน) และพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินในส่วนที่เกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยเกินร้อยละ 15 ต่อปี	ศาลจังหวัดสีกะ
44/2542	พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 มาตรา 10 (4) ซึ่งบัญญัติลักษณะต้องห้ามในการเป็นกรรมการสุขาภิบาล คือ เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 และ มาตรา 38 ซึ่งเป็นการรับรองสิทธิเสรีภาพของบุคคลในการนับถือศาสนาและปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตนได้	ศาลแขวงนครสวรรค์
1/2543	ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 16 และมาตรา 120	ศาลอาญากรุงเทพใต้
2/2543	ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 120	ศาลอาญา
7/2543	พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 มาตรา 14 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522	ศาลแพ่ง
8/2543	การที่โจทก์ประกาศดอกเบี้ยสูงสุดโดยอาศัยประกาศธนาคารแห่ง	ศาลจังหวัดสงขลา

คำวินิจฉัยที่	บทบัญญัติแห่งกฎหมาย	ศาลที่ส่งคำร้อง
	ประเทศไทย และเรียกเก็บดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดจากจำเลยเป็น การขัดต่อรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรมจะนำประกาศกำหนด ดอกเบี้ยอัตราสูงสุดของโจทก์มาใช้บังคับกับคดีของจำเลยไม่ได้ เพราะจำเลยเป็นผู้บริโภคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 57 ย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ	
9/2543	การที่โจทก์ประกาศดอกเบี้ยสูงสุดโดยอาศัยประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย และเรียกเก็บดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดจากจำเลยเป็น การขัดต่อรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรมจะนำประกาศกำหนด ดอกเบี้ยอัตราสูงสุดของโจทก์มาใช้บังคับกับคดีของจำเลยไม่ได้ เพราะจำเลยเป็นผู้บริโภคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 57 ย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ	ศาลจังหวัดสงขลา
14- 15/2543	คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 2/2541 ลงวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2541 และคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่ 1649/2541 ลง วันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2541 ซึ่งออกตามความใน พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 9 อันเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้ บังคับแก่คดี	ศาลจังหวัด- พระนครศรีอยุธยา
16- 19/2543	คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 2/2541 ลงวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2541 และคำสั่งจังหวัดสุพรรณบุรี ที่ 1/2541 ลงวันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2541 ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 9 อัน เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี	ศาลจังหวัดสุพรรณบุรี
25/2543	ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้ง ใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543	ศาลจังหวัดลำปาง
34- 53/2543	ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 286 วรรคหนึ่ง (3)	ศาลแขวงตลิ่งชัน ศาลแพ่งธนบุรี
3/2544	บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับของกรม ราชทัณฑ์ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 มาตรา	ศาลจังหวัดชลบุรี

คำวินิจฉัยที่	บทบัญญัติแห่งกฎหมาย	ศาลที่ส่งคำร้อง
	4 (2) และมาตรา 15 (1) ถึง (5)	
9-10/2544	พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541 และประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ให้ความเห็นชอบโครงการรวมกิจการระหว่างธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุน 12 บริษัท ลงวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2541	ศาลแพ่งกรุงเทพใต้
11/2544	พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 มาตรา 15 วรรคสอง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 33 และต้องด้วยมาตรา 6	ศาลฎีกา
14/2544	พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 ในส่วนที่เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจจัดการทรัพย์สินหลังจากศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้เด็ดขาดแล้ว	ศาลจังหวัด-นครราชสีมา
15/2544	พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 ในส่วนที่เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจจัดการทรัพย์สินหลังจากศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้เด็ดขาดแล้ว	ศาลอุทธรณ์ภาค 3
16/2544	พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2540 มาตรา 67 ตี และ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2541 มาตรา 67 ฉ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541 มาตรา 38 ตี และมาตรา 38 สัตต	ศาลแพ่งกรุงเทพใต้
17/2544	พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช 2482 มาตรา 57 และมาตรา 58	ศาลจังหวัดแพร่
27/2544	ระเบียบและประกาศของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527	ศาลจังหวัดสุพรรณบุรี
35-36/2544	พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541 ที่เพิ่มเติมหมวด 3/1 กระบวนพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ไม่ได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตราพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 4) หรือแก้ไขเพิ่มเติม	ศาลล้มละลายกลาง

คำวินิจฉัยที่	บทบัญญัติแห่งกฎหมาย	ศาลที่ส่งคำร้อง
	พระราชบัญญัติล้มละลายที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้แต่ประการใด	
37-39/2544	พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 มาตรา 90/46 และ มาตรา 90/58	ศาลล้มละลายกลาง
40-49/2544	พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541	ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ศาลจังหวัดสมุทรสาคร
50/2544	พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. 2528 มาตรา 20 และข้อกำหนดคดีภาษีอากร พ.ศ. 2535 ข้อ 10	ศาลภาษีอากรกลาง
6/2545	พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 22	ศาลฎีกา
7/2545	พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 มาตรา 30	ศาลแพ่งกรุงเทพใต้
9/2545	ประกาศกระทรวงการคลัง ลงวันที่ 22 ธันวาคม 2541 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2540 มาตรา 67 ทวิ มาตรา 67 ตริ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541 มาตรา 38 ทวิ มาตรา 38 ตริ	ศาลแพ่งธนบุรี
13/2545	พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522 มาตรา 14 และพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2523 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 มาตรา 4 และมาตรา 6	ศาลแพ่งธนบุรี
19-22/2545	พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 มาตรา 27 และมาตรา 30 ทวิ มาตรา 30 ตริ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ 2)	ศาลจังหวัดปทุมธานี ศาลแพ่งกรุงเทพใต้

คำวินิจฉัยที่	บทบัญญัติแห่งกฎหมาย	ศาลที่ส่งคำร้อง
	พ.ศ. 2541 มาตรา 4	
23/2545	พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 มาตรา 27	ศาลจังหวัดลำปาง
24/2545	พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 มาตรา 7 มาตรา 8 มาตรา 16 (3) มาตรา 23 มาตรา 25 มาตรา 27 และมาตรา 30 ทวิ มาตรา 30 ตริ มาตรา 30 จัตวา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 มาตรา 4	ศาลจังหวัดมโนบุรี
25/2545	พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 มาตรา 7 มาตรา 8 มาตรา 16 (3) มาตรา 27 และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 มาตรา 4	ศาลแพ่งกรุงเทพใต้
26-34/2545	ศาลแพ่งกรุงเทพใต้และศาลแพ่งสงฆ์คำโต้แย้งของจำเลย กรณีพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 มาตรา 30 ทวิ มาตรา 30 ตริ และมาตรา 30 จัตวา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 มาตรา 4 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 และมาตรา 48	ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ศาลแพ่ง
40/2545	พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 มาตรา 9	ศาลแพ่งธนบุรี
44/2545	พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 มาตรา 33 (11)	ศาลปกครองกลาง
45/2545	พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 มาตรา 14 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522	ศาลแพ่งธนบุรี
46/2545	พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 มาตรา 14 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522	ศาลแพ่ง
47/2545	พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 มาตรา 30	ศาลแพ่งธนบุรี

คำวินิจฉัยที่	บทบัญญัติแห่งกฎหมาย	ศาลที่ส่งคำร้อง
48/2545	ประมวลรัษฎากร มาตรา 57 ตี และมาตรา 57 เบญจ	ศาลภาษีอากรกลาง
49/2545	พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 มาตรา 38 สัตต ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541 และ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และ ธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2541	ศาลแพ่งกรุงเทพใต้
57/2545	พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 มาตรา 27 พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับ ที่ 2) พ.ศ. 2541 มาตรา 30 ทวิ และพระราชกำหนดบริษัท บริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 มาตรา 7	ศาลแพ่งกรุงเทพใต้
61/2545	พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 มาตรา 7 มาตรา 11 มาตรา 16 (3) มาตรา 23 (5) มาตรา 25 และมาตรา 30	ศาลแพ่ง
62/2545	พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 30 และมาตรา 53 ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 35 มาตรา 44 และมาตรา 46	ศาลอาญา
1/2546	พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 8 วรรคสอง มาตรา 64 และมาตรา 65	ศาลปกครองกลาง
3/2546	พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 56 วรรคหนึ่ง และมาตรา 65 วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ ประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537	ศาลแรงงานกลาง
4/2546	พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 มาตรา 30 ทวิ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดการปฏิรูป ระบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 มาตรา 4	ศาลแพ่งกรุงเทพใต้
6/2546	พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 มาตรา 5 มาตรา 32 ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 28 มาตรา 29 มาตรา 32 มาตรา 42 มาตรา 46 มาตรา 50 มาตรา 78 มาตรา 84 และมาตรา 87	ศาลจังหวัดลำพูน

คำวินิจฉัยที่	บทบัญญัติแห่งกฎหมาย	ศาลที่ส่งคำร้อง
8-11/2546	พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2540 ที่เพิ่มมาตรา 67 ทวิ มาตรา 67 ตี และ มาตรา 67 จัตวา แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541 ที่เพิ่มเติมมาตรา 38 ทวิ มาตรา 38 ตี มาตรา 38 จัตวา มาตรา 38 เบญจ มาตรา 38 ฉ และมาตรา 38 สัตต แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505	ศาลแพ่งกรุงเทพใต้
16/2546	ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 175	ศาลจังหวัดบุรีรัมย์
17/2546	ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 175	ศาลจังหวัด- ฉะเชิงเทรา
22/2546	พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง และมาตรา 10	ศาลจังหวัดนนทบุรี
26/2546	พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิด เกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534 มาตรา 10	ศาลฎีกา
27/2546	พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิด เกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534 มาตรา 22 มาตรา 26 และมาตรา 29	ศาลฎีกา
28/2546	พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิด เกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534 มาตรา 29 และมาตรา 31	ศาลอาญา
30/2546	พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 มาตรา 38 ตี วรรคสอง มาตรา 38 จัตวา วรรคสอง มาตรา 38 เบญจ และ มาตรา 38 สัตต ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไข เพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 มาตรา 67 ตี วรรคสอง มาตรา 67 จัตวา วรรคสอง และมาตรา 67 ฉ	ศาลแพ่งธนบุรี

คำวินิจฉัยที่	บทบัญญัติแห่งกฎหมาย	ศาลที่ส่งคำร้อง
	ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2540 และ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2541	
34/2546	พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 มาตรา 90/12 (4)	ศาลแพ่ง
35/2546	พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 มาตรา 90/12 (4)	ศาลทรัพย์สินทาง- ปัญญาและการค้า- ระหว่างประเทศกลาง
36/2546	พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 มาตรา 90/12 (4)	ศาลทรัพย์สินทาง- ปัญญาและการค้า- ระหว่างประเทศกลาง
40- 41/2546	พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 หมวด 6 มาตรา 48 ถึงมาตรา 59	ศาลแพ่ง
49/2546	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 84 ประกอบมาตรา 42	ศาลจังหวัด- อุบลราชธานี
1-24/2547	พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 มาตรา 9 และมาตรา 42	ศาลปกครองกลาง ศาลปกครอง- นครราชสีมา ศาลปกครองสงขลา
25/2547	พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 มาตรา 24 และ มาตรา 26	ศาลปกครองสูงสุด
28/2547	พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 มาตรา 22	ศาลปกครองกลาง
32- 34/2547	พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช 2482 มาตรา 58	ศาลจังหวัดสงขลา
37/2547	พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 มาตรา 5 วรรคสอง	ศาลแพ่ง
38- 39/2547	พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 มาตรา 38 ตี ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541 และพระ	ศาลล้มละลายกลาง

คำวินิจฉัยที่	บทบัญญัติแห่งกฎหมาย	ศาลที่ส่งคำร้อง
	ราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 มาตรา 9	
40/2547	พระราชกำหนดบริษัทบริหาร สินทรัพย์ พ.ศ. 2541 มาตรา 3 มาตรา 4 และมาตรา 5 วรรคสอง	ศาลจังหวัดนครปฐม
41/2547	ประมวลรัษฎากร มาตรา 121 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 4 มาตรา 5 มาตรา 7 มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 28 มาตรา 29 มาตรา 30 มาตรา 48 วรรคหนึ่ง มาตรา 60 มาตรา 75 วรรคหนึ่ง และมาตรา 233	ศาลฎีกา
43/2547	พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 มาตรา 38 จัตวา วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 มาตรา 67 จัตวา วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจ หลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2540	ศาลจังหวัด- นครราชสีมา
45- 46/2547	พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 28 มาตรา 29 และมาตรา 30 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 วรรคหนึ่ง มาตรา 48 วรรคหนึ่ง และมาตรา 49	ศาลปกครองกลาง
48/2547	ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 162	ศาลทหารกรุงเทพ
52- 53/2547	พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2483 มาตรา 4 มาตรา 5 มาตรา 25	ศาลแขวงอุบลราชธานี
58/2547	ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 221	ศาลฎีกา
65- 82/2547	พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 51	ศาลปกครองสูงสุด
84/2547	พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 45 วรรคสี่	ศาลปกครองสูงสุด
86/2547	พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มาตรา 31	ศาลแพ่งกรุงเทพใต้

คำวินิจฉัยที่	บทบัญญัติแห่งกฎหมาย	ศาลที่ส่งคำร้อง
87/2547	พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มาตรา 31	ศาลจังหวัดราชบุรี
4/2548	พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 51 วรรคสอง มาตรา 53 และกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2541) ข้อ 3	ศาลปกครองสูงสุด
5-26/2548	พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 51	ศาลปกครองสูงสุด
27-28/2548	พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 51	ศาลปกครองสูงสุด
33/2548	พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 120	ศาลแรงงานกลาง
34/2548	ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 มาตรา 271 ถึงมาตรา 290 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 194 และมาตรา 204	ศาลแพ่ง
35/2548	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 42 และมาตรา 84	ศาลอุทธรณ์ ภาค 4
36/2548	พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 มาตรา 17	ศาลแขวง- พระนครศรีอยุธยา
37/2548	พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 มาตรา 5 และมาตรา 25 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 83 และมาตรา 87	ศาลอุทธรณ์ภาค 3
38/2548	พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 มาตรา 5	ศาลแขวงนครราชสีมา
39/2548	พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 มาตรา 5	ศาลแขวงนครราชสีมา
40/2548	พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541 มาตรา 90/27 วรรคสอง และมาตรา 90/60 วรรคสอง	ศาลทรัพย์สินทาง- ปัญญาและการค้า- ระหว่างประเทศกลาง
41/2548	พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 มาตรา 45	ศาลภาษีอากรกลาง
43/2548	พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3	ศาลปกครองกลาง
44/2548	พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง	ศาลปกครองกลาง

คำวินิจฉัยที่	บทบัญญัติแห่งกฎหมาย	ศาลที่ส่งคำร้อง
	พ.ศ. 2542 มาตรา 3 มาตรา 9 และมาตรา 42	
45/2548	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (1) และ (2)	ศาลฎีกา
49-50/2548	พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มาตรา 30 และมาตรา 31 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 1 (2) (3) (7) มาตรา 55 และมาตรา 271 ถึงมาตรา 290	ศาลจังหวัด- ประจวบคีรีขันธ์
51/2548	พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 29 และมาตรา 30	ศาลปกครองกลาง
53/2548	พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 มาตรา 30	ศาลแพ่งกรุงเทพใต้
54/2548	พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 มาตรา 5 และมาตรา 32 ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 28 มาตรา 29 มาตรา 46 และมาตรา 50	ศาลจังหวัดลำพูน
55/2548	คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สสร. 39/2517 ลงวันที่ 1 สิงหาคม 2517 ที่ออกตามความในมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515	ศาลปกครองกลาง
56/2548	พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498 มาตรา 5 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2530 มาตรา 5) มาตรา 16 และมาตรา 17 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2530 มาตรา 6) และกฎกระทรวง ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2536)	ศาลอาญา
58/2548	พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 49	ศาลปกครองสูงสุด
61/2548	ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 229	ศาลฎีกา
62/2548	พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคสอง และมาตรา 49	ศาลปกครองสูงสุด
63/2548	พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.	ศาลอุทธรณ์

คำวินิจฉัยที่	บทบัญญัติแห่งกฎหมาย	ศาลที่ส่งคำร้อง
	2527 มาตรา 8 และมาตรา 10	
7/2549	พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช 2474 มาตรา 4 วรรคหนึ่ง (2) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2481 มาตรา 3 และมาตรา 12 วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2535 มาตรา 3	ศาลแขวงดุสิต
10/2549	ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 236 วรรคหนึ่ง	ศาลฎีกา
13/2549	พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 มาตรา 49 วรรคหนึ่ง และมาตรา 45 ประกอบประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 162 วรรคหนึ่ง (1)	ศาลทหารกรุงเทพ
15/2549	ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 156 วรรคห้า	ศาลฎีกา
16- 17/2549	พระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช 2484 มาตรา 48	ศาลอาญากรุงเทพใต้ ศาลฎีกา
8/2550	ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 225 วรรคหนึ่ง	ศาลฎีกา
9/2550	ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 218 มาตรา 219 และมาตรา 219 ตรี	ศาลฎีกา
10/2550	พระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ. 2526 มาตรา 10 และมาตรา 18	ศาลจังหวัดสงขลา
11/2550	พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 51	ศาลปกครองสูงสุด
1/2551	พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534 มาตรา 30 วรรคสองและวรรคสี่	ศาลอาญา
5/2551	ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 30 เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ 30 กันยายน พุทธศักราช 2549 และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 30 เรื่อง การตรวจสอบ	ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

คำวินิจฉัยที่	บทบัญญัติแห่งกฎหมาย	ศาลที่ส่งคำร้อง
	การกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ 30 กันยายน พุทธศักราช 2549 พ.ศ. 2550	
11/2551	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4 มาตรา 100 และ มาตรา 122	ศาลฎีกาแผนก-คดีอาญาของผู้ดำรง-ตำแหน่งทางการเมือง
15/2551	ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ข้อ 1 และข้อ 2 พระราชบัญญัติสัญญาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 7 ทวิ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญญาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติสัญญาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 11	ศาลฎีกา
21-23/2551	ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 309 ทวิ วรรคหนึ่งและวรรคสี่	ศาลจังหวัดลำปาง
24-25/2551	ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 309 ทวิ วรรคหนึ่ง	ศาลจังหวัดฉะเชิงเทรา
26-27/2551	ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 309 ทวิ วรรคหนึ่ง และวรรคสี่	ศาลจังหวัด-กำแพงเพชร
1/2552	ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 234 และมาตรา 236 วรรคหนึ่ง	ศาลฎีกา
2/2552	พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 มาตรา 35 (6)	ศาลปกครองสูงสุด
3/2552	พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 46 วรรคหนึ่ง	ศาลปกครองสูงสุด
4-5/2552	ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 245	ศาลแพ่ง
6-7/2552	พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 มาตรา 61 (1) มาตรา 65 และมาตรา 96 (2)	ศาลทรัพย์สินทาง-ปัญญาและการค้า-ระหว่างประเทศกลาง
9/2552	พระราชบัญญัติบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2502 มาตรา 26 ประกอบมาตรา 28 และมาตรา 34 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2502 พ.ศ. 2547	ศาลแพ่ง

คำวินิจฉัยที่	บทบัญญัติแห่งกฎหมาย	ศาลที่ส่งคำร้อง
10/2552	พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 15 วรรคสอง มาตรา 19 วรรคหนึ่ง (4) และวรรคสอง และมาตรา 20 ทวิ วรรคหนึ่ง (2) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช 2475 มาตรา 40 วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช 2482 มาตรา 5 และมาตรา 20 (3) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 136 วรรคหนึ่ง (3) และวรรคสอง และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 30	ศาลปกครองสูงสุด
12/2552	ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 45 ลงวันที่ 17 มกราคม 2515 ข้อ 3 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 252 ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2515 ข้อ 1	ศาลจังหวัดสระบุรี
13/2552	พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 40 (2) และ มาตรา 42	ศาลปกครองสูงสุด
16/2552	ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 229	ศาลฎีกา
18/2552	พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534 มาตรา 22 และมาตรา 27	ศาลฎีกา
20/2552	พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 มาตรา 65 วรรคสาม	ศาลปกครองกลาง
6/2553	พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 มาตรา 8 (1) ประกอบมาตรา 48	ศาลปกครองสูงสุด
8/2553	พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 47 ตี วรรคหนึ่ง (7) ประกอบมาตรา 47 ทวิ (2)	ศาลปกครองสูงสุด
9/2553	พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 16	ศาลปกครองสูงสุด
10- 11/2553	พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 9 (2) และมาตรา 11 (1)	ศาลแขวงดุสิต
4-21/2554	พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มาตรา 74 ถึงมาตรา 82	ศาลแพ่ง ศาลจังหวัด- อุบลราชธานี

คำวินิจฉัยที่	บทบัญญัติแห่งกฎหมาย	ศาลที่ส่งคำร้อง
		ศาลจังหวัดชลบุรี ศาลจังหวัดลพบุรี ศาลจังหวัดระยอง ศาลจังหวัดสกี๊ว ศาลจังหวัด- สมุทรปราการ ศาลแพ่งธนบุรี ศาลจังหวัดสมุทรสาคร ศาลจังหวัดนนทบุรี ศาลจังหวัดลำปาง ศาลอุทธรณ์ ภาค 1 ศาลจังหวัดสระบุรี ศาลล้มละลายกลาง
23/2554	พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มาตรา 11	ศาลปกครองสูงสุด
24/2554	พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มาตรา 74 มาตรา 76 มาตรา 82 และมาตรา 11	ศาลจังหวัดอุบลราชธานี
30/2554	ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 177	ศาลอาญา
31- 32/2554	พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มาตรา 53 มาตรา 57 และมาตรา 58	ศาลจังหวัด- มหาสารคาม ศาลล้มละลายกลาง
35- 41/2554	พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 72	ศาลปกครองสูงสุด
42- 43/2554	พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 28 มาตรา 29 และมาตรา 30	ศาลปกครองขอนแก่น ศาลปกครองกลาง
44- 45/2554	ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 116 มาตรา 215 และมาตรา 216	ศาลจังหวัดพัทธยา
46/2554	พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคสอง (2)	ศาลปกครองกลาง

คำวินิจฉัยที่	บทบัญญัติแห่งกฎหมาย	ศาลที่ส่งคำร้อง
50/2554	พระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ. 2543 มาตรา 42 วรรคสอง	ศาลปกครองกลาง
51/2554	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 34 (2)	ศาลปกครองสูงสุด
1/2555	พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 มาตรา 6	ศาลปกครองกลาง
2-4/2555	พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 มาตรา 32	ศาลจังหวัดสุโขทัย ศาลจังหวัดปทุมธานี
12/2555	พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 มาตรา 54	ศาลฎีกา
23/2555	ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 215 พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 114 มาตรา 128 มาตรา 148 และมาตรา 152	ศาลจังหวัดลำพูน
24/2555	พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาตรา 15 มาตรา 18 วรรคหนึ่ง (1) (2) และ (5) และมาตรา 23	ศาลแพ่ง
25- 27/2555	พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 มาตรา 14 วรรคหนึ่ง (1)	ศาลปกครองกลาง
28- 29/2555	ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112	ศาลอาญา
30/2555	พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 มาตรา 26 (7) และมาตรา 29	ศาลปกครองกลาง
31/2555	พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551 มาตรา 5 มาตรา 12 มาตรา 13 (1) (2) (7) มาตรา 14 มาตรา 17 มาตรา 74 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง และมาตรา 85	ศาลปกครองกลาง
32/2555	พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 47 วรรคหนึ่ง และมาตรา 50 วรรคสอง	ศาลจังหวัดพัทธยา
33/2555	พระราชบัญญัติปู้ย พ.ศ. 2518 มาตรา 67 วรรคสอง	ศาลจังหวัดชุมพร
2/2556	พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 158	ศาลอาญากรุงเทพใต้

คำวินิจฉัยที่	บทบัญญัติแห่งกฎหมาย	ศาลที่ส่งคำร้อง
4/2556	พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเส้นทางอาญา พ.ศ. 2535 มาตรา 36 มาตรา 37 มาตรา 38 มาตรา 39 และ มาตรา 41	ศาลอาญา
6/2556	พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 มาตรา 267 วรรคสี่	ศาลอุทธรณ์
10/2556	พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 78	ศาลจังหวัดสระบุรี
11/2556	พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 มาตรา 28/4	ศาลอุทธรณ์ ภาค 5
13/2556	พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 มาตรา 30	ศาลปกครองกลาง
19- 20/2556	พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. 2518 มาตรา 72/5	ศาลจังหวัดสระแก้ว ศาลจังหวัดมินบุรี
8/2557	พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 มาตรา 7	ศาลภาษีอากรกลาง

เมื่อพิจารณาผลการวินิจฉัยคำร้องในกลุ่มนี้โดยภาพรวม จะเห็นได้ว่า มีกรณีศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยยกคำร้อง จำนวน 84 คำร้อง คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 22 ของจำนวนทั้งหมด วินิจฉัยว่าไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จำนวน 300 คำร้อง คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 76 ของจำนวนทั้งหมด และวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จำนวน 9 คำร้อง คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 2 ของจำนวนทั้งหมด

ตารางที่ 16 แสดงจำนวนผลคำวินิจฉัยข้อกังขาปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายจำแนกตามลักษณะของผลการวินิจฉัย

ผลคำวินิจฉัย	จำนวน
ยกคำร้อง	84
ไม่ขัดหรือแย้ง	300
ขัดหรือแย้ง	9
รวม	393

- ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยปัญหาเดียวกันนี้ไปแล้ว
- ไม่ตรงกับข้อเท็จจริง ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย
- ไม่เป็นการโต้แย้งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี
- กฎหมายที่ถูกโต้แย้งไม่ใช่กฎหมายที่ศาลจะนำมาบังคับใช้แก่คดี
- เป็นการโต้แย้งว่าศาลใช้กฎหมายไม่ถูกต้อง มิได้โต้แย้งว่ากฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
- มิใช่ประกาศที่ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 คำร้องจึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ
- กฎกระทรวงซึ่งออกโดยฝ่ายบริหารตามความในพระราชบัญญัติ มิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 264
- คำสั่งนายกรัฐมนตรี แม้จะเป็นคำสั่งที่มีผลบังคับดั่งเช่นกฎหมาย แต่ก็มีลักษณะเป็นคำสั่งในทางปกครองของฝ่ายบริหารที่ออกมาเพื่อกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ คำสั่งดังกล่าวมิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย จึงมิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 วรรคหนึ่ง ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย
- เป็นการโต้แย้งคำสั่งของฝ่ายบริหารที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติและใช้บังคับได้ภายในขอบเขตที่พระราชบัญญัตินั้นกล่าวให้อำนาจไว้ จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยไม่ใช่การโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 แต่เป็นการขอให้แปลความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 57 ซึ่งผู้ร้องไม่อยู่ในฐานะที่จะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย
- เป็นการขอให้พิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำของบุคคลหรือนิติบุคคล มิใช่พิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 วรรคหนึ่ง ดังนั้น ผู้ร้องจึงไม่มีอำนาจขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย
- เป็นการขอให้วินิจฉัยว่า ขัดกับกฎหมายแม่บท มิได้เป็นการขอให้วินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ
- ผู้ร้องโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติมิได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายดังกล่าว เป็นการโต้แย้งว่าพระราชบัญญัตินั้นตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญมาตรา 264 มิได้ให้สิทธิผู้ร้องที่จะโต้แย้งได้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

- เป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจศาลในการพิจารณาพิพากษาคดีว่าจะอยู่ในอำนาจของศาลใด ระหว่างศาลปกครองกับศาลยุติธรรม

ข้อเท็จจริงที่ว่าคำร้องส่วนใหญ่ที่เข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า บทบัญญัติของกฎหมายที่ถูกตั้งข้อกังขาในศาลนั้น ๆ ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ สะท้อนให้เห็นว่า การใช้สิทธิของคู่ความในการตั้งข้อกังขาถึงปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายที่ผู้พิพากษานำมาปรับใช้ในการพิจารณาคดีในศาลนั้น เป็นเรื่องที่มีการปฏิบัติกันอยู่เสมอและปรากฏอย่างแพร่หลายในศาลแทบทุกประเภท อาจกล่าวได้ว่าบุคคลผู้เป็นคู่ความในศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายจำเลยนั้น นับเป็นกลุ่มคนที่เล็งเห็นถึงบทบาทและความสำคัญของการทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในด้านนี้มากที่สุด และกล่าวได้ว่าการทำหน้าที่วินิจฉัยคำร้องเกี่ยวกับประเด็นข้อกังขาปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายซึ่งยื่นโดยผู้พิพากษาในศาลต่าง ๆ นั้น นับเป็นภารกิจประจำของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือเป็นปริมาณเนื้องานหลักในกระบวนการยุติข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญโดยรวม

อย่างไรก็ดี เพื่อแสดงให้เห็นถึงลักษณะสำคัญของข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นในกระบวนการปรับใช้กฎหมายกับกรณีรูปธรรมในศาลต่าง ๆ โดยเฉพาะลักษณะการยกข้อกังขาปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ผู้พิพากษาต้องปรับใช้ในการพิพากษาคดี ตลอดจนลักษณะการพิจารณาวินิจฉัยและการให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในที่นี้ จะเลือกนำเสนอเฉพาะกรณีคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ถูกตั้งข้อกังขาในศาลนั้น ๆ มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและเป็นอันใช้บังคับมิได้ ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 9 คำวินิจฉัย²

ในคำร้องของคำวินิจฉัยจำนวนดังกล่าว มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ถูกโต้แย้งจำนวน 8 ฉบับ ดังนี้ พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 มาตรา 24 และ มาตรา 26 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 45 ลงวันที่ 17 มกราคม 2515 ข้อ 3 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 252 ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2515 ข้อ 1 พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 มาตรา 54 พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535 มาตรา 36 มาตรา 37 มาตรา 38 มาตรา 39 และมาตรา 41 พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544

² กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ 25/2547 คำวินิจฉัยที่ 12/2552 คำวินิจฉัยที่ 12/2555 คำวินิจฉัยที่ 4/2556 คำวินิจฉัยที่ 10/2556 คำวินิจฉัยที่ 11/2556 คำวินิจฉัยที่ 13/2556 คำวินิจฉัยที่ 19-20/2556

มาตรา 78 พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 มาตรา 28/4 พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 มาตรา 30 และพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. 2518 มาตรา 72/5

เมื่อพิจารณาเหตุผลประกอบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในการชี้ขาดประเด็นข้อกังขาเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวข้างต้น จะสามารถจำแนกลักษณะปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่ปรากฏได้ 5 ลักษณะหลัก ได้แก่ *ลักษณะแรก* บทบัญญัติของกฎหมายเป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม *ลักษณะที่สอง* บทบัญญัติของกฎหมายเป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เกินกว่าความจำเป็น และกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งเสรีภาพนั้น *ลักษณะที่สาม* บทบัญญัติของกฎหมายเป็นการสันนิษฐานโทษทางอาญาของบุคคลโดยไม่ปรากฏว่ามีการกระทำหรือเจตนาประการใดอันเกี่ยวกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น *ลักษณะที่สี่* บทบัญญัติของกฎหมายเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิในกระบวนการยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ และ *ลักษณะที่ห้า* บทบัญญัติของกฎหมายเป็นการกระทบต่อกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของบุคคลโดยไม่เป็นธรรม

บทบัญญัติของกฎหมายเป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยข้อกังขาเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายในประเด็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ปรากฏในคำร้องของ *คำวินิจฉัยที่ 25/2547*³ มีที่มาจากกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองสูงสุดจะต้องใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 มาตรา 24 และมาตรา 26 มาบังคับ แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 46 และมาตรา 50 อีกทั้งยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินี้มาก่อน ศาลปกครองสูงสุดจึงส่งข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 ผลการวินิจฉัยคำร้องนี้ ปรากฏว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 8

³ คำวินิจฉัยที่ 25/2547 วันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2547 เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 กรณีพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 มาตรา 24 และมาตรา 26 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 46 และมาตรา 50 หรือไม่, *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (4 ตุลาคม 2547): 1-9.

คน วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 มาตรา 24 และมาตรา 26 ในส่วนที่เกี่ยวกับ “เชื้อสุรา” ซึ่งตามบทนิยามมาตรา 4 ให้หมายถึงแป้งข้าวหมักด้วยนั้น เฉพาะในส่วนที่หมายความว่า “แป้งข้าวหมัก” เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 50 เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 6 ขณะที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 6 คน วินิจฉัยว่า บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ⁴

คดีในศาลปกครองสูงสุดกรณีดังกล่าวมีที่มาจากรณี ที่ ห้างหุ้นส่วนจำกัด ไวยวัฒน์ ยื่นฟ้อง กรมสรรพสามิตต่อศาลปกครองกลาง โดยฟ้องว่า ระเบียบกรมสรรพสามิตว่าด้วยการทำและขายแป้งข้าวหมัก พ.ศ. 2524 ทำให้กิจการของตนไม่สามารถทำธุรกิจค้าแป้งข้าวหมักได้โดยเสรีทั่วประเทศ กล่าวคือ ห้างหุ้นส่วนจำกัด ไวยวัฒน์ ได้รับอนุญาตให้ทำและขายแป้งข้าวหมัก ตั้งแต่ปี 2542 เป็นต้นมา ในการขอใบอนุญาตและการขอต่อใบอนุญาตขายแป้งข้าวหมักในแต่ละปีนั้น กรมสรรพสามิตได้กำหนดให้ผู้ขอใบอนุญาตต้องทำสัญญาไว้ต่อเจ้าพนักงานของกรมสรรพสามิตว่า จะต้องค้าแป้งข้าวหมักในสถานที่ตั้งสำนักงานที่จดทะเบียนเท่านั้น อีกทั้งจะต้องซื้อแป้งข้าวหมักจากร้านหรือผู้ที่ทางการกำหนดไว้เท่านั้น และจะต้องลงบัญชีรับจ่ายแป้งข้าวหมักทุกครั้งที่มีการซื้อมาขายไป นอกจากนี้ การขอใบอนุญาตสำหรับบุคคลที่ต้องการทดลองขายก็ไม่สามารถทำได้⁵

ในการยื่นฟ้องกรมสรรพสามิตต่อศาลปกครองกลาง ห้างหุ้นส่วนจำกัด ไวยวัฒน์ ร้องว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการประกอบอาชีพและการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูภูมิปัญญาท้องถิ่นไว้ การประกอบธุรกิจผลิตและขายแป้งข้าวหมักเป็นภูมิปัญญาท้องถิ่นที่ได้รับความคุ้มครองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญด้วย ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้กรมสรรพสามิตยกเลิกสัญญาที่กำหนดให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด ไวยวัฒน์ ต้องขายแป้งข้าวหมักในสถานที่ที่กรมสรรพสามิตกำหนด และให้เจ้าพนักงานของกรมสรรพสามิตที่เกี่ยวข้องออกใบอนุญาตให้แก่บุคคลใด ๆ ที่ยื่นคำขออนุญาตขายแป้งข้าวหมักโดยเสรีทั่วประเทศ⁶

อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษายกฟ้อง โดยชี้ว่า ระเบียบกรมสรรพสามิตว่าด้วยการทำและขายแป้งข้าวหมัก พ.ศ. 2524 นั้น “ชอบด้วยกฎหมายแล้ว” เนื่องจากเป็นระเบียบที่

⁴ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก จำนวน 8 คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายผัน จันทรพาน นายมงคล สระฐาน นายมานิต วิทยาเต็ม นายศักดิ์ เตชะชาญ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเดโช นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย 6 คน คือ นายจิระ บุญพจนสุนทร นายจุมพล ณ สงขลา นายปรีชา เฉลิมวณิช นายสุจิต บุญบงการ นายสุธี สุทธิสมบูรณ์ และนายสุวิทย์ ธีรพงษ์

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1.

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

กรมสรรพสามิตออกตามความในพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 มาตรา 24 ที่บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดทำหรือขายเชื้อสุรา เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต และบัญญัติในมาตรา 26 ว่าใบอนุญาตซึ่งออกโดยเจ้าพนักงานสรรพสามิตตามที่กฎหมายนี้กำหนด ให้ใช้ได้เฉพาะในสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาตเท่านั้น และผู้ได้รับใบอนุญาตต้องแสดงใบอนุญาตนั้นไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่าย ศาลปกครองกลางชี้ว่า ระเบียบกรมสรรพสามิตฉบับดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เจ้าพนักงานสรรพสามิตใช้เป็นแนวทางในการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาคำขออนุญาตทำหรือขายแป้งข้าวหมัก (เชื้อสุรา) เพื่อควบคุมมิให้มีการนำแป้งข้าวหมักไปใช้ในการทำสุราเถื่อน และแม้ว่ากรมสรรพสามิตจะไม่ออกระเบียบดังกล่าว ผู้ขอใบอนุญาตประกอบกิจการก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้อยู่แล้ว

นอกจากนี้ ศาลปกครองกลางยังได้วินิจฉัยว่า ระเบียบกรมสรรพสามิตฉบับดังกล่าวเป็นไปเพื่อให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 จึง “ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ” โดยให้เหตุผลว่า แม้ระเบียบดังกล่าวจะกำหนดให้ทำและขายแป้งข้าวหมักได้เฉพาะในสถานที่ที่ได้รับอนุญาต แต่ก็เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยมีเป้าหมายเพื่อการจัดระเบียบการประกอบอาชีพและการคุ้มครองผู้บริโภค อันเป็นวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากศาลปกครองกลางเห็นว่า เสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพโดยเสรีตามมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญนั้น มิได้มีลักษณะบริบูรณ์ หากแต่รัฐสามารถออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพดังกล่าวได้ ดังนั้น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 โดยมีวัตถุประสงค์ควบคุมและตรวจสอบการทำและขายแป้งข้าวหมักจึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ⁷

ในเวลาต่อมา ห้างหุ้นส่วนจำกัด ไวยวัฒน์ ได้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองกลางต่อศาลปกครองสูงสุด โดยมีประเด็นคำร้องดังนี้ ประการแรก การที่พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 มาตรา 24 บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดทำหรือขายเชื้อสุรา เป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องและขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 46 ประการที่สอง การที่กรมสรรพสามิตห้ามผลิตแป้งข้าวหมักหรือกำหนดให้ขายแบบจำกัดพื้นที่ เป็นการจำกัดสิทธิซึ่งรัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ ประการที่สาม มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 ไม่ได้มีเจตนารมณ์มุ่งหมายให้เจ้าพนักงานสรรพสามิตใช้ดุลพินิจในการพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้แก่บุคคลที่มาขออนุญาตทำหรือขายเชื้อสุราเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีและคุ้มครองผู้บริโภคโดยการห้ามการผลิตหรือจำกัดพื้นที่การขาย โดยเห็นได้จากแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่สนับสนุนส่งเสริมการผลิตและการจำหน่ายอย่างกว้างขวางมากขึ้นเพื่อกระจายรายได้สู่ชนบทอันช่วยให้รัฐจัดเก็บภาษีได้มากขึ้น อีกทั้งแป้งข้าวหมักใช้สำหรับทำข้าวหมากซึ่งสามารถกินได้ตามปกติ ลำพังแป้งข้าวหมากอย่างเดียวไม่สามารถต้มกลั่นสุราได้ และถึงแม้จะไม่มีแป้งข้าวหมากเลย คนทั่วไปก็ยังสามารถต้มกลั่นสุราได้โดยใช้ยีสต์

⁷ เรื่องเดียวกัน.

ห้างหุ้นส่วนจำกัด ไวยวัฒน์ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 46 บัญญัติว่า บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษหรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 มาตรา 24 ซึ่งบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดทำหรือขายเชื้อสุรา จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องและขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 46 ห้างหุ้นส่วนจำกัด ไวยวัฒน์ จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดส่งเรื่องนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 46 หรือไม่ และคำว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 46 นั้น หมายความว่า กฎหมายที่บัญญัตินั้นจะต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 46 ดังกล่าว หรือไม่⁸

ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายกระมล ทองธรรมชาติ ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ ได้เปิดให้กรมสรรพสามิตเสนอคำชี้แจง จากนั้นได้วินิจฉัยประเด็นตามคำร้องโดยชี้ว่า การที่พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 มาตรา 24 บัญญัติห้ามมิให้ทำหรือขาย “เชื้อสุรา” ซึ่งมีความหมายตามมาตรา 4 ว่าหมายความรวมถึง “แป้งข้าวหมัก” ด้วยนั้น “เป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม”⁹ ศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 มาตรา 24 บัญญัติอยู่ในหมวด 5 ว่าด้วย “เชื้อสุรา” แต่เนื่องจากคำว่า “เชื้อสุรา” ที่ปรากฏอยู่ในมาตราต่าง ๆ ในหมวด 5 ดังกล่าว มิได้มีการบัญญัติความหมายเฉพาะไว้ ดังนั้น การพิจารณาความหมายของคำว่า “เชื้อสุรา” ต้องใช้บทนิยามทั่วไปในมาตรา 4 ที่ว่า “เชื้อสุรา” หมายความว่า แป้งเชื้อสุรา แป้งข้าวหมัก หรือเชื้อใด ๆ ซึ่งเมื่อหมักกับวัตถุดิบหรือของเหลวอื่นแล้ว สามารถทำให้เกิดแอลกอฮอล์ที่ใช้ทำสุราได้

เมื่อพิจารณาถึงคำว่า “แป้งข้าวหมัก” ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า “แป้งข้าวหมักมีลักษณะไม่ใช่เชื้อสุราในตัวเอง” แต่เป็นสิ่งที่บุคคลทั่วไปโดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลในชุมชนท้องถิ่นต่าง ๆ นำไปใช้ประโยชน์ได้หลายอย่าง เช่น อาหาร ยารักษาโรค เป็นต้น ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 มาตรา 24 บัญญัติห้ามมิให้ทำหรือขาย “เชื้อสุรา” ซึ่งมีความหมายตามมาตรา 4 ว่าหมายความรวมถึงแป้งข้าวหมัก จึงเป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม อีกทั้งกรณีไม่เป็นไปตามข้อยกเว้นในการจำกัดเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 50 วรรคสอง บทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 50 เป็นอันใช้บังคับไม่ได้ เมื่อวินิจฉัยว่า มาตรา 24 ในส่วนที่ห้ามมิให้ทำหรือขายเชื้อสุรา

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

เฉพาะในความหมายที่หมายถึงแบ่งข้าวหมักขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 50 แล้ว บทบัญญัติของมาตรา 26 ในส่วนของการบังคับใช้ใบอนุญาตตามมาตรา 24 เฉพาะการขออนุญาตให้ทำหรือขายเชื้อสุราที่เป็นแบ่งข้าวหมัก จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 50 และใช้บังคับไม่ได้ด้วย¹⁰

บทบัญญัติของกฎหมายเป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เกินกว่าความจำเป็นและกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งเสรีภาพนั้น

การยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยข้อกังขาเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายในประเด็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เกินกว่าความจำเป็น และกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งเสรีภาพนั้น ปรากฏในคำร้องของ **คำวินิจฉัยที่ 12/2552**¹¹ เป็นกรณีที่นายธนรัตน์ แก้ววารี จำเลยในคดีอาญา มีคำโต้แย้งต่อศาลจังหวัดสระบุรีว่า **ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 45 ลงวันที่ 17 มกราคม 2515 ข้อ 3 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 252 ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2515 ข้อ 1 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 28 มาตรา 29 มาตรา 30 มาตรา 36 และมาตรา 50 โดยจำเลยได้ขอให้ศาลจังหวัดสระบุรีส่งคำร้องนี้เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ผลปรากฏว่า ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายชัช ชลวร ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยโดยมติเสียงข้างมาก 8 ต่อ 1 เสียง ว่า ประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าว ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 29 วรรคหนึ่ง และมาตรา 43 เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 6**

คำร้องดังกล่าวมีที่มาจากกรณีที่นายธนรัตน์ แก้ววารี ได้เปิดกิจการร้านข้าวต้ม “ไอ-เฮีย” ขายอาหารและเครื่องดื่ม โดยได้จดทะเบียนพาณิชย์ตามพระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 ประกอบกิจการจำหน่ายอาหารและเครื่องดื่มโดยไม่ได้จำหน่ายสุรา แต่ได้ถูกเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2548 เวลา 01.30 นาฬิกา โดยแจ้งข้อกล่าวหา

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

¹¹ "คำวินิจฉัยที่ 12/2552 วันที่ 19 สิงหาคม พุทธศักราช 2552 เรื่อง ศาลจังหวัดสระบุรีส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายธนรัตน์ แก้ววารี) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 264 กรณีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 45 ลงวันที่ 17 มกราคม 2515 ข้อ 3 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 252 ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2515 ข้อ 1 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 28 มาตรา 29 มาตรา 30 มาตรา 36 และมาตรา 50 หรือไม่," *ราชกิจจานุเบกษา* 126 (2 ธันวาคม 2552): 1-11.

ว่ากระทำความผิดตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 45 ลงวันที่ 17 มกราคม 2515 และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 252 ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2515 ในบันทึกการจับกุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่นำส่งพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองสระบุรี ระบุว่านายธนรัตน์ แก้ววารี “เปิดกิจการร้านข้าวต้ม โดยขายอาหารและเครื่องดื่มในเวลาห้ามขายโดยไม่ได้รับอนุญาต”

อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะมีการจับกุมนายธนรัตน์ แก้ววารี นั้น เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่ตำรวจได้มีหนังสือแจ้งให้นายธนรัตน์ แก้ววารี ไปขออนุญาตตามประกาศของคณะปฏิวัติทั้งสองฉบับดังกล่าว แต่เมื่อนายธนรัตน์ แก้ววารี ได้แสดงเอกสารใบทะเบียนพาณิชย์ซึ่งได้รับการจดทะเบียนจากกรมพัฒนาธุรกิจการค้าตามพระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 เมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2547 ต่อเจ้าพนักงานแล้ว เจ้าหน้าที่ตำรวจกลับแจ้งข้อกล่าวหาว่า นายธนรัตน์ แก้ววารี ขายอาหารและเครื่องดื่มในเวลาห้ามขายโดยไม่ได้รับอนุญาต อันเป็นการกระทำความผิดตามประกาศของคณะปฏิวัตีดังกล่าว จากนั้นพนักงานอัยการจังหวัดสระบุรีได้ยื่นฟ้องต่อศาลจังหวัดสระบุรี¹²

ในระหว่างการต่อสู้คดี นายธนรัตน์ แก้ววารี ได้ยื่นคำร้องโต้แย้งต่อศาลจังหวัดสระบุรีว่า ประกาศของคณะปฏิวัตินี้ใช้มานานกว่า 30 ปี โดยมีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันมิให้มิฉฉาชีพใช้เป็นแหล่งนัดพบและมั่วสุมเพื่อประกอบอาชญากรรม โดยมุ่งจำกัดเวลาเฉพาะบางสถานที่ เช่น สถานโบว์ลิ่ง สถานเล่นสเก็ต โรงแรม ท่าอากาศยาน สถานีรถไฟ สถานีขนส่ง หรือสถานที่อื่นในลักษณะเดียวกัน แต่ร้านอาหารของตนได้ขอใบอนุญาตประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 มิใช่สถานที่อื่นมีลักษณะเช่นนั้น ทั้งไม่ได้เป็นแหล่งมั่วสุมของอาชญากรและไม่ได้กระทำการที่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน¹³

นายธนรัตน์ แก้ววารี ให้เหตุผลประกอบคำร้องว่า ปัจจุบันมีร้านขายอาหารและเครื่องดื่มที่เปิดบริการตลอด 24 ชั่วโมง เป็นจำนวนมาก เช่น ร้านสะดวกซื้อตามสถานีบริการน้ำมัน เป็นต้น เพราะประชาชนมีการเดินทางทั้งเวลากลางวันและเวลากลางคืน ประกาศของคณะปฏิวัตินี้จึงไม่อาจนำมาใช้บังคับในยุคสมัยปัจจุบันได้ นอกจากนั้น การห้ามมิให้ผู้ได้รับประทานอาหารหรือเครื่องดื่มในสถานที่ขายอาหารหรือเครื่องดื่ม ตามประกาศของคณะปฏิวัตินี้ ก็เป็นการขัดต่อการใช้ชีวิตประจำวันของประชาชน เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้ประชาชนมีเสรีภาพในการเดินทาง มีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ มีความเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ดังนั้น ประกาศของ

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-3.

คณะปฏิวัติดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 28 มาตรา 29 มาตรา 30 มาตรา 36 และมาตรา 50¹⁴

ศาลจังหวัดสระบุรีพิจารณาคำร้องโต้แย้งดังกล่าวแล้ว เห็นว่า เป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นดังกล่าว จึงให้งดการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราว และส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยข้อกังขาปัญหาตามคำร้องโต้แย้งดังกล่าว ในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องดังกล่าว ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งมาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 28 มาตรา 29 มาตรา 30 มาตรา 34 และมาตรา 43 มีหลักการอย่างเดียวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 28 มาตรา 29 มาตรา 30 มาตรา 36 และมาตรา 50 ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงพิจารณาวินิจฉัยประเด็นตามคำร้องดังกล่าวต่อไป

ผลการวินิจฉัยคำร้องนี้ ปรากฏว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 8 คน¹⁵ วินิจฉัยว่า ประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าว “ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 29 วรรคหนึ่ง และมาตรา 43 เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 6 ในจำนวนนี้มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 7 คน¹⁶ วินิจฉัยว่า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 43 ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 1 คน¹⁷ วินิจฉัยว่า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 ด้วย และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 1 คน วินิจฉัยว่า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 30 ด้วย¹⁸ ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย 1 คน¹⁹ วินิจฉัยว่า ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 28 มาตรา 29 มาตรา 30 มาตรา 34 และมาตรา 43

คำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า รัฐธรรมนูญได้รับรองเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพไว้ในมาตรา 43 วรรคหนึ่ง โดยมีข้อยกเว้นให้ออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพดังกล่าวได้ตามมาตรา 43 วรรคสอง ซึ่งการจำกัดเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ต้องเป็นไปตามหลักคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในมาตรา 29 ด้วย²⁰ สำหรับการ

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

¹⁵ คือ นายชัช ชลวร นายเจริญ ภัคดีธนากุล นายเจริญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอรุ นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

¹⁶ คือ นายชัช ชลวร นายเจริญ ภัคดีธนากุล นายเจริญ อินทจาร นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

¹⁷ คือ นายสุพจน์ ไข่มุกด์

¹⁸ คือ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

¹⁹ คือ นายนริศ มาประณีต

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5-6.

พิจารณาถึงกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้นั้น ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า นอกจากจะต้องพิจารณาถึงสภาพการณ์ของเหตุการณ์บ้านเมือง ตลอดจนวิธีการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชนในขณะที่ตรากฎหมายนั้นแล้ว ยังจะต้องพิจารณาถึงสภาพการณ์ของเหตุการณ์บ้านเมือง ตลอดจนวิธีการดำเนินชีวิตของประชาชนในขณะที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับประกอบด้วย²¹

เมื่อพิจารณาถึงประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าว ซึ่งบัญญัติห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ขายอาหารหรือเครื่องดื่ม ขายอาหารหรือเครื่องดื่ม ตั้งแต่เวลา 01.00 นาฬิกา ถึง 05.00 นาฬิกา เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจาก “อธิบดีกรมตำรวจ” สำหรับนครหลวงกรุงเทพมหานครบุรี หรือ “ผู้ว่าราชการจังหวัด” สำหรับจังหวัดอื่น และบัญญัติห้ามมิให้ผู้ได้รับประทานอาหารหรือเครื่องดื่มในสถานที่ขายอาหารหรือเครื่องดื่มในกำหนดเวลาห้ามขาย เว้นแต่สถานที่ขายอาหารหรือเครื่องดื่มนั้นได้รับใบอนุญาตตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ใน “กฎกระทรวง” ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า “ในขณะที่ประกาศใช้บังคับกฎหมายนี้ เป็นช่วงที่คณะปฏิวัติกระทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินสำเร็จเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 และได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบขององค์กรที่ใช้อำนาจ โดยให้ฝ่ายบริหารคือรัฐบาลใช้อำนาจทั้งในส่วนของการบริหารและอำนาจนิติบัญญัติในขณะเดียวกัน เพื่อให้บ้านเมืองสงบเรียบร้อยเป็นปกติสุขจนกว่าจะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ”²²

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้ชี้ถึงเจตนารมณ์ของการตราประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าว โดยอธิบายว่า “ในช่วงระหว่างเวลาที่คณะปฏิวัติยึดอำนาจนั้น คณะปฏิวัติซึ่งทำหน้าที่บริหารประเทศมีความต้องการให้ประชาชนอยู่ในความสงบ ไม่ก่อความวุ่นวายและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ จึงได้จำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในกรณีตามประกาศของคณะปฏิวัติอันเป็นประเด็นแห่งคดีนี้ มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพร้านอาหารหรือเครื่องดื่ม ทั้งยังได้จำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่เป็นผู้บริโภคอีกด้วย เพราะไม่ต้องการให้ประชาชนออกจากบ้านในเวลากลางคืนซึ่งยากแก่การควบคุมตรวจตรา และอาจก่อให้เกิดการช่อกุศลก่อเหตุความไม่สงบ อันส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐและความสงบสุขของบ้านเมือง ซึ่งเป็นกรณีจำเป็นในขณะที่บ้านเมืองอยู่ในช่วงการรัฐประหาร”²³

สำหรับกรณีการนำประกาศคณะปฏิวัติดังกล่าวมาใช้บังคับในกรณีของนายธนรัตน์ แก้ววารีนั้น ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า “ในยามที่บ้านเมืองปกติสุข การใช้ชีวิตของปัจเจกบุคคลย่อมแตกต่างไปจาก

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6-7.

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

สถานการณ์ดังกล่าว ประกอบกับปัจจุบันในยุคของโลกาภิวัตน์ สังคมได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทยมีความเจริญก้าวหน้า การคมนาคมของประเทศไทยมีความสะดวกสบาย ประชาชนสามารถเดินทางสัญจรไปในสถานที่ต่าง ๆ ได้ตลอดเวลา ทำให้วงจรการใช้ชีวิตประจำวันของประชาชนเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมจนไม่สามารถกำหนดเวลาเป็นการแน่นอนได้ว่าช่วงเวลาใดเป็นเวลาทำงานและช่วงเวลาใดเป็นเวลาพักผ่อน การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ ทำให้รัฐบาลไม่อาจควบคุมให้ประชาชนต้องอยู่แต่ในบ้านเฉพาะในเวลากลางคืนได้ เนื่องจากความจำเป็นของบุคคลที่จะต้องมีการเดินทางเพื่อการทำธุรกิจหรือมีการติดต่อเพื่อจุดประสงค์อื่นที่มีความแตกต่างกันไป รวมถึงผู้ประกอบการหรือประกอบอาชีพขายอาหารหรือเครื่องดื่มในช่วงเวลาดังกล่าวด้วย ประกาศคณะปฏิวัติดังกล่าว ย่อมเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 43 วรรคหนึ่ง”²⁴

สำหรับปัญหาที่ว่า การจำกัดเสรีภาพดังกล่าว จะเข้าข่ายกเว้นให้กระทำได้โดยอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในมาตรา 43 วรรคสอง หรือไม่ และเป็น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ ตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 หรือไม่นั้น ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า “การจำกัดเสรีภาพในการขายอาหารหรือเครื่องดื่มในช่วงเวลา 01.00 นาฬิกา ถึง 05.00 นาฬิกาของแต่ละวันนั้น นอกจากจะเป็นการจำกัดโอกาสในการประกอบอาชีพค้าขายโดยสุจริตของประชาชนจำนวนมากโดยไม่จำเป็นแล้ว ยังเป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนผู้ประกอบการอาชีพสุจริตอื่น ๆ ที่มีความจำเป็นจะต้องบริโภคอาหารและเครื่องดื่มในช่วงเวลาดังกล่าวของแต่ละวันโดยไม่มีเหตุผลและความจำเป็นสนับสนุนอีกด้วย ถึงแม้จะมีการผ่อนปรนให้ขอรับใบอนุญาตจากอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัดได้ ก็ยังคงเป็นการสร้างเงื่อนไขและภาระแก่การใช้เสรีภาพดังกล่าวโดยไม่จำเป็นอยู่”²⁵

ศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่า “การที่จะบังคับให้ประชาชนที่ประกอบอาชีพค้าขายอาหารหรือเครื่องดื่มทั่วทุกพื้นที่ของประเทศจะต้องไปขอใบอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐนั้น เป็นสิ่งที่ยากต่อการปฏิบัติ อีกทั้งยังเป็นช่องทางให้ประชาชนผู้ประกอบการสัมมาชีพเหล่านั้นต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจครอบงำของเจ้าหน้าที่โดยปราศจากเหตุผลอันสมควรอีกด้วย การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวมิได้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภชนาการ การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือประโยชน์อื่น ๆ ตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 43 วรรคสอง อีกทั้งความจำเป็นในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม และไม่เหมาะสมกับวิถีชีวิตของประชาชนในปัจจุบัน จึงเป็น

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7-8.

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8-9.

การจำกัดเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เกินกว่าความจำเป็น และกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งเสรีภาพนั้น อันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 วรรคหนึ่ง ด้วย”²⁶

บทบัญญัติของกฎหมายเป็นการสันนิษฐานโทษทางอาญาของบุคคลโดยไม่ปรากฏว่ามีการกระทำหรือเจตนาประการใดอันเกี่ยวกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น

คำร้องที่ผู้พิพากษาในศาลเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยข้อกังขาเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมาย ในประเด็นที่ว่าบทบัญญัติของกฎหมายเป็นการสันนิษฐานโทษทางอาญาของบุคคลโดยไม่ปรากฏว่ามีการกระทำหรือเจตนาประการใดอันเกี่ยวกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น และศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยให้บทบัญญัติของกฎหมายที่ถูกโต้แย้งนั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและใช้บังคับไม่ได้ ปรากฏเฉพาะภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้แก่ การโต้แย้งพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 มาตรา 54 การโต้แย้งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 78 การโต้แย้งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 มาตรา 28/4 และการโต้แย้งพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. 2518 มาตรา 72/5

กรณีแรก ปรากฏในคำร้องของคำวินิจฉัยที่ 12/2555²⁷ เป็นกรณีที่ศาลฎีกาส่งคำโต้แย้งของนายพิธาน เขียวหัดต์พงษ์ ซึ่งถูกพนักงานอัยการจังหวัดบุรีรัมย์ยื่นฟ้องเป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดบุรีรัมย์ในฐานความผิดต่อพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2546 ด้วยข้อกล่าวหาว่านายพิธาน เขียวหัดต์พงษ์ ซึ่งเป็นผู้ประกอบการธุรกิจขายตรงได้ดำเนินการในลักษณะที่เป็นการชักชวนให้บุคคลเข้าร่วมเป็นเครือข่ายโดยสมัครเป็นสมาชิกผู้จำหน่ายอิสระและซื้อสินค้าของบริษัท เอเซียเนเจอร์ จำกัด ซึ่งถูกฟ้องเป็นจำเลยในคดีเดียวกัน เนื่องจากในการชักชวนบุคคลเข้าร่วมเป็นเครือข่ายดังกล่าว นายพิธาน เขียวหัดต์พงษ์ ได้ตกลงว่าจะให้ผลประโยชน์ตอบแทนเป็นจำนวนเงิน หากสมาชิกดังกล่าวหาสมาชิกผู้จำหน่ายอิสระมาเพิ่มเพื่อซื้อสินค้า ซึ่งจำนวนเงินดังกล่าวจะเพิ่มขึ้นไปเรื่อย ๆ เมื่อผู้จำหน่ายอิสระสามารถหาสมาชิกเพิ่มขึ้นเป็นชั้น ๆ ไป อันเป็นการตกลงให้ผลประโยชน์ตอบแทนจากการหาผู้เป็นสมาชิกเข้าร่วมเครือข่ายซึ่งคำนวณจากจำนวนผู้เข้าร่วมเครือข่ายที่เพิ่มขึ้น อันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายดังกล่าว

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

²⁷ "คำวินิจฉัยที่ 12/2555 วันที่ 28 มีนาคม พุทธศักราช 2555 เรื่อง พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 มาตรา 54 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสอง มาตรา 40 (5) ประกอบมาตรา 30 หรือไม่," *ราชกิจจานุเบกษา* 129 (10 ตุลาคม 2555): 99-104.

ศาลจังหวัดบุรีรัมย์พิพากษาลงโทษบริษัท เอเชียน เจมส์ จำกัด ในฐานะจำเลยที่ 1 ปรับ 5 แสนบาท และพิพากษาลงโทษนายพิธาน เชี่ยวหัตถ์พงษ์ จำคุก 5 ปี ศาลอุทธรณ์ภาค 3 พิพากษายืน จำเลยทั้งสองจึงฎีกาคัดค้านคำพิพากษาดังกล่าว ในระหว่างที่คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกา นายพิธาน เชี่ยวหัตถ์พงษ์ ได้โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 มาตรา 54 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสอง มาตรา 40 (5) ประกอบมาตรา 30 เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติให้กรรมการผู้จัดการหรือผู้จัดการต้องรับผิดชอบโดยทันที และผลกระทบบังคับให้ตนต้องเป็นฝ่ายนำสืบต่อสู้ว่า มิได้มีส่วนในการกระทำความผิดของนิติบุคคล ซึ่งเป็นการปฏิเสธหรือตัดอำนาจของศาลในการรับฟังพยานหลักฐานของโจทก์ที่นำสืบมาในทางที่เป็นคุณประโยชน์ต่อกรรมการผู้จัดการและผู้จัดการ

ในขณะที่บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว มีผลให้นิติบุคคลได้รับสิทธิในการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ แต่บุคคลซึ่งเป็นกรรมการผู้จัดการหรือผู้จัดการกลับไม่ได้รับสิทธินี้ อีกทั้งยังถูกกฎหมายกำหนดให้ต้องรับผิดชอบตามนิติบุคคล เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าไม่มีส่วนในการกระทำความผิดนั้นด้วย นายพิธาน เชี่ยวหัตถ์พงษ์ จึงเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้คุ้มครองตนซึ่งเป็นกรรมการผู้จัดการ ภายใต้หลักการที่ว่า “ในคดีอาญาต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์”²⁸ จากข้อโต้แย้งของจำเลยดังกล่าว ศาลฎีกาจึงได้มีคำสั่งให้ส่งความเห็นและข้อโต้แย้งของจำเลยในคดีดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ผลการวินิจฉัยปรากฏว่า ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ ได้วินิจฉัยโดยเสียงข้างมาก 5 ต่อ 4 เสียง²⁹ ว่า พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 มาตรา 54 เฉพาะในส่วนที่สันนิษฐานให้กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใด ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษทางอาญาร่วมกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลโดยไม่ปรากฏว่ามีการกระทำหรือเจตนาประการใดอันเกี่ยวกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสอง เป็นอันใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 6 จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราอื่น ๆ หรือไม่ อีกต่อไป³⁰

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 100.

²⁹ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก จำนวน 5 คน คือ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายจรูญ ภักดีธนากุล นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร และนายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการเสียงข้างน้อย 4 คน คือ นายจรูญ อินทจาร นายสุรเกียรติ์ มาประณีต นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 104.

คำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญเริ่มด้วยการชี้ถึงนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสอง และมาตรา 40 (5) ว่า เป็นบทบัญญัติในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ 4 สิทธิในกระบวนการยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า บทบัญญัติมาตรา 39 ซึ่งบัญญัติว่าในคดีอาญาต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดนั้น “เป็นบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาโดยให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดจนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำความผิด” ศาลรัฐธรรมนูญอธิบายว่า ข้อสันนิษฐานว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเป็นผู้บริสุทธิ์ (Presumption of Innocence) ดังบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสองนี้ เป็นข้อสันนิษฐานอันมีที่มาจาก “หลักสิทธิมนุษยชน” ดังปรากฏอยู่ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ข้อ 11 ที่ว่า “บุคคลซึ่งถูกกล่าวหาว่ามีความผิดอาญา มีสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์ จนกว่าจะมีการพิสูจน์ว่ามีความผิดตามกฎหมายในการพิจารณาโดยเปิดเผย และผู้นั้นได้รับหลักประกันทั้งหลายที่จำเป็นในการต่อสู้คดี อันถือเป็นหลักการพื้นฐานของระบบงานยุติธรรมทางอาญาสากล”³¹

ศาลรัฐธรรมนูญอธิบายต่อไปว่า การสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบุคคลทุกคนมิใช่ผู้กระทำความผิดอาญานั้น เป็นหลักการพื้นฐานของระบบงานยุติธรรมทางอาญาสากล ซึ่งมุ่งสร้างหลักประกันแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกี่ยวกับความผิดทางอาญา โดยรัฐต้องให้การรับรองแก่บุคคลทุกคนที่จะไม่ถูกลงโทษทางอาญาจนกว่าจะมีพยานหลักฐานมาพิสูจน์ได้ว่าเป็นผู้กระทำความผิด ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า หลักการดังกล่าว “เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ที่ได้รับการยอมรับในนานาอารยประเทศ และระดับระหว่างประเทศ ได้แก่ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ (Universal Declaration of Human Rights) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกอยู่ด้วย”³² จากนั้นศาลรัฐธรรมนูญได้ชี้ถึงนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา 40 (5) ซึ่งรับรองสิทธิของผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลย และพยานในคดีอาญา และมาตรา 30 ซึ่งรับรองให้บุคคลมีความเสมอภาคกันตามกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์และสาระสำคัญของพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า บทกำหนดโทษในมาตรา 54 นั้น เป็นการกำหนดโทษสำหรับความผิดในกรณีที่มีการประกอบธุรกิจจำหน่ายสินค้าหรือบริการในลักษณะของการสื่อสารข้อมูลเพื่อเสนอขายสินค้าและบริการไม่ตรงกับคำกล่าวอ้างตามที่ได้โฆษณาไว้ รวมทั้งกรณีการทำตลาดขายตรง

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 101.

³² เรื่องเดียวกัน.

และตลาดแบบตรงโดยใช้วิธีการชักชวนและจัดให้ประชาชนทั่วไปเข้าร่วมเป็นเครือข่ายในธุรกิจ โดยตกลงจะให้ผลประโยชน์ตอบแทนจากการหาผู้เข้าร่วมเครือข่ายดังกล่าว ซึ่งคำนวณจากจำนวนผู้เข้าร่วมเครือข่ายที่เพิ่มขึ้น อันมีลักษณะเป็นการหลอกลวงประชาชน ทำให้ประชาชนโดยทั่วไปในฐานะผู้บริโภคตกอยู่ในฐานะเสียเปรียบและก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและไม่สงบสุขในสังคม ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา 54 จึงเป็น “ข้อสันนิษฐานตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสันนิษฐานความผิดของจำเลย โดยโจทก์ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงการกระทำหรือเจตนาอย่างใดอย่างหนึ่งของจำเลยก่อนเป็นการนำการกระทำผิดของบุคคลอื่นมาเป็นเงื่อนไขของการสันนิษฐานให้จำเลยมีความผิดและต้องรับโทษทางอาญา” ³³

ศาลรัฐธรรมนูญอธิบายว่า บทสันนิษฐานความผิดตามมาตราดังกล่าว เป็นการสันนิษฐานว่า ถ้าผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล ก็ให้กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใด ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นต้องร่วมรับผิดชอบกับนิติบุคคลผู้กระทำความผิดนั้นด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่า ตนไม่ได้มีส่วนรู้เห็นเป็นใจในการกระทำความผิดของนิติบุคคลดังกล่าว โดยโจทก์ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ถึงการกระทำหรือเจตนาของกรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ว่ามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลอย่างไร คงพิสูจน์แต่เพียงว่านิติบุคคลกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ และจำเลยเป็นกรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคล ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลเท่านั้น ด้วยเหตุผลที่กล่าวมานี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า บทบัญญัติดังกล่าว “มีผลเป็นการผลักภาระการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ไปยังกรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ และบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นทั้งหมดทุกคน” ³⁴

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังได้ชี้ว่า บทบัญญัติดังกล่าว “เป็นการสันนิษฐานความผิดของผู้ต้องหาและจำเลยในคดีอาญาโดยอาศัยสถานะของบุคคลเป็นเงื่อนไข มิใช่การสันนิษฐานข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบความผิดเพียงบางข้อหลังจากที่โจทก์ได้พิสูจน์ให้เห็นถึงการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับความผิดที่จำเลยถูกกล่าวหา” จึงขัดกับหลักนิติธรรมข้อที่ว่า โจทก์ในคดีอาญาต้องมีภาระการพิสูจน์ถึงการกระทำความผิดของจำเลยให้ครบองค์ประกอบของความผิด อีกทั้งบทบัญญัติมาตราดังกล่าว ยังเป็นการนำบุคคลเข้าสู่กระบวนการดำเนินคดีอาญาให้ต้องตกเป็นผู้ต้องหาและจำเลย ซึ่งทำให้บุคคลดังกล่าวอาจถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพ เช่น การถูกจับกุม หรือถูกคุมขัง โดยไม่มีพยานหลักฐานตามสมควรในเบื้องต้นว่าบุคคลนั้นได้กระทำการหรือมีเจตนาประการใดอันเกี่ยวกับความผิดตามที่ถูกกล่าวหา ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่าบทบัญญัติมาตรา 54 ของกฎหมายดังกล่าว ในส่วนที่สันนิษฐานความผิดอาญาของผู้ต้องหาและจำเลยโดยไม่ปรากฏว่า ผู้ต้องหาหรือ

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 102-103.

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 103.

จำเลยได้กระทำการหรือมีเจตนาประการใดเกี่ยวกับความผิดนั้น ขัดต่อหลักนิติธรรมและขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสอง เป็นอันใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 6³⁵

หลังจากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยกรณีดังกล่าวไว้เป็นบรรทัดฐานแล้ว ปรากฏว่า มีจำเลยในคดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายซึ่งมีบทสันนิษฐานความผิดทางอาญาในลักษณะเดียวกัน ยื่นข้อโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายที่ผู้พิพากษาจะใช้บังคับแก่คดีในศาลนั้น ๆ อีก 3 กรณี ได้แก่ กรณีพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 39 วรรคสอง กรณีพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 มาตรา 28/4 และกรณีพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. 2518 มาตรา 72/5 กล่าวคือ กรณีแรกปรากฏในคำร้องของ **คำวินิจฉัยที่ 10/2556**³⁶ เป็นคำร้องที่ศาลจังหวัดสระบุรีส่งคำโต้แย้งของจำเลยในคดีอาญา เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า **พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 78** ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสอง มาตรา 40 (5) และมาตรา 30 หรือไม่

คำร้องดังกล่าวมีที่มาจากคดีที่บริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน) ยื่นฟ้องบริษัท ทริปเปิ้ลที อินเทอร์เน็ต จำกัด กับพวกรวม 11 คน ในฐานความผิดลักทรัพย์หรือรับของโจร ทำให้เสียหาย ทำให้โครงข่ายโทรคมนาคมเสียหาย ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 83 มาตรา 84 มาตรา 86 มาตรา 91 มาตรา 334 หรือมาตรา 357 และมาตรา 358 และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 44 มาตรา 72 และมาตรา 78 ในการพิจารณาคดีของศาลจังหวัดสระบุรี จำเลยให้การปฏิเสธ และยื่นคำร้องโต้แย้งต่อศาลจังหวัดสระบุรีว่า “บทบัญญัติในพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 78 เป็นข้อสันนิษฐานตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสันนิษฐานความผิดของจำเลยที่ 3 ถึงที่ 11 ในฐานกรรมการผู้มีอำนาจกระทำการแทนจำเลยที่ 1 แล้วแต่กรณี โดยโจทก์ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงการกระทำหรือเจตนาอย่างหนึ่งอย่างใดของจำเลยที่ 3 ถึงที่ 11 จึงเป็นการนำเอาการกระทำความผิดของจำเลยที่ 1 และจำเลยที่ 2 แล้วแต่กรณี ซึ่งเป็นนิติบุคคลและเป็นบุคคลอื่นมาเป็นเงื่อนไขของการสันนิษฐานข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบความผิดของกฎหมาย จึงขัดกับหลักนิติธรรม”³⁷

นอกจากนี้ จำเลยยังโต้แย้งด้วยว่า บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวมีผล “เป็นการนำจำเลยเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยให้ตกเป็นผู้ต้องหาและจำเลย ต้องถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

³⁵ เรื่องเดียวกัน.

³⁶ “คำวินิจฉัยที่ 10/2556 วันที่ 10 กรกฎาคม พุทธศักราช 2556 เรื่อง พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 78 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสอง มาตรา 40 (5) และมาตรา 30 หรือไม่,” *ราชกิจจานุเบกษา* 130 (8 ตุลาคม 2556): 1-7.

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

เช่น การถูกจับกุม หรือถูกคุมขัง โดยไม่มีพยานหลักฐานตามสมควร นอกจากนั้น ยังไม่ได้คุ้มครองจำเลยที่ 3 ถึงที่ 11 ในฐานะกรรมการบริษัทให้เสมอภาคกับจำเลยที่ 1 และจำเลยที่ 2 ซึ่งเป็นบริษัทในเรื่องการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ดังกล่าว ดังนั้น พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 78 จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสอง มาตรา 40 (5) และมาตรา 30”³⁸ เมื่อพิจารณารายละเอียดคำร้องโต้แย้งนี้ จะสังเกตได้ชัดเจนว่า มีการใช้ถ้อยคำและการให้เหตุผลในลักษณะตรงกันกับที่ปรากฏในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญกรณีพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2546 ดังกล่าวข้างต้น

ยิ่งกว่านั้น คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีนี้ ก็มีสาระสำคัญในส่วนของการวินิจฉัยข้อกฎหมายและการให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยด้วยถ้อยคำในลักษณะเดียวกันแทบทั้งหมดด้วย อย่างไรก็ตาม ในกรณีนี้ ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยโดยเสียงข้างมาก 5 ต่อ 3 เสียง³⁹ ว่า พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 78 เฉพาะในส่วนที่สันนิษฐานให้กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นต้องได้รับโทษทางอาญาร่วมกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลโดยไม่ปรากฏว่ามีการกระทำความผิดหรือเจตนาประการใดอันเกี่ยวกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสอง เป็นอันใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 6 จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่าขัดหรือแย้งต่อมาตราอื่น ๆ หรือไม่ อีกต่อไป⁴⁰

ส่วนกรณีการโต้แย้งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 มาตรา 28/4 เป็นคำร้องของ **คำวินิจฉัยที่ 11/2556**⁴¹ โดยศาลอุทธรณ์ภาค 5 ส่งความเห็นเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 มาตรา 28/4 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสอง หรือไม่ อย่างไรก็ตาม คำร้องนี้มีได้มีที่มาจากการยื่นข้อโต้แย้งของจำเลยในศาลดังเช่นสองกรณีข้างต้น หากเป็นกรณีที่ศาลเล็งเห็นว่า ด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 มาตรา 28/4 มีบทบัญญัติเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 มาตรา

³⁸ เรื่องเดียวกัน.

³⁹ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก จำนวน 5 คน คือ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายจรัส ภัคธินากุล นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร และนายบุญส่ง กุลบุปผา ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย 3 คน คือ นายจรัส อินทจาร นายนุรักษ์ มาประณีต และนายสุพจน์ ไข่มุกด์

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

⁴¹ "คำวินิจฉัยที่ 11/2556 วันที่ 31 กรกฎาคม พุทธศักราช 2556 เรื่อง พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 มาตรา 28/4 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสอง หรือไม่," *ราชกิจจานุเบกษา* 130 (7 พฤศจิกายน 2556): 1-6.

54 และศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 12/2555 ไว้แล้วว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่สันนิษฐานให้กรรมการผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินการของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษทางอาญาร่วมกับนิติบุคคล โดยไม่ปรากฏว่ามีส่วนเกี่ยวข้องอย่างใดอย่างหนึ่งกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสอง

ดังนั้น ศาลอุทธรณ์ภาค 5 จึงเห็นควรส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีบทบัญญัติของพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 มาตรา 28/4 ด้วย เนื่องจากพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 มาตรา 28/4 มีลักษณะเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 มาตรา 54 ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไว้แล้ว ดังนั้น บทสันนิษฐานความผิดตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 มาตรา 28/4 ย่อมต้องขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสอง เช่นเดียวกัน⁴²

ในกรณีนี้ ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายเฉลิมพล เอกอุรุ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ปฏิบัติหน้าที่ประธานที่ประชุมคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ได้วินิจฉัยโดยเสียงข้างมาก 4 ต่อ 3 เสียง⁴³ ว่า “พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 มาตรา 28/4 เฉพาะในส่วนที่สันนิษฐานให้กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นต้องได้รับโทษทางอาญาร่วมกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลโดยไม่ปรากฏว่ามีการกระทำหรือเจตนาประการใดอันเกี่ยวกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสอง ประกอบมาตรา 3 วรรคสอง เป็นอันใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 6” โดยให้เหตุผลในลักษณะเดียวกับคำวินิจฉัยสองกรณีก่อนหน้านี้แทบทั้งหมด⁴⁴

กรณีพระราชบัญญัติปู้ พ.ศ. 2518 มาตรา 72/5 ปรากฏในคำร้องของคำวินิจฉัยที่ 19-20/2556⁴⁵ โดยผู้พิพากษาในศาล 2 แห่ง คือ ศาลจังหวัดสระแก้วและศาลจังหวัดมโนบุรี ส่งคำโต้แย้งของจำเลยในคดีอาญาในฐานความผิดภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกัน กรณีแรกเป็นคำร้องโต้แย้งของจำเลยในศาลจังหวัดสระแก้ว คือ สหกรณ์การเกษตรเพื่อการตลาดลูกค้า ธ.ก.ส. สระแก้ว จำกัด จำเลยที่ 1 นายวัชร จ่าปาเทศ ประธานสหกรณ์ จำเลยที่ 2 และนายนวล ขอมดำดิน ผู้จัดการ

⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

⁴³ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก จำนวน 4 คน คือ นายเจริญ ภักดีธนากุล นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร และนายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย จำนวน 3 คน คือ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ นายนุรักษ์ มาประณีต และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3-5.

⁴⁵ "คำวินิจฉัยที่ 19-20/2556 วันที่ 18 ธันวาคม พุทธศักราช 2556 เรื่อง พระราชบัญญัติปู้ พ.ศ. 2518 มาตรา 72/5 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสอง มาตรา 40 (5) และมาตรา 30 หรือไม่," ราชกิจจานุเบกษา 131 (28 มีนาคม 2557): 1-8.

สหกรณ์ฯ จำเลยที่ 3 ซึ่งถูกฟ้องในฐานะความผิดร่วมกันขายปุ๋ยอินทรีย์ปลอม อันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. 2518 มาตรา 3 มาตรา 30 มาตรา 32/2 (5) มาตรา 65 มาตรา 72/4 มาตรา 72/5 และมาตรา 72/6 และพระราชบัญญัติปุ๋ย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550⁴⁶

กรณีที่สองเป็นคำร้องโต้แย้งของจำเลยในศาลจังหวัดมินบุรี คือ บริษัท ฟ็อกซ์ ฟอรั่ม เลท จำกัด จำเลยที่ 1 และนายสุโข สมตระกูล กรรมการผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล จำเลยที่ 2 ซึ่งถูกฟ้องในฐานะความผิดร่วมกันผลิตปุ๋ยเคมีปลอมเพื่อการค้าโดยมีปริมาณธาตุอาหารรับรองต่ำกว่าร้อยละ 10 ตามที่ขึ้นทะเบียนไว้หรือระบุไว้ในฉลาก อันเป็นฐานความผิดตามพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. 2518 มาตรา 3 มาตรา 30 มาตรา 32 มาตรา 63 และมาตรา 72/5 และพระราชบัญญัติปุ๋ย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550

ในระหว่างการพิจารณาคดีในศาล จำเลยในทั้งสองคดีได้ให้การปฏิเสธและโต้แย้งต่อศาลว่า พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. 2518 มาตรา 72/5 มีเนื้อหาขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสอง โดยยกเหตุผลในลักษณะเดียวกันกับกรณีคำร้องที่ปรากฏก่อนหน้านี้แล้ว อีกทั้งยังได้อ้างอิงคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 12/2555 เพื่อโต้แย้งว่า บทบัญญัติมาตราดังกล่าวในส่วนที่สันนิษฐานความผิดอาญาของจำเลยขัดกับหลักนิติธรรมข้อที่ว่า โจทก์ในคดีอาญาดำเนินการพิสูจน์ถึงการกระทำความผิดของจำเลยให้ครบองค์ประกอบความผิดและขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสอง⁴⁷

ผลปรากฏว่า ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายจรูญ อินทจาร ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยโดยเสียงข้างมาก 5 ต่อ 4 เสียง⁴⁸ ว่า พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. 2518 มาตรา 72/5 เฉพาะในส่วนที่สันนิษฐานให้กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ต้องได้รับโทษทางอาญาร่วมกับการกระทำความผิดของนิติบุคคล โดยไม่ปรากฏว่ามีการกระทำหรือเจตนาประการใดอันเกี่ยวกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสอง เป็นอันใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 6⁴⁹ ทั้งนี้ การให้เหตุผลในเชิงหลักการและข้อกฎหมายประกอบคำวินิจฉัยนี้ ยังคงมีสาระสำคัญและถ้อยคำในลักษณะเดียวกับคำวินิจฉัยก่อนหน้าอย่างเห็นได้ชัด

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1.

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

⁴⁸ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก จำนวน 5 คน คือ นายจรูญ ภักดีธนากุล นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายทวีเกียรติ มินะกนิษฐ และนายบุญส่ง กุลบุปผา ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย 4 คน คือ นายจรูญ อินทจาร นายอนุรักษ์ มาประณีต นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4-8.

**บทบัญญัติของกฎหมายเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และกระทบกระเทือน
สาระสำคัญของสิทธิในกระบวนการยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ**

การยื่นข้อโต้แย้งของจำเลยต่อศาลว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้ในการพิพากษาคดีในศาลนั้น ๆ เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในกระบวนการยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ ปรากฏในคำร้องของ **คำวินิจฉัยที่ 4/2556**⁵⁰ โดยศาลอาญามีคำสั่งให้ส่งคำโต้แย้งของจำเลยและคำคัดค้านของโจทก์ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า **พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535 มาตรา 36 มาตรา 37 มาตรา 38 มาตรา 39 และมาตรา 41** ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 วรรคสอง มาตรา 29 และมาตรา 40 (2) (3) (4) (7) หรือไม่ จำเลยในคดีดังกล่าว ได้แก่ พลตำรวจโท สมคิด บุญถนอม กับพวก รวม 5 คน ซึ่งถูกพนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาลอาญาในความผิดร่วมกันหน่วงเหนี่ยวกักขังผู้อื่น เป็นเหตุให้ผู้นั้นถึงแก่ความตาย และร่วมกันฆ่าผู้อื่นโดยเจตนาและโดยไตร่ตรองไว้ก่อน เพื่อปกปิดการกระทำความผิดอื่นของตน และเพื่อหลีกเลี่ยงให้พ้นอาญาในความผิดอื่นที่ตนได้กระทำให้⁵¹

ในการสืบพยานโจทก์ พนักงานอัยการได้ยื่นคำร้องต่อศาลอาญาเพื่อขอสืบพยานโจทก์ คือ พันตำรวจโท สุวิชัย แก้วพลิก ในศาลประเทศกัมพูชาและศาลประเทศซาอุดีอาระเบีย ตามหนังสือขอความร่วมมือของสถานเอกอัครราชทูตแห่งราชอาณาจักรซาอุดีอาระเบียประจำประเทศไทย โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องอาญา พ.ศ. 2535 โดยให้เหตุผลว่า เนื่องจากบุคคลดังกล่าวเป็นพยานปากสำคัญที่จะแสดงข้อเท็จจริงในคดี ประกอบกับเป็นผู้รู้เห็นเหตุการณ์ในการกระทำความผิดของจำเลยทั้งห้า ศาลอาญาเห็นว่า พยานโจทก์ปากนี้เป็นพยานสำคัญ และเป็นคดีที่กระทบต่อความเชื่อถือในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย หากศาลไม่ดำเนินการสืบพยานปากนี้ ทั้ง ๆ ที่กระบวนการพิจารณาคดียังมีโอกาที่จะได้มาซึ่งคำเบิกความดังกล่าว อาจมีผลเสียหายต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ ดังนั้น ศาลอาญาจึง

⁵⁰ "คำวินิจฉัยที่ 4/2556 วันที่ 13 มีนาคม พุทธศักราช 2556 เรื่อง พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535 มาตรา 36 มาตรา 37 มาตรา 38 มาตรา 39 และมาตรา 41 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 วรรคสอง มาตรา 29 และมาตรา 40 (2) (3) (4) (7) หรือไม่," *ราชกิจจานุเบกษา* 130 (4 กรกฎาคม 2556): 1-10.

⁵¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1.

อาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 228 ให้ส่งประเด็นไปสืบพยานโจทก์ที่ศาลประเทศกัมพูชาและศาลประเทศซาอุดีอาระเบียตามที่โจทก์ร้องขอ⁵²

ในระหว่างการดำเนินการดังกล่าว จำเลยทั้งห้าได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลอาญาส่งคำโต้แย้งไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535 มาตรา 12 (2) มาตรา 37 และมาตรา 41 เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 29 และมาตรา 40 โดยอ้างเหตุผลว่า บทบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการและวิธีการสืบพยานว่าให้ดำเนินการอย่างไร หรือดำเนินการกระบวนการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด อีกทั้งไม่มีบทบังคับให้ต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันเป็นผลทำให้จำเลยทั้งห้าไม่สามารถตามประเด็นไปสืบพยานในศาลต่างประเทศได้ เนื่องจากมาตรา 12 (2) ของกฎหมายฉบับดังกล่าว บัญญัติให้ผู้ประสานงานกลางส่งคำร้องขอให้สืบพยานบุคคล พยานเอกสาร หรือพยานวัตถุซึ่งเป็นการดำเนินการในศาล และส่งคำร้องขอให้ดำเนินการรับหรือยึดทรัพย์สินให้แก่อัยการพิเศษฝ่ายคดีดำเนินการ⁵³

นอกจากนี้ จำเลยยังโต้แย้งว่า การที่มาตรา 37 บัญญัติให้คำขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศและเอกสารทั้งปวงที่จะส่งไปนั้น ต้องทำตามแบบ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ผู้ประสานงานกลางกำหนด และมาตรา 41 บัญญัติให้บรรดาพยานหลักฐานและเอกสารที่ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าเป็นพยานหลักฐานและเอกสารที่รับฟังได้ตามกฎหมายนั้น ส่งผลให้จำเลยไม่ได้รับสิทธิในการเข้าฟังการพิจารณาคดี การสืบพยาน การคัดค้านเอกสารประกอบคำเบิกความพยาน การคัดค้านผู้พิพากษา เนื่องจากมิได้ใช้ภาษาไทยในการสืบพยาน อีกทั้งมิได้กำหนดมาตรการรองรับการแปลภาษาให้จำเลยและทนายจำเลยได้เข้าใจความหมายได้อย่างถูกต้อง จำเลยมีหน้าที่เพียงจัดทำคำคัดค้านคำเบิกความที่พนักงานอัยการโจทก์จัดทำขึ้นเท่านั้น และไม่สามารถซักค้านพยานได้ด้วยตนเอง คงทำได้เพียงการฝากคำถามซักค้าน ซึ่งเป็นการตั้งคำถามล่วงหน้าโดยไม่อาจทราบได้ว่า พยานโจทก์จะตอบคำถามอย่างไร และตรงประเด็นที่ตั้งไว้หรือไม่ อีกทั้งคำถามซักค้านอาจถูกเปิดเผย ทำให้พยานโจทก์ทราบล่วงหน้า และมีโอกาสเตรียมตัวที่จะตอบคำถาม ซึ่งขัดต่อหลักการสืบพยานที่ต้องกระทำต่อหน้าจำเลยและพิจารณาโดยเปิดเผย⁵⁴

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จำเลยจึงเห็นว่า พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในทางอาญา พ.ศ. 2535 มาตรา 41 ที่บัญญัติให้บรรดาพยานหลักฐานและเอกสารที่ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าเป็นพยานหลักฐานและเอกสารที่รับฟังได้ตามกฎหมายนั้น “ถือเป็น

⁵² เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-2.

⁵³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-3.

บทบัญญัติที่ไม่เป็นธรรมและขัดต่อสิทธิและเสรีภาพของจำเลย ศาลและจำเลยถูกบังคับให้ยอมรับพยานหลักฐานที่ได้มาโดยกระบวนการที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 และมาตรา 40 (2) (3) (4) และ (7)⁵⁵ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องดังกล่าวแล้วเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ถูกล้มล้าง เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลอาญานำมาใช้บังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน จึงรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญได้จำแนกประเด็นข้อโต้แย้งของจำเลยออกเป็น 4 ประเด็น ดังนี้ ประเด็นแรก พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในทางอาญา พ.ศ. 2535 มาตรา 12 (2) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 29 และมาตรา 40 หรือไม่ ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในทางอาญา พ.ศ. 2535 มาตรา 36 มาตรา 37 มาตรา 38 และมาตรา 39 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 หรือไม่ ประเด็นที่สาม พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในทางอาญา พ.ศ. 2535 มาตรา 41 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 มาตรา 27 และมาตรา 39 หรือไม่ ประเด็นที่สี่ พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในทางอาญา พ.ศ. 2535 มาตรา 36 มาตรา 37 มาตรา 38 มาตรา 39 และมาตรา 41 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 วรรคสอง มาตรา 29 และมาตรา 40 (2) (3) (4) (7) หรือไม่⁵⁶

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเริ่มด้วยการพิจารณาวินิจฉัยประเด็นที่ว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำเลยทั้งห้าโต้แย้งว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 วรรคสอง หรือไม่” ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในทางอาญา พ.ศ. 2535 มาตรา 12 (2) เป็นบทบัญญัติที่ให้ผู้ประสานงานกลางส่งคำร้องขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ มิใช่บทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐ และมีใช้การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลและสิทธิในกระบวนการยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 29 และมาตรา 40 ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยในประเด็นแรกว่า “ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 วรรคสอง”⁵⁷

สำหรับข้อโต้แย้งประเด็นที่สองนั้น ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในทางอาญา พ.ศ. 2535 มาตรา 36 มาตรา 37 มาตรา 38 และมาตรา 39 เป็นการบัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปราม

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

อาชญากรรมที่มีลักษณะพิเศษ มิใช่เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการรับโทษทางอาญาของบุคคล หรือเป็นบทสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด หรือเป็นการปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า “คำโต้แย้งในประเด็นนี้จึงไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 วรรคสอง”

ในทำนองเดียวกัน ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า มาตรา 41 ของกฎหมายฉบับนี้ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการรับฟังบรรดาพยานหลักฐานและเอกสารที่ได้มาตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยให้ถือว่าเป็นพยานหลักฐานและเอกสารที่รับฟังได้ตามกฎหมาย มิใช่เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐ หรือการรับโทษทางอาญาของบุคคล มิใช่บทสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นผู้กระทำความผิด หรือเป็นการปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิด จึงเป็น “คำโต้แย้งที่ไม่ใช่สาระสำคัญอันควรได้รับการวินิจฉัย” เช่นกัน⁵⁸

ดังนั้น ประเด็นพิจารณาวินิจฉัยจึงมีเพียงประเด็นเดียวคือ พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในทางอาญา พ.ศ. 2535 มาตรา 36 มาตรา 37 มาตรา 38 มาตรา 39 และมาตรา 41 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 วรรคสอง มาตรา 29 และมาตรา 40 (2) (3) (4) (7) หรือไม่ ผลปรากฏว่า ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยโดยเสียงข้างมาก 6 ต่อ 3 เสียง⁵⁹ ว่า พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในทางอาญา พ.ศ. 2535 มาตรา 36 มาตรา 37 มาตรา 38 มาตรา 39 ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 วรรคสอง มาตรา 29 และมาตรา มาตรา 40 (2) (3) (4) (7) โดยให้เหตุผลว่า เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงการบัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการในการขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศในเรื่องทางอาญา ซึ่งเป็นเรื่องการดำเนินการขององค์กรฝ่ายบริหาร บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงมิได้ขัดต่อหลักนิติธรรม ทั้งมิได้จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหรือสิทธิในกระบวนการยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 วรรคสอง มาตรา 29 และมาตรา 40 (2) (3) (4) (7)⁶⁰

อย่างไรก็ดี ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยโดยเสียงข้างมาก 5 ต่อ 4 เสียง⁶¹ ว่า พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในทางอาญา พ.ศ. 2535 มาตรา 41 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา

⁵⁸ เรื่องเดียวกัน.

⁵⁹ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก จำนวน 6 คน คือ นายเจริญ ภัคดีธนากุล นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย จำนวน 3 คน คือ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายเจริญ อินทจาร และนายณรงค์ มาประณีต

⁶⁰ เรื่องเดียวกัน.

⁶¹ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก จำนวน 5 คน คือ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายเจริญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายณรงค์ มาประณีต และนายสุพจน์ ไข่มุกด์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย จำนวน 4 คน คือ นายเจริญ ภัคดีธนากุล นายชัช ชลวร นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี และนายบุญส่ง กุลบุปผา

3 วรรคสอง มาตรา 29 และมาตรา 40 (2) (3) (4) (7) โดยให้เหตุผลว่า มาตราดังกล่าวซึ่งบัญญัติให้บรรดาพยานหลักฐานและเอกสารที่ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าเป็นพยานหลักฐานและเอกสารที่รับฟังได้ตามกฎหมายนั้น มิใช่บทบัญญัติที่กำหนดรายละเอียด ขั้นตอน และกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐาน ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า มาตราดังกล่าว “เป็นบทบัญญัติที่บังคับให้จำเลยต้องถูกผูกมัดตามพยานหลักฐานและเอกสารที่ได้มาจากการสืบพยานของโจทก์ในศาลต่างประเทศ โดยที่จำเลยไม่มีโอกาสตรวจหรือรับทราบพยานหลักฐาน หรือต่อสู้คดีได้อย่างเพียงพอ”⁶²

ศาลรัฐธรรมนูญอธิบายต่อไปว่า “แม้ว่าการรับฟังพยานหลักฐานของศาล ต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 227 และมาตรา 227/1 ที่บัญญัติให้ศาลใช้ดุลพินิจซึ่งน้ำหนักพยานหลักฐานที่จำเลยไม่มีโอกาสซักถามค้าน ด้วยความระมัดระวังและไม่ควรเชื่อพยานหลักฐานดังกล่าวโดยลำพังเพื่อลงโทษจำเลยก็ตาม แต่หลักการดังกล่าว ก็มีได้เป็นข้อห้ามเด็ดขาด โดยยังเปิดโอกาสให้ศาลนำพยานหลักฐานเช่นนี้ไปใช้ประกอบกับพยานหลักฐานอื่นได้ จึงไม่เป็นธรรมแก่จำเลย ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 40 (2) (3) (4) (7) ได้รับรองและคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมไว้ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาโดยเปิดเผย การได้รับทราบข้อเท็จจริงและตรวจสอบเอกสารอย่างเพียงพอ การเสนอข้อเท็จจริง ข้อโต้แย้ง และพยานหลักฐานของตน การมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาคดีที่ถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม การได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม การมีโอกาสในการต่อสู้คดีอย่างเพียงพอ และการได้รับความช่วยเหลือในทางคดีจากทนายความ”⁶³

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมานี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า มาตรา 41 ของกฎหมายฉบับนี้ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิในกระบวนการยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 และมาตรา 40 (2) (3) (4) (7) ทั้งไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 วรรคสอง นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังได้ยกบรรทัดฐานของกฎหมายระหว่างประเทศประกอบการให้เหตุผลด้วย โดยชี้ว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่สอดคล้องกับ “กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง” (International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR) ข้อ 14.3 อันเกี่ยวกับสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาต่อหน้า สิทธิที่จะต่อสู้คดีด้วยตนเองหรือโดยผ่านผู้ช่วยเหลือทางกฎหมาย สิทธิที่จะซักถามพยานซึ่งเป็นปรปักษ์ต่อตน และสิทธิขอให้เรียกพยานฝ่ายตนมาซักถามภายใต้เงื่อนไขเดียวกับพยานซึ่งเป็นปรปักษ์ต่อตน⁶⁴

⁶² เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

⁶³ เรื่องเดียวกัน.

⁶⁴ เรื่องเดียวกัน.

บทบัญญัติของกฎหมายเป็นการกระทบต่อกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของบุคคลโดยไม่เป็นธรรม

การโต้แย้งว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับต่อคดีในศาลเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กระทบต่อกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของบุคคลโดยไม่เป็นธรรม ปรากฏในคำร้องของ **คำวินิจฉัยที่ 13/2556⁶⁵** โดยศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี 2 คน คือ นายชะลอ รับทอง ผู้ฟ้องคดีที่ 1 และนางสาวสมพร รับทอง ผู้ฟ้องคดีที่ 2 เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า **พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 มาตรา 30** ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 41 หรือไม่ คำร้องนี้มีที่มาจากคดีที่นายชะลอ รับทอง นางสาวสมพร รับทอง และนายสมนึก รับทอง ยื่นฟ้องการประปาส่วนภูมิภาคต่อศาลปกครองกลาง เพื่อให้ชดเชยค่าเสียหายแก่ตน เนื่องจากการประปาส่วนภูมิภาคได้วางท่อน้ำรูกำลังแดนกรรมสิทธิ์ใต้ที่ดินของตน ในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ 10587 โฉนดที่ดินเลขที่ 44640 และโฉนดที่ดินเลขที่ 46638 ตำบลกระทุ่มแบน อำเภอสามปราชญ์ (ตลาดใหม่) จังหวัดนครปฐม

การกระทำดังกล่าวเกิดขึ้นในระหว่างที่จังหวัดนครปฐมดำเนินโครงการก่อสร้างทางหลวงชนบทสายบ้านหนองเสา - บ้านคลองฉาง รุกกล้าที่ดินของบุคคลทั้งสาม และบุคคลทั้งสามได้ยื่นฟ้องจังหวัดนครปฐมต่อศาลจังหวัดนครปฐม ผลปรากฏว่า ศาลจังหวัดนครปฐมได้มีคำพิพากษาให้จังหวัดนครปฐมรื้อถอนทางสาธารณประโยชน์ในส่วนที่รุกกล้าที่ดินของบุคคลทั้งสาม แต่ในขณะที่คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกานั้น การประปาส่วนภูมิภาค สาขาอ้อมน้อย ยังได้วางท่อน้ำรูกำลังที่ดินของบุคคลทั้งสามอีก และเมื่อศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้จังหวัดนครปฐมรื้อถอนการก่อสร้างทางหลวงชนบทดังกล่าวออกจากที่ดิน ดังนั้น บุคคลทั้งสามจึงได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลางว่าการดำเนินการวางท่อน้ำของการประปาส่วนภูมิภาคเป็นการรุกกล้าเข้ามาในที่ดินของตน เพื่อให้การประปาส่วนภูมิภาคชดเชยค่าเสียหายแก่เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินนับแต่วันที่ได้มีการวางท่อน้ำรูกำลังเข้ามาในแดนกรรมสิทธิ์ใต้ที่ดินของบุคคลทั้งสาม⁶⁶

ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองกลาง การประปาส่วนภูมิภาคให้การยืนยันความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำดังกล่าว โดยอ้างว่าพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 มาตรา 30 กำหนดให้การประปาส่วนภูมิภาคมีอำนาจวางท่อน้ำผ่านที่ดินของบุคคลใด ๆ ที่มีใช้ที่ตั่งสำหรับที่อยู่อาศัยโดยไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนการใช้ที่ดิน หากเป็นกรณีการวางท่อน้ำที่มี

⁶⁵ "คำวินิจฉัยที่ 13/2556 วันที่ 2 ตุลาคม พุทธศักราช 2556 เรื่อง พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 มาตรา 30 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 41 หรือไม่," *ราชกิจจานุเบกษา* 131 (6 มกราคม 2557): 1-8.

⁶⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-2.

เส้นผ่าศูนย์กลางไม่ถึง 80 เซนติเมตร สำหรับกรณีที่ถูกฟ้องร้องนี้ ท่อน้ำที่ได้วางในที่ดินของผู้ฟ้องคดี มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางเพียง 56 เซนติเมตร ฉะนั้น การประปาส่วนภูมิภาคจึงมีอำนาจในการวางท่อน้ำ และไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนการใช้ที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี นอกจากนี้ ยังอ้างว่าการประปาส่วนภูมิภาค เคยถูกฟ้องในลักษณะเดียวกันนี้ต่อศาลจังหวัดสมุทรสาครแล้ว ซึ่งศาลจังหวัดสมุทรสาครพิพากษาว่า การประปาส่วนภูมิภาคมีสิทธิวางท่อน้ำขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางไม่ถึง 80 เซนติเมตรได้ ไม่ถือเป็นการละเมิด ตามคดีหมายเลขดำที่ 80/2551 และคดีหมายเลขแดงที่ 1193/2552 โดยคดีถึงที่สุดเนื่องจาก คู่ความทั้งสองฝ่ายไม่ได้อุทธรณ์คำพิพากษา การประปาส่วนภูมิภาคจึงได้แย้งต่อศาลปกครองกลางว่า ผู้ฟ้องคดีนี้ไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อเรียกค่าเสียหายจากการประปาส่วนภูมิภาคได้อีก⁶⁷

ด้วยเหตุนี้ นายชะลอ รัชทอง และนางสาวสมพร รัชทอง จึงได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลปกครองกลางพิจารณาส่งคำโต้แย้งของตนในฐานะคู่ความ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 มาตรา 30 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้การประปาส่วนภูมิภาคมีอำนาจใช้ทรัพย์สินของเอกชนในการวางท่อน้ำโดยไม่ต้องจ่ายเงินค่าทดแทน ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 41 หรือไม่ ศาลปกครองกลางเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าว จึงส่งคำโต้แย้งของบุคคลผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 211

ในการพิจารณาวินิจฉัยประเด็นข้อกังขาดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญเริ่มด้วยการชี้ถึงนัยของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 41 โดยชี้ว่า รัฐธรรมนูญมาตรานี้มีเจตนารมณ์เพื่อประกันความมั่นคงในการถือครองทรัพย์สิน ทั้งนี้ สิทธิใด ๆ ในการใช้สอยหรือจำหน่ายจ่ายโอนซึ่งสิทธิในทรัพย์สินดังกล่าว อาจถูกจำกัดได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังได้ยกบรรทัดฐานของกฎหมายระหว่างประเทศประกอบการชี้แจงของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวด้วย โดยชี้ว่า หลักการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินดังกล่าว สอดคล้องกับ “ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน” ข้อ 17 โดยเฉพาะในเรื่องอสังหาริมทรัพย์โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองย่อมมีความผูกพันที่จะใช้หลักกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองขึ้นเป็นข้อต่อสู้ถึงความชอบธรรมในการครอบครองและใช้ประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ที่ตนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยสมบูรณ์⁶⁸

จากนั้นศาลรัฐธรรมนูญได้ชี้ถึงหลักการเกี่ยวกับ “การจำกัดสิทธิในทรัพย์สินตามกฎหมาย” โดยอธิบายว่า “การจำกัดอำนาจการจัดการทรัพย์สินของเจ้าของอาจกระทำได้ หรือเจ้าของอาจ

⁶⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

⁶⁸ เรื่องเดียวกัน.

ต้องยอมรับการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อประโยชน์แก่บุคคลอื่น ข้อจำกัดอำนาจกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์นั้น มีอยู่หลายประการเท่าที่ปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น เรื่องทางจำเป็น ภาระจำยอม และการใช้สิทธิบนอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องไม่ก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่น เป็นต้น ดังนั้น สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลจึงอาจถูกจำกัดได้โดยกฎหมายตามความจำเป็น เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของประเทศชาติโดยรวม” อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า การจำกัดสิทธิดังกล่าวนี้ ก็ต้องชอบด้วย “หลักนิติธรรม” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 วรรคสอง และมาตรา 29 วรรคหนึ่ง ด้วย⁶⁹

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า แม้ว่าพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 จะเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจการประปาส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจในการจัดทำน้ำประปา อันเป็นบริการสาธารณะของรัฐในด้านสาธารณูปโภค โดยมีมาตรการเอื้อให้การประปาส่วนภูมิภาคในฐานะหน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการได้โดยสะดวกเพื่อรักษาประโยชน์ของส่วนรวม แต่การใช้อำนาจดังกล่าวต้องอยู่บนหลักการเคารพสิทธิของเอกชนผู้ที่อาจจะต้องได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรือถูกจำกัดสิทธิ หรือถูกรอนสิทธิอันเกิดจากการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมดังกล่าวด้วย ศาลรัฐธรรมนูญขยายความว่า “การที่รัฐจะใช้ทรัพย์สินอันได้แก่ที่ดินซึ่งประชาชนเป็นเจ้าของ หรือผู้ครอบครองในทรัพย์สินนั้นอยู่ รัฐก็จำต้องชดเชยค่าทดแทนความเสียหายอันเป็นธรรมตามควรแก่กรณีในการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินดังกล่าว”⁷⁰ ศาลรัฐธรรมนูญชี้ต่อไปว่า การให้รัฐต้องชดเชยค่าทดแทนความเสียหายอันเป็นธรรมตามควรแก่กรณีในการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินของบุคคลผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์นั้น “เป็นหลักการสำคัญในการใช้อำนาจรัฐที่ปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย ซึ่งเป็นหลักประกันแห่งสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญนี้ ว่ารัฐจะไม่กระทำการอันใดที่เป็นการละเมิดหรือลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกินความจำเป็น”⁷¹

เมื่อพิจารณาถึงสาระสำคัญของ มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า การบัญญัติให้การประปาส่วนภูมิภาคสามารถเข้าไปดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการผลิต การส่ง และการจำหน่ายน้ำประปานั้น เป็นกรณีที่รัฐมีความจำเป็นต้องให้อำนาจแก่การประปาส่วนภูมิภาคในการเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ไปได้ เห็นว่า ตาม หรือข้ามพื้นดินของบุคคลที่มีโชที่ตั่งของโรงเรือนหรือที่อยู่อาศัยได้ เพื่อประโยชน์แก่การดังกล่าว โดยผู้เป็นเจ้าของหรือครอบครองทรัพย์สินไม่ได้สูญเสียสิทธิในทรัพย์สินของตน เพียงแต่ถูกจำกัดสิทธิในการใช้สอยทรัพย์สินบางประการเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการประปาส่วนภูมิภาคเท่านั้น

⁶⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3-4.

⁷⁰ เรื่องเดียวกัน.

⁷¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการเข้าใช้บริเวณที่ดินเพื่อเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ของการประปาส่วนภูมิภาค จะเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะก็ตาม แต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินย่อมต้องได้รับความคุ้มครองภายใต้ขอบเขตแห่งสิทธิตามรัฐธรรมนูญด้วย⁷²

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า การที่บทบัญญัติมาตรา 30 วรรคสอง และวรรคสามของกฎหมายฉบับนี้ ไม่มีการระบุในเรื่องค่าทดแทนไว้โดยชัดแจ้งในกรณีของการวางท่อน้ำที่ไม่เป็นไปตามวรรคสอง คือ กรณีที่ท่อน้ำมีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางไม่ถึง 80 เซนติเมตรนั้น เป็นการบัญญัติกฎหมายที่ทำให้เกิดการตีความและยึดถือเป็นหลักกฎหมายว่า ถ้าท่อน้ำที่การประปาส่วนภูมิกานำมาเดินในที่ดินนั้นมีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางไม่ถึง 80 เซนติเมตรแล้ว การประปาส่วนภูมิภาคก็ไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า “กรณีนี้ไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน เพราะการที่รัฐเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินของบุคคลแม้จะใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่ก็เป็นทำให้สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลเสื่อมเสียไปอยู่ดี”⁷³

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ต่อไปว่า ไม่ว่าขนาดของท่อน้ำจะมีเส้นผ่านศูนย์กลาง 80 เซนติเมตรขึ้นไป หรือต่ำกว่า 80 เซนติเมตรลงมาก็ตาม การเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์นั้น ก็ต้องมีการกำหนดบริเวณของที่ดินซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่อาจใช้ประโยชน์ได้ กรณีเช่นนี้ “เป็นการรบกวนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยไม่เป็นธรรม” เนื่องจากเมื่อพิจารณาสภาพการใช้สิทธิในที่ดินของประชาชนในปัจจุบัน บุคคลทั่วไปย่อมสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ตนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองได้ ทั้งพื้นที่เหนือพื้นดินและใต้ดินลงไปในระดับความลึก 5-10 เมตรแล้วแต่ลักษณะของการใช้สอย ในขณะที่กรณีดังกล่าวเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินกลับไม่สามารถปลูกสร้างโรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอื่น รวมทั้งการปลูกต้นไม้ หรือกระทำการใดในบริเวณที่ดินที่มีการเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ เนื่องจากอาจทำให้เกิดอันตรายหรือเป็นอุปสรรคต่อระบบการผลิต การส่ง หรือการจำหน่ายน้ำประปา ซึ่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 มาตรา 31 ได้บัญญัติห้ามการกระทำดังกล่าวไว้⁷⁴

จากเหตุผลที่กล่าวมา ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายจรูญ อินทจาร ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ปฏิบัติหน้าที่ประธานที่ประชุมคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ⁷⁵ ได้วินิจฉัยว่า

⁷² เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

⁷³ เรื่องเดียวกัน.

⁷⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6-7.

⁷⁵ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 8 คน คือ นายจรูญ อินทจาร นายจรูญ รักดิธนากุล นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 มาตรา 30 เฉพาะในส่วนที่บัญญัติให้การประปาส่วนภูมิภาคไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนในการใช้ที่ดินและการรื้อถอนสิ่งก่อสร้างหรือทำขึ้น หรือตัดฟันต้นไม้ หรือรากของต้นไม้ หรือพืชผลอย่างใด ๆ ให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในกรณีที่มีการวางท่อน้ำที่มีขนาดเส้นผ่านศูนย์กลางไม่ถึง 80 เซนติเมตร ไปใต้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดินที่มีใช้ที่ตั้งโรงเรือนสำหรับอยู่อาศัยเพื่อประโยชน์ในการผลิต การส่ง การจำหน่ายน้ำประปา ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 41 ประกอบมาตรา 3 ววรรคสอง และมาตรา 29 เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 6 เนื่องจาก “เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำกัดหรือลิดรอนสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน และเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยเกินความจำเป็น และกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธินั้น อีกทั้งยังมีลักษณะเป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินสมควรแก่กรณี ไม่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบเสรีประชาธิปไตยที่รัฐจะต้องคุ้มครองและรับรองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน รัฐจะต้องรับผิดชอบในการชดเชยค่าทดแทนเยียวยาที่เป็นตามควรแก่กรณี จึงขัดแย้งต่อหลักนิติธรรมด้วย”⁷⁶

สรุปผลการวิเคราะห์

การตรวจสอบวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น โดยผู้พิพากษาที่มีหน้าที่ปรับใช้กฎหมายนั้น ๆ กับกรณีรูปธรรมในศาล เป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญดังได้กล่าวมาในบทนี้ เป็นกลไกที่มีลักษณะร่วมกับระบบการทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยผู้พิพากษามาตามตัวแบบอเมริกัน (American judicial review) ในแง่ที่ว่าจุดเริ่มต้นของกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายฉบับหนึ่ง ๆ นั้น เกิดขึ้นในระหว่างที่บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวถูกนำมาปรับใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีในศาล ดังนั้น การทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายในกรณีนี้ จึงถูกเรียกโดยทั่วไปว่า “การทบทวนตรวจสอบกฎหมายแบบรูปธรรม” (concrete review)

แต่กระนั้น กลไกของศาลรัฐธรรมนูญก็มีลักษณะแตกต่างในประการสำคัญคือ ในขณะที่การทบทวนตรวจสอบกฎหมายแบบรูปธรรมในตัวแบบอเมริกันนั้น ผู้พิพากษาที่พิจารณาคดีในศาลนั้น ๆ ทำหน้าที่ใช้อำนาจตุลาการในการวินิจฉัยปัญหาข้อกังขาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายด้วยตนเอง แต่ในระบบศาลรัฐธรรมนูญแบบยุโรปนั้น ผู้พิพากษาในศาลทั่วไปมีหน้าที่เพียงพิจารณาประเด็นข้อกังขาที่เกิดขึ้นเพื่อส่งเรื่องต่อไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย เนื่องจากระบบการทบทวน

⁷⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

ตรวจสอบกฎหมายแบบรูปธรรมตามตัวแบบอเมริกันนั้น ตั้งอยู่บนหลักการว่าด้วยความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดยผู้พิพากษามีอำนาจหน้าที่ในการตีความและนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไปใช้บังคับในฐานะกฎหมายที่มีศักดิ์เหนือกว่าบรรทัดฐานทางกฎหมายอื่นใดทั้งหมด ตลอดจนตัดสินว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายหนึ่ง ๆ ที่ตนต้องนำมาปรับใช้ในการพิพากษาคดีมีความสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ การทำหน้าที่ของผู้พิพากษาในการนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาปรับใช้ในการตรวจวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายด้วยตัวเองนี้ จึงเรียกว่า “การทบทวนโดยตุลาการ” (judicial review)

ส่วนระบบการทบทวนตรวจสอบกฎหมายแบบรูปธรรมของศาลรัฐธรรมนูญตามตัวแบบยุโรปนั้น วางอยู่บนหลักการที่ถือว่าผู้พิพากษาในศาลทั้งหลายมีหน้าที่นำบทบัญญัติของกฎหมายมาใช้บังคับตามตัวอักษรอย่างเคร่งครัดในการพิพากษาคดีเท่านั้น ส่วนการตีความและวินิจฉัยว่าปัญหาที่วาทบัญญัติของกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นอำนาจทางตุลาการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติมอบหมายให้อยู่กับศาลรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ (constitutional jurisdiction) ฉะนั้น หากพิจารณาในเชิงสถาบัน ระบบศาลรัฐธรรมนูญตามตัวแบบยุโรปนั้น มีลักษณะร่วมกับระบบการทบทวนกฎหมายโดยผู้พิพากษาในศาลทั่วไปตามตัวแบบอเมริกันในเรื่องเดียว คือ ช่องทางการยื่นข้อกังขาปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายนั้น มีที่มาจากผู้พิพากษาในศาลที่มีหน้าที่นำกฎหมายฉบับนั้นมาปรับใช้ในการพิพากษาคดีรูปธรรมในศาล

ดังนั้น ในการศึกษาเชิงสถาบันการเมืองเปรียบเทียบ เราไม่อาจกล่าวได้ว่า สถาบันศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทหน้าที่ในระบบการเมืองแบบเดียวกับสถาบันการทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยองค์กรฝ่ายตุลาการในแบบอเมริกัน เพราะศาลรัฐธรรมนูญนั้นมีบทบาทหน้าที่ในการวินิจฉัยคำร้องตามเขตอำนาจและกฎเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เรียกโดยทั่วไปว่า “การทบทวนตามรัฐธรรมนูญ” (constitutional review) ซึ่งมีขอบเขตกว้างขวางทั้งในกรณีการทบทวนตรวจสอบแบบนามธรรมและแบบรูปธรรม รวมถึงเขตอำนาจอันเป็นบทบาทหน้าที่เสริมในด้านอื่น ๆ

ในขณะที่ตัวแบบอเมริกันนั้น การใช้อำนาจตุลาการวินิจฉัยข้อโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายเป็นอำนาจโดยอิสระของผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาคดีในศาล จึงเป็นระบบที่มีเพียงการทบทวนตรวจสอบแบบรูปธรรมเท่านั้น แม้ว่าเราอาจศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบลักษณะคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบรูปธรรมระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาได้อย่างตรงไปตรงมา แต่ก็พึงตระหนักถึงความแตกต่างของบทบาทหน้าที่เชิงสถาบันที่มีต่อระบบการเมืองด้วย โดยเฉพาะในแง่ผลของคำวินิจฉัยในกรณีที่ปรากฏว่าบทบัญญัติของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ผลการศึกษาในบทนี้แสดงให้เห็นว่า การทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องเกี่ยวกับข้อกังขา ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายที่ถูกนำมาปรับใช้ในการพิพากษาคดีใน ศาลต่าง ๆ นั้น นับเป็นบทบาทหน้าที่ที่มีปริมาณคำร้องมากที่สุดเมื่อเทียบกับคำร้องในกลุ่มอื่น ๆ ข้อเท็จจริงดังกล่าวมีนัยว่า คู่ความในคดีที่อยู่ในกระบวนการพิจารณาของศาลต่าง ๆ เป็นกลุ่มคนที่ ตระหนักถึงความสำคัญในบทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในระบบการเมืองมากที่สุดกลุ่มหนึ่ง เนื่องจากเล็งเห็นว่าผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีส่วนในการกำหนดทิศทางผลลัพธ์ของ การพิพากษาคดีของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมาย ฉบับนั้น มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและเป็นอันใช้บังคับมิได้ อย่างไรก็ตาม จากจำนวนคำร้อง เกี่ยวกับข้อกังขาปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ใช้บังคับในศาลทั้งหมด 393 คำร้อง ปรากฏว่ามีกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญยกคำร้องจำนวน 84 คำร้อง และมีกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า บทบัญญัติของกฎหมายมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและใช้บังคับมิได้เพียง 9 คำร้องเท่านั้น

เมื่อพิจารณาเฉพาะคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ถูกตั้งข้อ กังขาในศาลนั้นมีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ พบว่า มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่สิ้นผลใช้ บังคับเป็นการทั่วไปโดยผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจำนวน 8 ฉบับ ผลการวิเคราะห์เหตุผล ประกอบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในการชี้ขาดประเด็นข้อกังขาเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วย รัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว พบว่า ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่ปรากฏนั้น สามารถจำแนกได้ 5 ลักษณะหลัก ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการพิทักษ์สิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของพลเมืองได้อย่างชัดเจน ได้แก่ *ลักษณะแรก* บทบัญญัติของกฎหมาย เป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรี อย่างเป็นธรรม ดังเห็นได้ในกรณีพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 มาตรา 24 และ มาตรา 26 ที่ บัญญัติห้ามมิให้ทำหรือขาย “เชื้อสุรา” ซึ่งมีความหมายรวมถึง “แป้งข้าวหมัก” ด้วย

ลักษณะที่สอง บทบัญญัติของกฎหมายเป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรอง ไว้เกินกว่าความจำเป็น และกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งเสรีภาพนั้น ดังเห็นได้ในกรณี ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 45 ลงวันที่ 17 มกราคม 2515 ข้อ 3 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศ ของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 252 ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2515 ข้อ 1 โดยบัญญัติห้ามมิให้เจ้าของหรือ ผู้ครอบครองสถานที่ขายอาหารหรือเครื่องดื่ม ขายอาหารหรือเครื่องดื่มตั้งแต่เวลา 01.00 นาฬิกา ถึง 05.00 นาฬิกา เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจาก “อธิบดีกรมตำรวจ” สำหรับนครหลวงกรุงเทพธนบุรี หรือ “ผู้ว่าราชการจังหวัด” สำหรับจังหวัดอื่น และบัญญัติห้ามมิให้ผู้ได้รับประทานอาหารหรือ เครื่องดื่มในสถานที่ขายอาหารหรือเครื่องดื่มในกำหนดเวลาห้ามขาย เว้นแต่สถานที่ขายอาหารหรือ เครื่องดื่มนั้นได้รับใบอนุญาตตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ใน “กฎกระทรวง”

ลักษณะที่สาม บทบัญญัติของกฎหมายเป็นการสันนิษฐานโทษทางอาญาของบุคคลโดยไม่ปรากฏว่ามีการกระทำหรือเจตนาประการใดอันเกี่ยวกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น ดังเห็นได้ในกรณีพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 มาตรา 54 กรณีพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 78 กรณีพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 มาตรา 28/4 และกรณีพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. 2518 มาตรา 72/5 ซึ่งเป็นการบัญญัติข้อสันนิษฐานตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสันนิษฐานความผิดของจำเลย โดยโจทก์ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงการกระทำหรือเจตนาอย่างใดอย่างหนึ่งของจำเลยก่อน จึงเป็นการบัญญัติให้นำการกระทำความผิดของบุคคลอื่นมาเป็นเงื่อนไขของการสันนิษฐานให้จำเลยมีความผิดและต้องรับโทษทางอาญา

ลักษณะที่สี่ บทบัญญัติของกฎหมายเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิในกระบวนการยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ ดังเห็นได้ในกรณีพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535 มาตรา 36 มาตรา 37 มาตรา 38 มาตรา 38 และมาตรา 41 ที่บัญญัติให้บรรดาพยานหลักฐานและเอกสารที่ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าเป็นพยานหลักฐานและเอกสารที่รับฟังได้ตามกฎหมายนั้น ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า เป็นบทบัญญัติที่ไม่เป็นธรรมและขัดต่อสิทธิและเสรีภาพของจำเลย เนื่องจากศาลและจำเลยถูกบังคับให้ยอมรับพยานหลักฐานที่ได้มาโดยกระบวนการที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ลักษณะที่ห้า บทบัญญัติของกฎหมายเป็นการกระทบต่อกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของบุคคลโดยไม่เป็นธรรม ดังเห็นได้ในกรณีพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 มาตรา 30 ซึ่งไม่มีการระบุในเรื่องค่าทดแทนไว้โดยชัดแจ้งในกรณีของการวางท่อน้ำที่มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางไม่ถึง 80 เซนติเมตร ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า เป็นการบัญญัติกฎหมายที่ทำให้เกิดการตีความและยึดถือเป็นหลักกฎหมายว่าถ้าท่อน้ำที่การประปาส่วนภูมิกานำมาเดินในที่ดินนั้นมีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางไม่ถึง 80 เซนติเมตรแล้ว การประปาส่วนภูมิกาก็ไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน ซึ่งไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน เพราะการที่รัฐเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินของบุคคลแม้จะใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะแต่ก็เป็นการทำให้สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลเสียไปด้วย

บทที่ 9

การวินิจฉัยข้อขัดแย้งในการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ : ข้อพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ความนำ

เมื่อกล่าวถึงบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญ มุมมองความเข้าใจทั่วไปประการหนึ่งที่มีปรากฏเสมอก็คือ ความเข้าใจที่ว่าศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ “ตีความรัฐธรรมนูญ” การกล่าวเช่นนี้แม้จะไม่ผิดเสียทีเดียว แต่ก็ไม่ต้องตรงตามความเป็นจริงนัก เพราะศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทหน้าที่ในหลายลักษณะด้วยกัน ดังจะเห็นได้จากการทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นในกระบวนการต่าง ๆ ของระบบการเมืองดังกล่าวมาแล้วในบทก่อนหน้านี้ แน่นอนว่า เมื่อใดก็ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้องให้พิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น หรือมาตรการทางกฎหมายใด ๆ ขององค์กรฝ่ายบริหาร เมื่อนั้นศาลรัฐธรรมนูญก็ต้องชี้ถึงความหมายของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและหลักการในส่วนที่เกี่ยวข้องเสมอ เพื่อใช้บรรทัดฐานข้อนั้นเป็นเกณฑ์ตัดสินความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ถูกยื่นคำร้องขอให้วินิจฉัย แต่กระนั้น ศาลรัฐธรรมนูญก็อาจได้รับมอบหมายให้มีบทบาทเฉพาะอีกด้านหนึ่งนอกเหนือไปจากบทบาทหน้าที่ที่ได้กล่าวมาทั้งหมดอีกด้วย นั่นคือ เขตอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญแบบนามธรรม (abstract interpretation of the constitution)¹

การตีความรัฐธรรมนูญแบบนามธรรมนี้จัดเป็นบทบาทหน้าที่ด้านรองอีกประการหนึ่ง มักปรากฏให้เห็นในรัฐธรรมนูญที่เพิ่งได้รับการสถาปนาขึ้นใหม่ภายหลังการเปลี่ยนผ่านของระบอบการเมือง กรณีตัวอย่างที่เด่นชัดในภาคพื้นยุโรป อาทิ อังการี บัลแกเรีย และสโลวาเกีย รัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นใหม่ในประเทศเหล่านี้ จะกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีเขตอำนาจในการตีความตัวบทรัฐธรรมนูญโดยมีผลผูกพันต่อองค์กรของรัฐทั้งหมด ภายใต้เขตอำนาจด้านนี้ ศาลรัฐธรรมนูญสามารถถูกร้องขอให้วินิจฉัยปัญหากรณีที่ต้องครองของรัฐมีข้อขัดแย้งกันในเรื่องการตีความถ้อยคำในตัวบทของรัฐธรรมนูญได้ แม้ไม่ใช่การโต้แย้งระหว่างคู่กรณีพิพาทใด ๆ ในปัญหาที่ว่าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งกระทำการฝ่าฝืนหรือละเมิดบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการตีความรัฐธรรมนูญแบบนามธรรม ก็คือ การนำบทบัญญัติเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจและเงื่อนไขการใช้อำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้มาปรับใช้ในการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับกับการปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันของรัฐใน

¹ ดู De Visser, *Constitutional Review in Europe: A Comparative Analysis*, p. 140.

ฝ่ายต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร องค์กรฝ่ายตุลาการ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หากกล่าวในทางหลักการ บทบาทหน้าที่ในด้านนี้ของศาลรัฐธรรมนูญเกิดจากความจำเป็นเชิงหน้าที่ของระบบการเมืองที่ได้รับการออกแบบขึ้นใหม่ เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงการจัดแบ่งเขตอำนาจระหว่างสถาบันทางการเมืองฝ่ายต่าง ๆ และระหว่างหน่วยการปกครองระดับต่าง ๆ ขึ้นในลักษณะใหม่ จึงจำเป็นต้องมีหลักประกันว่าองค์กรของรัฐทั้งหลายจะเคารพปฏิบัติตามขอบเขตอำนาจที่กำหนดไว้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงถูกกำหนดให้เป็นองค์กรเดียวที่ได้รับมอบหมายจากรัฐธรรมนูญโดยตรงในการทำหน้าที่เป็น “กรรมกร” ที่เป็นอิสระจากทุกฝ่าย เพื่อจัดการแก้ไขข้อพิพาทเรื่องเขตอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้น ภายใต้บทบาทดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่บังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเมื่อเกิดปัญหาเกี่ยวกับกับการปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันต่าง ๆ ในระบบการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างองค์กรฝ่ายต่าง ๆ รวมถึงบทบัญญัติเกี่ยวกับการแบ่งสรรอำนาจระหว่างหน่วยการปกครองในระดับที่ต่างกัน ตลอดจนการกำกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรและหน่วยงานของรัฐเหล่านั้น²

ปัญหาความเข้าใจเรื่องข้อกฎหมายที่ไม่ตรงกัน หรือข้อขัดข้องในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกิดขึ้นระหว่างองค์กรของรัฐ โดยเฉพาะปัญหาเรื่องเส้นแบ่งอำนาจหน้าที่ (authority) อำนาจ (power) และภารกิจหน้าที่ (duties) มักปรากฏให้เห็นเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตทางรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ อยู่เสมอ แม้ในหลายกรณี ข้อขัดแย้งหรือความไม่ลงรอยกันในประเด็นดังกล่าวจะสามารถหาข้อยุติลงได้ในพื้นที่ทางการเมือง แต่รัฐธรรมนูญในหลายประเทศได้ยกหน้าที่ในการหาข้อยุติในเรื่องดังกล่าวไปไว้ที่ศาลรัฐธรรมนูญ ในฐานะกรรมการตัดสินชี้ขาดขั้นสุดท้าย เนื่องจากมีความเป็นเอกเทศจากหน่วยงานหรือองค์กรที่เป็นคู่ขัดแย้ง อีกทั้งการทำหน้าที่ของศาลก็เป็นการตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทได้แย้งโดยอ้างอิงบรรทัดฐานทางกฎหมาย มิใช่การตัดสินโดยพิจารณาถึงประเด็นทางการเมือง ศาลจึงทำหน้าที่เป็นผู้ยุติข้อโต้แย้งระหว่างสองฝ่ายในฐานะที่ไม่เกี่ยวข้องกันกับประเด็นความขัดแย้ง³

หากพิจารณาบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญไทยในช่วงภายใต้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะพบว่า คำร้องที่เข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจำนวนหนึ่ง มีสาระสำคัญเป็นการร้อง

² ดู Tom Ginsburg, "The Global Spread of Constitutional Review," in *The Oxford Handbook of Law and Politics*, ed. Keith E. Whittington, R. Daniel Kelemen, and Gregory A. Caldeira (Oxford: Oxford University Press, 2008), pp. 81-98.

³ ดู Martin Shapiro, *Courts: A Comparative and Political Analysis* (Chicago: University of Chicago Press, 1986).

ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่วินิจฉัยปัญหาข้อขัดแย้งหรือความไม่ลงรอยในความเข้าใจเกี่ยวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ซึ่งเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเกี่ยวกับที่มา องค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ และเงื่อนไขในการปฏิบัติหน้าที่ไว้โดยตรง คำร้องในลักษณะนี้ปรากฏให้เห็นในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจำนวน 58 คำวินิจฉัย⁴

ตารางที่ 17 แสดงจำนวนคำวินิจฉัยคำร้องเกี่ยวกับการตีความเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในแต่ละกลุ่ม

ประเภท	จำนวน (คำวินิจฉัย)
การวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการตีความรัฐธรรมนูญ	31
การวินิจฉัยข้อขัดแย้งเรื่องเขตอำนาจระหว่างองค์กร	27
รวม	58

จากการวิเคราะห์รายละเอียดเนื้อหาคำวินิจฉัยในจำนวนนี้ ผู้วิจัยได้จำแนกลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยประเด็นตามคำร้องเหล่านั้นออกเป็น 2 กลุ่มหลัก คือ *กลุ่มแรก* การวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการตีความถ้อยคำในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ปรากฏในคำวินิจฉัยจำนวน 31 กรณี และ*กลุ่มที่สอง* การวินิจฉัยข้อขัดแย้งเรื่องเขตอำนาจระหว่างองค์กรซึ่งเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ปรากฏในคำวินิจฉัยจำนวน 27 กรณี ทั้งนี้ ในแต่ละกลุ่มยังสามารถจำแนกตามประเด็นอันเป็นสาระสำคัญของการวินิจฉัยได้อีก โดยในบทนี้จะกล่าวถึงรายละเอียดคำร้องกรณี

⁴ ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ 2/2541 คำวินิจฉัยที่ 3/2541 คำวินิจฉัยที่ 4/2541 คำวินิจฉัยที่ 5/2541 คำวินิจฉัยที่ 7/2541 คำวินิจฉัยที่ 10/2541 คำวินิจฉัยที่ 15/2541 คำวินิจฉัยที่ 6/2542 คำวินิจฉัยที่ 7/2542 คำวินิจฉัยที่ 8/2542 คำวินิจฉัยที่ 11/2542 คำวินิจฉัยที่ 51-52/2542 คำวินิจฉัยที่ 53/2542 คำวินิจฉัยที่ 54/2542 คำวินิจฉัยที่ 5/2543 คำวินิจฉัยที่ 6/2543 คำวินิจฉัยที่ 13/2543 คำวินิจฉัยที่ 20/2543 คำวินิจฉัยที่ 26/2543 คำวินิจฉัยที่ 32/2543 คำวินิจฉัยที่ 33/2543 คำวินิจฉัยที่ 63/2543 คำวินิจฉัยที่ 13/2544 คำวินิจฉัยที่ 18/2544 คำวินิจฉัยที่ 3-4/2545 คำวินิจฉัยที่ 15/2545 คำวินิจฉัยที่ 38/2545 คำวินิจฉัยที่ 2/2546 คำวินิจฉัยที่ 18/2546 คำวินิจฉัยที่ 19/2546 คำวินิจฉัยที่ 20/2546 คำวินิจฉัยที่ 33/2546 คำวินิจฉัยที่ 43/2546 คำวินิจฉัยที่ 44/2546 คำวินิจฉัยที่ 52/2546 คำวินิจฉัยที่ 31/2547 คำวินิจฉัยที่ 36/2547 คำวินิจฉัยที่ 44/2547 คำวินิจฉัยที่ 47/2547 คำวินิจฉัยที่ 63/2547 คำวินิจฉัยที่ 29/2548 คำวินิจฉัยที่ 31/2548 คำวินิจฉัยที่ 60/2548 คำวินิจฉัยที่ 5/2549 คำวินิจฉัยที่ 6/2549 คำวินิจฉัยที่ 18-22/2555 คำวินิจฉัยที่ 15-18/2556 คำวินิจฉัยที่ 1/2557 และคำวินิจฉัยที่ 2/2557

ปัญหาการตีความรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ ส่วนรายละเอียดคำร้องกรณีปัญหาข้อขัดแย้งเรื่องเขตอำนาจระหว่างองค์กรนั้น จะกล่าวถึงในบทถัดไป

บทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็น “การวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการตีความรัฐธรรมนูญ” ปรากฏให้เห็นในการวินิจฉัยคำร้องซึ่งมีที่มาจากกรณีที่ต้องครัดตามรัฐธรรมนูญประสบปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติหน้าที่อันเนื่องมาจากความเข้าใจที่ไม่ชัดเจนตรงกันเกี่ยวกับนัยของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น ๆ เอง หรือในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่นซึ่งกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตน ความไม่ลงรอยในความเข้าใจเกี่ยวกับการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในกรณีนี้ จึงอาจเกิดขึ้นทั้งในกรณีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลภายในองค์กรที่มีรูปแบบเป็นองค์กรกลุ่ม มีความเห็นเกี่ยวกับการตีความถ้อยคำของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญไปคนละทาง ส่งผลให้ต่างฝ่ายต่างยืนยันทนแนวทางปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในวิธีทางที่ต่างกันด้วย หรืออาจเกิดจากกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ 2 องค์กรตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องหนึ่ง ๆ ด้วยมุมมองความเข้าใจที่แตกต่างกัน ส่งผลให้กระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเหล่านั้น ไม่สามารถดำเนินไปได้โดยราบรื่น เมื่อองค์กรเหล่านั้นไม่สามารถหาข้อยุติร่วมกันได้ ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจึงอาศัยกลไกการยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยการตีความรัฐธรรมนูญในเรื่องนั้น ๆ

หากพิจารณาสาระสำคัญของประเด็นคำร้องที่เป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาการตีความรัฐธรรมนูญ จะสามารถจำแนกลักษณะคำร้องออกเป็นกลุ่มย่อย ๆ ได้เป็น 3 กลุ่ม คือ

กลุ่มแรก การตีความกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กร ปรากฏในคำร้องจำนวน 16 กรณี⁵ ประกอบด้วยปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของตำรวจชั้นผู้ใหญ่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง วุฒิสภา คณะกรรมการการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง

กลุ่มที่สอง การตีความข้อกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ปรากฏในคำร้อง จำนวน 5 กรณี⁶ ประกอบด้วยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่ง การสิ้นสุดสมาชิกภาพ กระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่ง รวมถึงการจัดการเลือกตั้ง

⁵ ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ 2/2541 คำวินิจฉัยที่ 3/2541 คำวินิจฉัยที่ 6/2542 คำวินิจฉัยที่ 20/2543 คำวินิจฉัยที่ 3-4/2545 คำวินิจฉัยที่ 32/2543 คำวินิจฉัยที่ 63/2543 คำวินิจฉัยที่ 18/2544 คำวินิจฉัยที่ 38/2545 คำวินิจฉัยที่ 18/2546 คำวินิจฉัยที่ 19/2546 คำวินิจฉัยที่ 20/2546 คำวินิจฉัยที่ 43/2546 และคำวินิจฉัยที่ 44/2546

⁶ ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ 4/2541 คำวินิจฉัยที่ 10/2541 คำวินิจฉัยที่ 7/2541 คำวินิจฉัยที่ 44/2547 คำวินิจฉัยที่ 6/2549

กลุ่มที่สาม การตีความขอบเขตความหมายของถ้อยคำในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ปรากฏในคำร้องของคำวินิจฉัย จำนวน 10 กรณี⁷ ครอบคลุมตั้งแต่ปัญหาคำจำกัดความ เจื่อนไขของการบังคับใช้ วิธีการบังคับใช้ และขอบเขตของการบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ตารางที่ 18 แสดงจำนวนคำร้องที่เป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการตีความรัฐธรรมนูญจำแนกตามประเภทของประเด็นปัญหา

ประเภท	จำนวน (คำวินิจฉัย)
กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ	16
ข้อกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ	5
ขอบเขตความหมายของถ้อยคำในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ	10
รวม	31

ข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการตีความอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

การยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการตีความ กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ปรากฏในหลายลักษณะ ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่เกิดปัญหาว่า อำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐที่บัญญัติไว้ในกฎหมายขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรหนึ่ง ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญต้องอยู่ภายใต้เขตอำนาจของอีกองค์กรหนึ่งซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือไม่ เจื่อนไขการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ก่อนแล้วขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้บังคับภายหลังหรือไม่ การใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ องค์กรตามรัฐธรรมนูญสามารถใช้อำนาจหน้าที่ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้หรือไม่ หากพิจารณาในแง่องค์กรซึ่งมีปัญหาเกี่ยวกับการตีความรัฐธรรมนูญในเรื่องการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ จะสามารถจำแนกคำร้องในกลุ่มนี้ตามลักษณะองค์กรซึ่งมีปัญหาอันเป็นที่มาของคำร้องได้ดังนี้

⁷ ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ 5/2541 คำวินิจฉัยที่ 15/2541 คำวินิจฉัยที่ 7/2542 คำวินิจฉัยที่ 8/2542 คำวินิจฉัยที่ 11/2542 คำวินิจฉัยที่ 53/2542 คำวินิจฉัยที่ 5/2543 คำวินิจฉัยที่ 6/2543 คำวินิจฉัยที่ 33/2543 และคำวินิจฉัยที่ 33/2546

1. การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจชั้นผู้ใหญ่

ปัญหาการตีความกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ปรากฏในคำร้องของ**คำวินิจฉัยที่ 2/2541**⁸ ยื่นโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นกรณีที่เกิดปัญหาความเข้าใจในการตีความรัฐธรรมนูญที่ไม่ลงรอยกันระหว่าง**กรมตำรวจและกระทรวงมหาดไทย**ฝ่ายหนึ่ง กับ**คณะกรรมการกฤษฎีกา**อีกฝ่ายหนึ่ง เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 238 บัญญัติว่า “ในคดีอาญา การค้นในที่รโหฐานจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุให้ค้นได้โดยไม่ต้องมีคำสั่งหรือหมายของศาล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” แต่ในขณะเดียวกัน ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 92 วรรคสอง ได้บัญญัติไว้ว่า “เมื่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ค้นด้วยตนเองไม่ต้องมีหมายค้นก็ได้ แต่ต้องเป็นในกรณีที่อาจออกหมายค้นหรือค้นได้ตามประมวลกฎหมายนี้”⁹

ในการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ทั้งกรมตำรวจในเวลานั้น และกระทรวงมหาดไทย มีความเห็นพ้องกันว่า “**พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ค้นในที่รโหฐานด้วยตนเองโดยไม่มีหมายค้นได้**” แต่เพื่อให้เกิดความถูกต้องในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานตำรวจ กรมตำรวจจึงได้หารือไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 238 ได้ยกเลิกหลักการที่ให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ออกหมายค้นตามมาตรา 58 (3) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และให้ศาลเท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจออกหมายค้นได้ ฉะนั้น บทบัญญัติในมาตรา 92 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในส่วนที่บัญญัติให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ค้นด้วยตนเองโดยไม่ต้องมีหมายค้นในกรณีที่อาจออกหมายค้นได้ จึงขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 238 และเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา 6¹⁰

อย่างไรก็ตาม เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลคำวินิจฉัยดังกล่าวให้กรมตำรวจทราบ ปรากฏว่า กรมตำรวจและกระทรวงมหาดไทยไม่เห็นพ้องด้วย และยังคงยืนยันความเห็นที่ว่าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ค้นในที่รโหฐานด้วยตนเองโดยไม่มีหมายค้นได้ กรมตำรวจและกระทรวงมหาดไทยจึงเห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 92 วรรคสอง ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 238 แต่เนื่องจากยังไม่อาจตัดสินใจอย่างหนึ่งอย่าง

⁸ คำวินิจฉัยที่ 2/2541 วันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2541 เรื่อง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, *ราชกิจจานุเบกษา* 115 (20 กรกฎาคม 2541): 1-3.

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-2.

ได้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงมีหนังสือด่วนมาก ที่ มท 0606.6/8028 ลงวันที่ 10 มิถุนายน 2541 ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 92 วรรคสอง โดยขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า “ตำรวจชั้นผู้ใหญ่สามารถค้นในที่รโหฐานด้วยตนเองโดยไม่ต้องมีหมายค้นในกรณีที่อาจออกหมายค้นหรือค้นได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 92 วรรคสองหรือไม่”¹¹

แม้ว่าโดยข้อเท็จจริงจะเกิดกรณีความเห็นไม่ลงรอยเกี่ยวกับการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งมีผลต่อการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ แต่ปรากฏว่า ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายเชาวน์ สายเชื้อ ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ มิได้มีรับวินิจฉัยคำร้องของผู้ร้อง¹² ดังนั้น ประเด็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการตีความอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่มีมาก่อนว่า สอดคล้องหรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ภายหลังในกรณีนี้จึงไม่มีข้อยุติอย่างเป็นทางการ กล่าวคือ ในการวินิจฉัยคำร้องนี้ ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่ากระทรวงมหาดไทยได้ยื่นคำร้องมาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยถึงอำนาจในการค้นของตำรวจชั้นผู้ใหญ่ โดยอาศัยอำนาจตามความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 266 จึงมีปัญหาต้องวินิจฉัยว่า “กระทรวงมหาดไทยเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่”

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น หมายถึง องค์กรที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ”¹³ สำหรับสถานะตามรัฐธรรมนูญของกระทรวงมหาดไทยนั้น ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 201 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน” และชี้ต่อไปว่า “องค์กรฝ่ายบริหารก็คือคณะรัฐมนตรี มีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือกระทรวงมหาดไทยเป็นส่วนหนึ่งหน่วยงานหนึ่งของฝ่ายบริหาร หากใช้เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่ง

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

¹² ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้มีจำนวน 13 คน ประกอบด้วย นายเชาวน์ สายเชื้อ นายโกเมน ภัทรภิรมย์ นายจุมล ฌ สงขลา พลโท จุล อติเรก นายชัยอนันต์ สมุทวณิช นายประเสริฐ นาสกุล นายปรีชา เถลิมวณิชช์ นายมงคล สระฐาน นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง

¹³ เรื่องเดียวกัน.

ราชอาณาจักรไทย แต่อย่างใดไม่” ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงไม่อาจร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาโดยอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 266 ได้¹⁴

2. การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

การตีความเกณฑ์เกี่ยวกับการปฏิบัติตามความอำนาจหน้าที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ปรากฏในคำร้องของคำวินิจฉัย 2 กรณี กรณีแรก เป็นปัญหาการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลแพ่ง ปรากฏในคำร้องของคำวินิจฉัยที่ 3/2541¹⁵ ซึ่งยื่นโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีที่มาจากกรณีที่พรรคประชากรไทยได้แจ้งการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยตามมติที่ประชุมใหญ่สามัญต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองเมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2541 เพื่อให้นายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณาตอบรับหรือไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคดังกล่าวภายใน 30 วัน ซึ่งจะครบกำหนดในวันที่ 8 กรกฎาคม 2541 ต่อมาเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2541 นายวัฒนา อิศวเหม กับคณะ รวม 12 คน ได้มีหนังสือขอให้นายทะเบียนพรรคการเมืองระงับการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคตามที่พรรคประชากรไทยได้แจ้งต่อนายทะเบียนข้างต้น ซึ่งจะมีผลให้นายวัฒนากับคณะ พ้นจากตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคประชากรไทย

จากนั้นศาลแพ่งได้มีหมายห้ามชั่วคราว ลงวันที่ 26 มิถุนายน 2541 ห้ามประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง จดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการเป็นกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยของนายวัฒนากับคณะ จนกว่าศาลจะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น ในขณะที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า หมายห้ามชั่วคราวของศาลแพ่งเป็นเหตุให้คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้ หมายห้ามดังกล่าวจึงไม่น่าจะใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ของประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีมติให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งนำเรื่องนี้เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 266 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพื่อพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับ “ขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลแพ่ง” เพื่อให้ได้ข้อยุติต่อไป¹⁶

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-3.

¹⁵ "คำวินิจฉัยที่ 3/2541 วันที่ 14 กรกฎาคม 2541 เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้วินิจฉัยเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง," *ราชกิจจานุเบกษา* 115 (3 สิงหาคม 2541): 1-5.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-2.

ในการพิจารณาคำร้องนี้ ศาลรัฐธรรมนูญเริ่มจากการวินิจฉัยปัญหาที่ว่า “การที่ศาลแพ่งมีคำสั่งห้ามนายธีรศักดิ์ กรรณสูต ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการเป็นกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยของนายวัฒนา อัศวเหม กับคณะรวม 12 คน ตามหมายห้ามชั่วคราวของศาลแพ่ง ลงวันที่ 26 มิถุนายน 2541 จะมีผลผูกพันต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ นายธีรศักดิ์ กรรณสูต ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง หรือไม่”¹⁷

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า ขณะที่นายวัฒนากับคณะยื่นฟ้องต่อศาลแพ่งในคดีหมายเลขคำที่ ปค. 61/2541 เมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2541 นั้น พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ยังใช้บังคับอยู่ และตามมาตรา 28 ของพระราชบัญญัติดังกล่าวให้นำมาตรา 23 และมาตรา 24 มาใช้บังคับแก่การยอมรับหรือไม่ยอมรับจดทะเบียนการเปลี่ยนแปลงของนายทะเบียนพรรคการเมืองโดยอนุโลม ซึ่งมาตรา 23 ใช้ในกรณีนายทะเบียนยอมรับ ส่วนมาตรา 24 เป็นกรณีนายทะเบียนไม่ยอมรับ และให้หัวหน้าพรรคการเมืองมีสิทธิยื่นคำร้องให้ศาลฎีกาวินิจฉัยได้¹⁸

ส่วนกรณีที่นายทะเบียนยอมรับจดทะเบียนการเปลี่ยนแปลงของนายทะเบียนพรรคการเมืองนั้น ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า เนื่องจากกฎหมายไม่ได้บัญญัติว่าผู้ที่คัดค้านจะยื่นฟ้องต่อศาลใด เมื่อเกิดปัญหาในกรณีนี้ขึ้นจึงได้มีการยื่นฟ้องต่อศาลแพ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 271 อีกทั้งไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 10 มิถุนายน 2541 เป็นต้นไป และพระราชบัญญัติดังกล่าวในมาตรา 3 ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ไปด้วยแล้ว ย่อมหมายความว่า ตั้งแต่วันที่ 10 มิถุนายน 2541 หากมีปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 จะต้องอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา 145 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย¹⁹

ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายเชาวน์ สายเชื้อ ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ²⁰ ได้วินิจฉัยว่า เมื่อพรรคประชากรไทยของจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคต่อนายทะเบียนพรรค

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

¹⁹ เรื่องเดียวกัน.

²⁰ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 13 คน คือ นายเชาวน์ สายเชื้อ นายโกเมน ภัทรภิรมย์ นายจุมพล ณ สงขลา พลโท จุล อติเรก นายชัยอนันต์ สมุทวณิช นายประเสริฐ นาสกุล

การเมือง และมีกรรมการบริหารพรรคบางคนโต้แย้งคัดค้าน จึงเป็นปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่อยู่ในอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง การที่ศาลแพ่งมีคำสั่งห้าม นายธีรศักดิ์ กรรณสูต ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการเป็นกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยของ นายวัฒนา อัสวเหม กับคณะ ภายหลังจากที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มีผลใช้บังคับแล้ว จึงเป็น “คำสั่งที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติตามมาตรา 145 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ดังนั้น คำสั่งตามหมายห้ามชั่วคราวของศาลแพ่ง ลงวันที่ 26 มิถุนายน 2541 จึงไม่มีผลผูกพันต่อการปฏิบัติหน้าที่ของนายธีรศักดิ์ กรรณสูต ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง²¹

ส่วนอีกกรณีหนึ่งคือ ปัญหาการตีความขอบเขตและเงื่อนไขการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ปรากฏในคำร้องของคำวินิจฉัยที่ 6/2542²² มีสาเหตุมาจากกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประสบปัญหาและอุปสรรคบางประการที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งบัญญัติไว้ เนื่องจากเมื่อใดที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งมอบหมายหรือขอความร่วมมือข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐให้ปฏิบัติภารกิจทั้งหลายอันจำเป็นภายในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ปรากฏว่าหน่วยราชการหรือบุคลากรในหน่วยราชการมักไม่ปฏิบัติตามหรือไม่ให้ความร่วมมือ โดยอ้างว่าอาจกระทบกับภารกิจของหน่วยงาน หรืออ้างว่าสถานะของบุคลากรที่ขอการสนับสนุนเป็นผู้ปฏิบัติงานหลักให้แก่หน่วยงานเหล่านั้น จึงไม่อาจให้การสนับสนุนบุคลากรดังกล่าวได้²³

จากปัญหาดังกล่าว คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประชุมหารือกันเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2541 และมีมติว่า “เพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ว่ามีความสอดคล้องหรือขัดแย้งกันหรือไม่” เห็นควรเสนอเรื่องพร้อมความเห็นตาม

นายปรีชา เถลิมนิชย์ นายมงคล สระฐาน นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ และนายอูระ หวังอ้อมกลาง

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

²² "คำวินิจฉัยที่ 6/2542 วันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2542 เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง," *ราชกิจจานุเบกษา* 116 (6 กรกฎาคม 2542): 1-5.

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

รัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้พิจารณาวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง รวม 4 ประเด็น ดังนี้²⁴

ประเด็นแรก ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 วรรคหนึ่ง (2) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 15 นั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่สั่งการหรือมอบหมายให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ รวมทั้งสั่งหน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐได้ทั้งหน่วยงานและตัวบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายหรือไม่ หรือมีคำสั่งได้เฉพาะตัวบุคคล หรือหน่วยงานอย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น

ประเด็นที่สอง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 วรรคหนึ่ง (2) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ มาตรา 10 (3) และมาตรา 15 วรรคหนึ่ง กับวรรคสอง ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ รวมทั้งหน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ จะปฏิเสธอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งสั่งการหรือมอบหมายการปฏิบัติได้หรือไม่ และการปฏิเสธเช่นนั้น จะต้องรับผิดชอบวินัยและอาญาหรือไม่

ประเด็นที่สาม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 วรรคหนึ่ง (6) คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นว่าตนจะมอบหมายหรือสั่งการให้บุคคลโดยตรง หรือให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติการทั้งหลายที่จำเป็นตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องปฏิบัติไว้ หรือดำเนินการในลักษณะที่เป็น “บริการสาธารณะ” ได้ และผู้รับคำสั่งหรือรับมอบหมายจะต้องปฏิบัติตามดังกล่าว โดยจะปฏิเสธอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้ นั่น เป็นความเห็นที่ถูกต้องหรือไม่

ประเด็นที่สี่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 144 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้งขอหาหรือว่า เนื่องจากภารกิจเกี่ยวกับการเลือกตั้งนั้น จะต้องมีการเตรียมการเลือกตั้งเป็นการล่วงหน้าก่อนมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง ในกรณีเช่นนี้ อำนาจสั่งการและมอบหมายการปฏิบัติการทั้งหลายของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะสามารถดำเนินการได้ตลอดเวลา หรือมีอำนาจหน้าที่เฉพาะระยะเวลาที่มีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งเท่านั้น

แม้ว่าข้อเท็จจริงจะปรากฏว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ประสบปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติงานในอำนาจหน้าที่ของตนจริง แต่เมื่อได้มีการยื่นคำร้องตาม

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-2.

ประเด็นดังกล่าวข้างต้นต่อศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายชวน หลีกภัย ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ²⁵ ได้มีมติให้ยกคำร้อง โดยให้เหตุผลว่า คำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวข้างต้น “เป็นการหารือเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่โดยทั่ว ๆ ไปของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 144 วรรคหนึ่ง มาตรา 145 วรรคหนึ่ง (2) และ (6) และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 10 (3) และมาตรา 15 ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญนั้น มีลักษณะเป็นการขอให้อธิบายความหมาย บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีปัญหาเกิดขึ้นแล้ว จึงไม่เป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญที่จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ได้ สำหรับในส่วนที่หารือเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 นั้น อยู่ในอำนาจวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งอยู่แล้ว”²⁶

3. การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา

คำร้องเกี่ยวกับปัญหาการตีความกฎเกณฑ์การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาปรากฏใน 5 กรณี คือ กรณีแรกเป็นเรื่องอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง กรณีที่สองเป็นเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กรณีที่สามเป็นเรื่องการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง กรณีที่สี่เป็นเรื่องการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการพิจารณาญัตติตั้งคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาจำนวน 21 คณะ ในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ และกรณีสุดท้ายเป็นเรื่องการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

²⁵ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 13 คน คือ นายชวน หลีกภัย นายโกเมน ภัทรภิรมย์ นายจุมพล ณ สงขลา พลโท จุล อติเรก นายชัยอนันต์ สมุทวณิช นายประเสริฐ นาสกุล นายปรีชา เถลิงถวัลย์ นายมงคล สระฐาน นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอิสสระ นิตินันท์ประภาส และนายอูระ หวังอ้อมกลาง

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

3.1 การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาในส่วนที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภากรณีแรกปรากฏในคำร้องของคำวินิจฉัยที่ 20/2543²⁷ โดยประธานรัฐสภายื่นคำร้องลงวันที่ 11 เมษายน 2543 ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา เนื่องจากประธานรัฐสภาเห็นว่ามีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ อีกทั้งยังเป็นปัญหาที่สร้างความสับสนขึ้นในหมู่ประชาชนทั่วประเทศ และถือได้ว่าเป็นปัญหาสำคัญที่มีผลกระทบต่อการดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม แม้ตามคำร้องของประธานรัฐสภาจะชี้ว่ากรณีนี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา แต่เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้น รวมทั้งการทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการยุติข้อพิพาทดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาเกี่ยวกับการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มิใช่ปัญหาการโต้แย้งเรื่องเขตอำนาจระหว่างองค์กรโดยตรง

ปัญหาดังกล่าวเกิดจากกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภารวม 200 คนในวันที่ 4 มีนาคม 2543 แต่ภายหลังจัดการเลือกตั้งแล้ว ปรากฏว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพียง 122 คน ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา โดยมีความเห็นขัดแย้งกัน 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายแรก ได้แก่ สมาชิกวุฒิสภาชุดเดิมที่ครบวาระไปแล้วเมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2543 เห็นว่า วุฒิสภาต้องประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภา 200 คน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 121 วรรคหนึ่ง ดังนั้น เมื่ออายุของวุฒิสภาเดิมสิ้นสุดลง ก็จะต้องดำเนินการเลือกตั้งทั่วไปเพื่อให้ได้สมาชิกวุฒิสภาครบ 200 คน ก่อน วุฒิสภาชุดใหม่จึงจะปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้น ในระหว่างที่ยังดำเนินการเลือกตั้งได้สมาชิกวุฒิสภาไม่ครบ 200 คน สมาชิกวุฒิสภาชุดเดิมที่พ้นจากสมาชิกภาพจึงยังคงต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 131 วรรคสอง และมาตรา 168²⁸

ฝ่ายที่สอง ได้แก่ สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543 เห็นว่าสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งนั้น เริ่มตั้งแต่วันที่ 22 มีนาคม 2543 ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 315 วรรคห้า (1) จึงสามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกวุฒิสภาได้ทุกประการ เพราะ

²⁷ "คำวินิจฉัยที่ 20/2543 วันที่ 26 เมษายน พ.ศ. 2543 เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา," *ราชกิจจานุเบกษา* 118 (9 กุมภาพันธ์ 2544): 1-7.

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1.

รัฐธรรมนูญ มาตรา 121 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งจำนวน 200 คน แต่มาตรา 121 วรรคสอง บัญญัติว่า ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใด และยังมีได้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างลง ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกเท่าที่มีอยู่ ดังนั้น ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีการประกาศผลการเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา 122 คน จึงสามารถปฏิบัติหน้าที่และประกอบกันเป็นวุฒิสภาได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 121 ส่วนวุฒิสภาที่ครบวาระเมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2543 นั้น ไม่มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 131 วรรคสอง และมาตรา 168 อีกต่อไป²⁹

ประธานรัฐสภาได้อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยใน 2 ประเด็น ดังนี้ ประเด็นแรก ในระหว่างที่สมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ได้รับเลือกตั้งยังไม่ครบ 200 คน นั้น การปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จะเป็นอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาที่ครบวาระไปแล้วเมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2543 หรือสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ที่ได้รับเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 315 วรรคห้า (1) และประเด็นที่สอง ถ้าสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ที่ได้รับเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 315 วรรคห้า (1) ต้องทำหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว หากสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งซึ่งไม่ครบ 200 คน จะดำเนินการให้มีการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้หรือไม่

จากประเด็นคำร้องดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายประเสริฐ นาสกุล ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ³⁰ ได้กำหนดประเด็นพิจารณาวินิจฉัย 2 ประเด็น คือ ประเด็นแรก สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งไม่ครบ 200 คนตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 121 วรรคหนึ่ง กำหนดไว้ จะดำเนินการให้มีการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ ประเด็นที่สอง ในระหว่างที่สมาชิกวุฒิสภาได้รับเลือกตั้งยังไม่ครบ 200 คน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 121 วรรคหนึ่ง การปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เป็นอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งสมาชิกภาพสิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2543 หรือสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งใหม่ซึ่งยังมีจำนวนไม่ครบ 200 คน³¹

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

³⁰ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 13 คน คือ นายประเสริฐ นาสกุล นายโกเมน ภัทรภิรมย์ นายจุมพล ณ สงขลา พลโท จุล อติเรก นายชัยอนันต์ สมุทวณิช นายปรีชา เฉลิมวณิช นายมงคล สระฐาน นายสุจิต บุญบงการ นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอิสสระ นิตินันท์ประภาส และนายอูระ หวังอ้อมกลาง

³¹ เรื่องเดียวกัน.

ในประเด็นแรก ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งมีจำนวนยังไม่ครบ 200 คน ไม่ครบองค์ประกอบเป็นวุฒิสภา ไม่อาจดำเนินการให้มีการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ได้ และวินิจฉัยประเด็นที่สองว่า ในระหว่างที่สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งมีจำนวนไม่ครบ 200 คน สมาชิกวุฒิสภาที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2543 ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ได้ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเริ่มด้วยการชี้ถึงนัยของรัฐธรรมนูญ หมวด 6 รัฐสภา ส่วนที่ 3 วุฒิสภา โดยชี้ว่า “องค์ประกอบของวุฒิสภา” ตามมาตรา 121 วรรคหนึ่ง “หมายความว่า องค์ประกอบซึ่งเป็นเงื่อนไขในการเป็นวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งนั้น ต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งสองร้อยคน จะน้อยกว่าหรือเกินสองร้อยคนไม่ได้”³²

ศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่า เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาก็เป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 149 ด้วย เมื่อองค์ประกอบดังกล่าวครบถ้วนแล้ว วุฒิสภาจึงมีสถานะเป็นองค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 121 วรรคหนึ่ง หากต่อมาตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ และยังมีได้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างลง จึงให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่ได้ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 121 วรรคสอง จากนั้นศาลรัฐธรรมนูญได้ชี้ถึงนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา 155 โดยอธิบายว่า “เป็นบทบัญญัติที่กำหนดจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะเป็นองค์ประชุม แต่การประชุมจะมีได้ต้องมีองค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่ได้ คือ วุฒิสภาที่ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งจำนวนสองร้อยคน จึงจะมีการประชุมซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาได้”³³

ศาลรัฐธรรมนูญได้อาศัยนัยดังกล่าวในการวินิจฉัยข้อเท็จจริงตามคำร้อง โดยชี้ว่า เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2542 ในวันที่ 4 มีนาคม 2543 และประกาศผลการเลือกตั้งว่ามีผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา 122 คน ไม่ครบองค์ประกอบเป็นวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 121 วรรคหนึ่ง ซึ่งต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งจำนวน 200 คน จึงไม่อาจปฏิบัติหน้าที่เป็นวุฒิสภาได้ แม้จำนวนผู้ได้รับการเลือกตั้งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งจะไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มี ก็ไม่อาจดำเนินการประชุมได้ เพราะยังไม่ครบองค์ประกอบเป็นวุฒิสภา ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า “สมาชิกวุฒิสภาที่

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

³³ เรื่องเดียวกัน.

ได้รับเลือกตั้งไม่ครบสองร้อยคน จึงไม่ครบองค์ประกอบเป็นวุฒิสภา ไม่อาจดำเนินการให้มีการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้”³⁴

ในการพิจารณาวินิจฉัยประเด็นที่สอง ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่ามีประเด็นต้องพิจารณาต่อไปเพียงว่า “ในระหว่างที่สมาชิกวุฒิสภาได้รับเลือกตั้งยังไม่ครบ 200 คน การปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เป็นอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งสมาชิกภาพสิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2543 หรือไม่” คำวินิจฉัยเริ่มด้วยการชี้ถึงนัยของรัฐธรรมนูญ บทเฉพาะกาล มาตรา 315 โดยอธิบายว่า เป็นการบัญญัติให้การเริ่มนับอายุของวุฒิสภาและสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาในคราวแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ อยู่ภายใต้เงื่อนไขของการดำเนินการเลือกตั้งให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน ก่อนวันครบ 4 ปีของการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา 315 วรรคสาม แต่ไม่ได้บัญญัติให้การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา 315 วรรคสาม อยู่ภายใต้เงื่อนไขของการดำเนินการเลือกตั้งดังกล่าวด้วย³⁵

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงตามคำร้อง ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในคราวแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ “จึงยังไม่แล้วเสร็จและไม่มีผลเปลี่ยนแปลงวันสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา 315 วรรคสาม” เพราะเป็นการสิ้นสุดเมื่อครบกำหนด 4 ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ซึ่งเป็นไปตามวาระของสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา 101 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 ดังนั้น สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา 315 วรรคสาม จึงสิ้นสุดลงตั้งแต่วันที่ 21 มีนาคม 2543

ส่วนปัญหาที่ว่าสมาชิกวุฒิสภาที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงแล้ว จะปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ในระหว่างยังมีสมาชิกวุฒิสภาซึ่งราษฎรเลือกตั้งไม่ครบ 200 คน ได้หรือไม่นั้น ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า “บทเฉพาะกาลไม่ได้บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้” ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา 317 วรรคสาม ให้คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งแต่ต้องอยู่ในหน้าที่เพื่อปฏิบัติหน้าที่ไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่จัดตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่”³⁶ ดังนั้น เมื่อไม่มีบทเฉพาะกาล และไม่มีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญนี้ ให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งสมาชิกภาพสิ้นสุดเมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2543 ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป สมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวจึงไม่อาจปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในระหว่างที่สมาชิกวุฒิสภายังไม่ครบ 200 คน³⁷

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4-5.

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5-6.

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

3.2 การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการ ร่วมกันเสนอ

ปัญหาการตีความรัฐธรรมนูญในเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาในกระบวนการนิติบัญญัติ ปรากฏในคำร้องของคำวินิจฉัยที่ 3-4/2545³⁸ ประกอบด้วยคำร้อง 2 กรณี ซึ่งมีที่มาจากการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญด้วยความเข้าใจที่แตกต่างกันระหว่างวุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎร คำร้องดังกล่าวมีที่มาจากปัญหาเดียวกันคือ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินี้แล้วและเสนอต่อวุฒิสภา จากนั้นวุฒิสภาได้พิจารณาและมีมติแก้ไขเพิ่มเติมและส่งร่างพระราชบัญญัตินี้ไปยังสภาผู้แทนราษฎร แต่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแล้วมีมติไม่เห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จึงได้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้³⁹

เมื่อคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้วได้เสนอรายงานและร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อสภาทั้งสอง ปรากฏว่า ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการร่วมกันแล้ว มีมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว ในขณะเดียวกัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอญัตติต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรว่า เนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินี้ “เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน” จึงขอให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรใช้สิทธิยื่นยันร่างพระราชบัญญัตินี้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 176 ต่อไปทันที อย่างไรก็ตาม มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางส่วนอภิปรายทั่วถึงว่าควรรอให้วุฒิสภาใช้สิทธิพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการร่วมกันก่อน จากนั้นสภาผู้แทนราษฎรจึงจะสามารถใช้สิทธิยื่นยันร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ แต่ในที่สุดที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติว่าสภาผู้แทนราษฎรสามารถใช้สิทธิยื่นยันร่างพระราชบัญญัตินี้ได้โดยไม่ต้องรอการพิจารณาของวุฒิสภา และ

³⁸ “คำวินิจฉัยที่ 3-4/2545 วันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2545 เรื่อง วุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภามารัฐธรรมนูญ มาตรา 266 และประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 วรรคหนึ่ง (1) (กรณีสภาผู้แทนราษฎรยื่นยันร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. โดยไม่รอผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้วของวุฒิสภา),” ราชกิจจานุเบกษา 119 (5 พฤศจิกายน 2545): 1-12.

³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

มีมติยืนยันให้ใช้ร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร⁴⁰

หลังจากลงมติดังกล่าวแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้มีหนังสือลงวันที่ 22 พฤศจิกายน 2544 แจ้งผลการประชุมให้วุฒิสภาทราบพร้อมทั้งแจ้งว่า “ร่างพระราชบัญญัตินี้ถือว่าผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว” และจะส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 93 ต่อไป ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ที่ประชุมวุฒิสภาทราบถึงหนังสือแจ้งการยืนยันร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ในคราวประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 37 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันที่ 23 พฤศจิกายน 2544 พร้อมทั้งหารือสมาชิกวุฒิสภาว่าวุฒิสภาควรจะมีปฏิบัติต่อไปอย่างไร ปรากฏว่า สมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่เห็นว่า การใช้สิทธิยืนยันร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร โดยไม่รอให้วุฒิสภาพิจารณาข้อเสนอของคณะกรรมการการร่วมกันก่อนนั้น มีปัญหาความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากมีสมาชิกวุฒิสภาตั้งคำถามว่า การยืนยันร่างพระราชบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 176 นั้น มีปัญหาในกระบวนการนิติบัญญัติว่า สภาผู้แทนราษฎรจำเป็นต้องรอให้วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการการร่วมกันก่อนหรือไม่

ปัญหาดังกล่าวนำมาสู่การเสนอให้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยประกอบด้วย 2 คำร้อง คือ คำร้องที่หนึ่ง ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องตามมติที่ประชุมวุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาใน 3 ประเด็น คือ ประเด็นที่หนึ่ง การที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ของคณะกรรมการการร่วมกัน แต่วุฒิสภายังไม่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวที่คณะกรรมการการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว จะถือว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ถูกยับยั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 175 หรือไม่

ประเด็นที่สอง ถ้าศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่ากรณีเช่นนี้มีใช้การยับยั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 175 การที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันตามร่างเดิม และให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว มติของสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ และประเด็นที่สาม การที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันตามร่างเดิมทันทีโดยไม่รอผลการพิจารณาของวุฒิสภาทำให้วุฒิสภาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ กล่าวคือ ไม่สามารถพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวตามที่คณะกรรมการการร่วมกันเสนอได้ กรณีเช่นนี้ถือว่า อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาถูกตัดทอนไปหรือไม่⁴¹

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน.

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5-6.

ส่วนคำร้องที่สองนั้น ยื่นโดยประธานวุฒิสภาตามความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 103 คน ซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 วรรคหนึ่ง (1) ว่า “การที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร โดยที่วุฒิสภายังมิได้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการการร่วมกันกระบวนกรตราร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 175 วรรคหนึ่ง (3) และมาตรา 176 หรือไม่” เนื่องจากที่ประชุมวุฒิสภาเห็นว่าสภาผู้แทนราษฎรจำเป็นต้องรอให้วุฒิสภาพิจารณารายงานของคณะกรรมการการร่วมกันให้แล้วเสร็จตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 175 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อ 123 เสียก่อน จากนั้นจึงใช้สิทธิยืนยันร่างพระราชบัญญัติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 176 ได้ หากข้ามขั้นตอนนี้ไปถือเป็นการใช้สิทธิโดยผิดพลาด มติของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2544 จึงไม่มีผลบังคับ ไม่อาจถือว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว⁴²

ในการพิจารณาคำร้องทั้งสองกรณีดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญได้รวมประเด็นวินิจฉัยทั้งสองคำร้องไว้ในคำวินิจฉัยเดียวกัน เนื่องจากข้อเท็จจริงตามคำร้องทั้งสองเป็นเรื่องเดียวกัน และได้กำหนดประเด็นพิจารณาวินิจฉัย 2 ประเด็น คือ ประเด็นแรก การที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติคุ้มครององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ของคณะกรรมการการร่วมกัน โดยวุฒิสภายังไม่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่คณะกรรมการการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว จะถือว่า ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ถูกยับยั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 175 วรรคหนึ่ง (3) หรือไม่ ประเด็นที่สอง การที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร โดยวุฒิสภายังไม่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว กระบวนกรตราพระราชบัญญัติดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 175 วรรคหนึ่ง (3) และมาตรา 176 หรือไม่⁴³

ในระหว่างกระบวนการพิจารณาคำร้องนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้แจ้งให้องค์กรที่เกี่ยวข้อง คือสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เสนอความเห็นเพิ่มเติม แต่เมื่อครบกำหนดเวลาแล้วไม่มีองค์กรใดส่งความเห็นมา ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาส ปฏิบัติหน้าที่ประธานที่

⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

⁴³ เรื่องเดียวกัน.

ประชุมคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยโดยเสียงข้างมาก 8 ต่อ 6 เสียง⁴⁴ ว่า ยังถือไม่ได้ว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ถูกยับยั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 175 วรรคหนึ่ง (3) และสภาผู้แทนราษฎรไม่อาจยกร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นพิจารณาใหม่ได้ ดังนั้น จึงถือไม่ได้ว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว และไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นว่ากระบวนการตราพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 175 (3) และมาตรา 176 หรือไม่ อีก⁴⁵

การให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยนี้เริ่มด้วยการอธิบายถึงกระบวนการตราพระราชบัญญัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 90 มาตรา 92 มาตรา 93 มาตรา 175 มาตรา 176 โดยศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า “กระบวนการตราพระราชบัญญัติ จะต้องผ่านการพิจารณาของทั้งสองสภาก่อน จึงจะถือว่าได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว” จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า เป็นเรื่องที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว และสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จึงมีการตั้งคณะกรรมการร่วมกัน เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 175 วรรคหนึ่ง (3) เมื่อคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเสร็จแล้ว จึงเสนอรายงานและร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 175 วรรคหนึ่ง (3) บัญญัติให้ทั้งสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้เสนอมาเสียก่อน⁴⁶

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ต่อไปว่า ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินี้ที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้ดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 93 ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน ซึ่งหมายความว่ากรณีที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว อันเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ถูกยับยั้งนั้น ทั้งสองสภาจะต้องได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาแล้วให้ครบถ้วนตามขั้นตอนการตราพระราชบัญญัติที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เสียก่อน

⁴⁴ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก จำนวน 8 คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายผัน จันทรพาน นายปรีชา เถลิมนิชย์ นายมงคล สระฐาน นายศักดิ์ เตชะชาญ นายสุจิต บุญบงการ นายอมร รักษาสัตย์ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย จำนวน 6 คน คือ นายจุมลพล ณ สงขลา พลโท จุล อดิเรก นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ อธิพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ และนายอิสสระ นิตินันท์ประภาศ

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8-9.

ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 92 และหากปรากฏว่าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย จึงให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้⁴⁷

จากคำอธิบายดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การที่สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาและลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันเสนอในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2544 “ยังถือไม่ได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ... ถูกยับยั้งจนกว่าวุฒิสภาจะได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วเสียก่อน” ทั้งนี้ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 175 วรรคหนึ่ง (3) ศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่า เมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้ยังไม่ถูกยับยั้ง สภาผู้แทนราษฎรจึงไม่สามารถยกร่างพระราชบัญญัตินี้ขึ้นพิจารณาใหม่ในที่ประชุมและลงมติยืนยันให้ใช้ร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 176 ได้ แม้ร่างพระราชบัญญัตินี้จะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินก็ตาม เพราะเป็นการตัดทอนอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 175 วรรคหนึ่ง (3) ประกอบมาตรา 90 และมาตรา 92 ดังนั้น จึงยังถือไม่ได้ว่าร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ... ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 176⁴⁸

3.3 การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง

ปัญหาการตีความเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในกรณีนี้ เป็นการโต้แย้งในหมู่สมาชิกวุฒิสภาในประเด็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง ดังปรากฏในคำร้องของคำวินิจฉัยที่ 38/2545⁴⁹ มีที่มาจากกรณีที่คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 138 ได้พิจารณาสรรหาผู้มีความเหมาะสมสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 137 จำนวน 5 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภาเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2544 นายจรัส บุณยพันธศรี พลตำรวจโท วาสนา เพิ่มลาภ นายวีระชัย แนวนบุญเนียร พลเอกศิริรินทร์ ฐปกล้า และนายสมชัย ศรีสุทธิยากร ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้พิจารณาสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 5 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภาเมื่อวันที่

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน.

⁴⁹ "คำวินิจฉัยที่ 38/2545 วันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2545 เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง," *ราชกิจจานุเบกษา* 120 (19 มีนาคม 2546): 1-15.

21 มิถุนายน 2544 ประกอบด้วย นายชูชาติ ศรีแสง นายอุดม เพ็ญพุ่ม นายปริญญา นาคฉัตรีย์ นายปรีชา ธนानันท์ และนายพิศาล พิริยะสกลิต

จากนั้นวุฒิสภาได้แต่งตั้ง “คณะกรรมการธิการวิสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง” ขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 135 ประกอบกับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็น และรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณา เมื่อคณะกรรมการฯ ได้ตรวจสอบกระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหาฯ แล้ว พบว่า มีผู้สมัครและมีผู้ได้รับการเสนอชื่อเข้ารับการสรรหาจำนวน 55 คน ซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการสรรหาฯ ได้ประชุมลงคะแนน รวม 7 ครั้ง ปรากฏว่า **หลังจากการลงคะแนนรอบที่ 5 แล้ว คณะกรรมการสรรหาฯ ได้เปลี่ยนกติกาใหม่ให้นำผู้สมัครเฉพาะผู้ได้คะแนนสูงสุด 3 คน คือ พลเอก ศิริจันทร์ ฐปกล้า นายพยนต์ พันธุ์ศรี และนายสมชัย ศรีสุทธิยากร มาลงคะแนน โดยให้กรรมการสรรหาลงคะแนน คนละ 1 คะแนน แล้วให้ตัดผู้ได้คะแนนต่ำสุดออกไป จากนั้นจึงนำสองคนที่เหลือมาลงคะแนนอีกครั้งหนึ่ง** ปรากฏว่า พลเอกศิริจันทร์ฯ และนายสมชัยฯ ได้คะแนนเต็มคนละ 10 คะแนน คณะกรรมการสรรหาฯ จึงเสนอชื่อบุคคลทั้งสองเป็นผู้ได้รับการสรรหาโดยอ้างว่าได้คะแนนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 แล้ว⁵⁰

ในการประชุมครั้งที่ 21 วันพฤหัสบดีที่ 4 ตุลาคม 2544 ที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจารณาลงมติเลือกกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 5 คน คือ พลตำรวจโท วาสนา เพิ่มลาภ พลเอก ศิริจันทร์ ฐปกล้า นายวีระชัย แนวบุญเนียร นายจรัล บุณพันธ์ศรี และนายปริญญา นาคฉัตรีย์ จากนั้นได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2544 ต่อมา พลตำรวจเอก ประทิน สันติประภพ สมาชิกวุฒิสภา กับคณะ รวม 41 คน ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อประธานรัฐสภาชี้ว่า การดำเนินการของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ เนื่องจากมีการดัดสิทธิผู้สมัครในการลงคะแนนทั้ง 2 รอบ ประธานรัฐสภาเห็นว่า สมาชิกวุฒิสภาได้โต้แย้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งว่ากระบวนการพิจารณาสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาฯ ที่มีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา

ประธานรัฐสภาได้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหา 3 ประเด็น ดังนี้ ประเด็นที่หนึ่ง คณะกรรมการสรรหาฯ มีอำนาจดัดสิทธิผู้สมัครอื่น ๆ ในรอบที่ 6 จำนวน 49 คน ไม่

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

นำมารวมเพื่อลงคะแนนสรรหาดังกล่าว หรือไม่ และการดำเนินการของคณะกรรมการสรรหาฯ ชัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ประเด็นที่สอง การลงมติในรอบที่ 7 แม้จะมีคะแนนเสียงในการเสนอชื่อไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จะถือว่าเป็นมติที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ หากไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จะถือว่าคณะกรรมการสรรหาฯ เสนอรายชื่อผู้ซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวน 2 คน หรือต้องให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาสรรหาผู้ซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งแทนหรือไม่ และประเด็นที่สาม เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามข้อหนึ่งและสองแล้ว เห็นว่า กระบวนการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งขัดต่อรัฐธรรมนูญ จะต้องมีการสรรหากรรมการการเลือกตั้งใหม่ หรือไม่⁵¹

ผลปรากฏว่า ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยโดยเสียงข้างมากกว่า กระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและต้องมีการสรรหาใหม่ กล่าวคือ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก 9 คน⁵² วินิจฉัยว่า การสรรหากรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหาฯ เฉพาะในรอบที่ 6 และรอบที่ 7 ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ในขณะที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย 4 คน⁵³ วินิจฉัยว่า การสรรหากรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหาฯ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 138 (1) และแม้ว่าการสรรหากรรมการการเลือกตั้งจะไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็ไม่มีผลกระทบต่อตัวบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้วุฒิสภานี้เลือก และได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นกรรมการการเลือกตั้งไปแล้ว เพราะกรรมการการเลือกตั้งจะพ้นจากตำแหน่งได้จะต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 141 และกรณีขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 142 ประกอบด้วยมาตรา 137 และมาตรา 139 เท่านั้น แต่ไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุกระบวนการสรรหาไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 2 คน⁵⁴ วินิจฉัยให้ยกคำร้อง โดยเหตุผลว่า คำร้องนี้ไม่ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ประธานรัฐสภาไม่อาจเสนอคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้

⁵¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3-4.

⁵² ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก จำนวน 9 คน มี 8 คนเห็นว่า การสรรหาในรอบที่ 6 และรอบที่ 7 ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ได้แก่ นายอุระ หวังอ้อมกลาง นายอมร รักษาสัตย์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ นายสุจิต บุญบงการ นายมงคล สระฐาน นายจิระ บุญพจนสุนทร และนายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ และมี 1 คนเห็นว่า การสรรหาเฉพาะในรอบที่ 7 ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ คือ นายสุจินดา ยงสุนทร

⁵³ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย จำนวน 4 คน คือ นายผัน จันทรปาน นายปรีชา เฉลิมวณิชย์ พลโท จุล อติเรก และนายกระมล ทองธรรมชาติ

⁵⁴ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยให้ยกคำร้องและไม่ปรากฏว่าได้ร่วมให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยในทางหนึ่งทางใด จำนวน 2 คน คือ นายศักดิ์ เตชะชาญ และนายจุมพล ณ สงขลา

คำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่า คณะกรรมการสรรหาฯ ย่อมมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการเพื่อให้ได้บุคคลผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนกรรมการสรรหาฯ ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เสนอต่อประธานวุฒิสภาภายในกำหนดเวลาที่กำหนด แต่ตามข้อเท็จจริงปรากฏว่าคณะกรรมการสรรหาฯ ได้ประชุมเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2544 กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลงคะแนนสรรหากรรมการการเลือกตั้งขึ้นมาใหม่ ซึ่งเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ภายในของคณะกรรมการสรรหาฯ เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญในการสรรหาผู้ที่เหมาะสมเป็นกรรมการการเลือกตั้งเสนอต่อประธานวุฒิสภา แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา 138 (1) จะไม่ได้บัญญัติวิธีการหรือขั้นตอนในการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาฯ ไว้โดยละเอียด เพียงแต่บัญญัติสาระสำคัญไว้ว่า ผู้ที่ได้รับเลือกจะต้องได้คะแนนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนกรรมการสรรหาฯ ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ก็ตาม แต่หลักเกณฑ์หรือวิธีการใด ๆ ที่คณะกรรมการสรรหาฯ กำหนดขึ้นใช้ในการดำเนินการสรรหาต้องไม่ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องของการสรรหากรรมการการเลือกตั้งด้วย⁵⁵

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า “เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องการสรรหาบุคคล คือ การเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติที่มีความเหมาะสมจะดำรงตำแหน่งที่ต้องมีการสรรหา การสรรหาจึงหมายถึงการเลือกบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่งจากหลายคน เพื่อให้ผู้สรรหาได้มีการเปรียบเทียบแล้วเลือกบุคคลผู้เหมาะสม”⁵⁶ ศาลรัฐธรรมนูญอธิบายว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 138 (1) บัญญัติเกี่ยวกับคะแนนเสียงในการสรรหากรรมการการเลือกตั้งโดยคณะกรรมการสรรหาฯ ไว้ว่าผู้ที่ได้รับเลือกจะต้องได้รับคะแนนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนกรรมการสรรหาฯ ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญประสงค์ให้ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งได้รับคะแนนสูงมากกว่าคะแนนเสียงข้างมากตามปกติ จึงได้กำหนดเงื่อนไขของจำนวนคะแนนที่ผู้นั้นจะต้องได้รับไว้ หากการดำเนินการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาฯ ไม่สามารถหาผู้ได้รับเลือกที่มีคะแนนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 จนครบจำนวน รัฐธรรมนูญ มาตรา 138 (3) ก็ได้บัญญัติแก้ไขปัญหามาแล้ว โดยมอบให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาทำหน้าที่เสนอชื่อแทนจนครบจำนวน

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าคณะกรรมการสรรหาฯ ได้เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ในรอบที่ 6 และรอบที่ 7 โดยนำผู้มีคุณสมบัติเพียง 3 คนที่ได้คะแนนสูงสุดในรอบที่ 5 มาให้กรรมการสรรหาฯ ลงคะแนนเพื่อคัดคนออกคนหนึ่ง แล้วนำผู้สมัครที่เหลืออีก 2 คนมาลงคะแนนในรอบที่ 7 เพื่อให้ได้คะแนนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนกรรมการสรรหาฯ ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า “เป็นการเจาะจงให้กรรมการสรรหาเลือกผู้สมัครเพียงสองคนจากผู้สมัครสองคน โดยไม่ได้นำผู้สมัครคนอื่นมาเปรียบเทียบ ทั้งที่เมื่อเริ่มเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ในรอบที่ 6 คณะกรรมการสรรหาฯ

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8-10.

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

ต้องนำรายชื่อผู้สมัครที่ยังไม่ได้รับการเลือกอีก 49 คนมาให้กรรมการสรรหาลงคะแนนในรอบที่ 6 ด้วย การดำเนินการดังกล่าวทำให้ผู้สมัครคนอื่นที่มีคุณสมบัติครบถ้วนและไม่มีลักษณะต้องห้ามอีก 49 คนต้องถูกตัดสิทธิในการได้รับการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่เปลี่ยนแปลงใหม่ในรอบที่ 6”⁵⁷

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า การนำผู้สมัครที่เหลืออยู่เพียงสองคนจากการลงคะแนนในรอบที่ 6 มาให้กรรมการสรรหาฯ ลงคะแนนในรอบที่ 7 โดยให้กรรมการสรรหาฯ ลงคะแนนได้คนละ 2 คะแนน เพื่อให้ผู้สมัครทั้งสองคนได้คะแนนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 นั้น “ไม่ใช่การสรรหาในความหมายที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 138 บัญญัติไว้” ส่วนคะแนนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ที่ผู้ได้รับเลือกสองคนในรอบที่ 7 คือ พลเอกศิริินทร์ ฯ และนายสมชัยฯ ได้รับนั้น ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า “เป็นการลงคะแนนเพียงเพื่อให้ได้คะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เท่านั้น ดังนั้น การลงคะแนนสรรหากรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหาฯ เฉพาะในรอบที่ 6 และรอบที่ 7 จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 138 (1)”⁵⁸

คำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่า เมื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมากได้วินิจฉัยแล้วว่า การสรรหากรรมการการเลือกตั้งในรอบที่ 6 และรอบที่ 7 ของคณะกรรมการสรรหาฯ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว ก็ต้องถือว่าผู้ได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาฯ ในรอบที่ 6 และรอบที่ 7 จำนวน 2 คน คือ พลเอก ศิริรินทร์ ฯ และนายสมชัยฯ ไม่เป็นผู้ได้รับการสรรหา แม้ว่าผู้ได้รับการสรรหาในการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาในรอบที่ 6 และรอบที่ 7 ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ คือ พลเอก ศิริรินทร์ ฯ จะได้รับการเลือกจากวุฒิสภาให้เป็นกรรมการการเลือกตั้ง แต่การได้รับเลือกนั้นก็ต้องถือว่าไม่สมบูรณ์อันมีผลให้ต้องมีการสรรหากรรมการการเลือกตั้งใหม่ เมื่อการพบว่ากระบวนการสรรหาบางขั้นตอนของคณะกรรมการสรรหาฯ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้เกิดขึ้นในภายหลัง ดังนั้น จึงมีผลให้เฉพาะขั้นตอนและผลของขั้นตอนการสรรหาที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการสรรหาฯ ในรอบที่ 6 และรอบที่ 7 เท่านั้นที่ต้องเสียไป และต้องมีการสรรหากรรมการการเลือกตั้งใหม่ โดยศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 138 บัญญัติให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่มีหน้าที่เลือกกรรมการการเลือกตั้ง⁵⁹

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11-12.

⁵⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

⁵⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

3.4 การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาในการพิจารณาญัตติตั้งคณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภา

ปัญหาการตีความกฎเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภากรณีต่อมาเป็นเรื่องการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการพิจารณาญัตติตั้งคณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภา จำนวน 21 คณะ ในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ดังปรากฏในคำร้องของคำวินิจฉัยที่ 43/2546⁶⁰ มีที่มาจากกรณีที่นายกรัฐมนตรี ไสงาม สมาชิกวุฒิสภากับคณะ รวม 31 คน มีหนังสือลงวันที่ 11 กันยายน 2546 เพื่อขอให้ประธานวุฒิสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในกรณีที่คณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภาทั้ง 21 คณะ จะครบวาระในวันที่ 17 สิงหาคม 2546 ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ข้อ 75 ซึ่งที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 28 (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันที่ 3 มิถุนายน 2546 ได้พิจารณาญัตติเรื่องขอให้ตั้งคณะกรรมการการสามัญเพื่อสรรหาสมาชิกให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภา ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อ 76 และมีมติตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง⁶¹

นายกรัฐมนตรี ไสงาม และคณะ ชี้ว่า คณะกรรมการการสามัญเพื่อทำหน้าที่สรรหาสมาชิกให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภาที่ตั้งขึ้นตามมติวุฒิสภาดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 189 แต่เมื่อคณะกรรมการชุดนี้ได้ดำเนินการกระบวนการสรรหาสมาชิกให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภา กลับปฏิบัติหน้าที่โดยมีการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์การสรรหาไปมาระหว่างการดำเนินการกระบวนการสรรหา ซึ่งเป็นปัญหาที่สมาชิกวุฒิสภาได้เคยวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางมาก่อนแล้ว โดยเฉพาะในกรณีการสรรหากรรมการในองค์กรอิสระที่วุฒิสภามีการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ระหว่างการสรรหามาแล้วหลายกรณี ดังเช่นการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาได้ยื่นเรื่องผ่านประธานรัฐสภาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย และศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยแล้วว่า การเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์การดำเนินการดำเนินการกระบวนการสรรหานั้นไม่ชอบ จนมีผลทำให้พลเอก ศิริรินทร์ ฐูปกล้า ประธานกรรมการการเลือกตั้งต้องพ้นจากตำแหน่ง⁶²

⁶⁰ "คำวินิจฉัยที่ 43/2546 วันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2546 เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการพิจารณาญัตติตั้งคณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภา จำนวน 21 คณะ ในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 159 วรรคสี่ หรือไม่," ราชกิจจานุเบกษา 121 (4 สิงหาคม 2547): 172-76.

⁶¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 172-173.

⁶² เรื่องเดียวกัน, หน้า 173.

พลตรี มนูญกฤต รูปขจร รองประธานรัฐสภา ทำหน้าที่แทนและรักษาราชการแทน ประธานรัฐสภา เห็นว่า กรณีนี้เป็นปัญหาระหว่างสมาชิกวุฒิสภาที่มีความเห็นไม่ลงรอยกันเกี่ยวกับการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ประกอบกับมีการวิพากษ์วิจารณ์จนมีความเห็นแตกออกเป็นสองฝ่าย โดยฝ่ายหนึ่งคือสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 31 คนโต้แย้งว่าการดำเนินการของวุฒิสภาเป็นการขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และยืนยันว่าข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ข้อ 94 วรรคสามได้กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิการสามัญประจำวุฒิสภาที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่คณะกรรมการสิทธิการรวบรวม (สองปี) ทำหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะได้มีการตั้งคณะกรรมการใหม่ ทำให้งานของวุฒิสภามีได้ขัดข้องหรือเสียหายแต่ประการใด ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า การตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาที่เกิดขึ้นนั้น เป็นเรื่องที่สามารถทำได้ ประธานรัฐสภาจึงเสนอเรื่องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 โดยมีคำขอให้วินิจฉัย 2 ประเด็น คือ ประเด็นที่หนึ่ง การใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการพิจารณาญัตติตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา จำนวน 21 คณะ ในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 159 วรรคสี่ หรือไม่ และประเด็นที่สอง หากการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามข้อหนึ่ง เป็นไปโดยมิชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยรวมแล้ว ผลหรือมติของวุฒิสภาจากการประชุมดังกล่าว จะใช้บังคับได้หรือไม่⁶³

อย่างไรก็ตาม แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏชัดเจนว่ามีปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นในหมู่สมาชิกวุฒิสภาเกิดขึ้น แต่เมื่อพิจารณาคำร้องนี้แล้ว ปรากฏว่า ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายกระมล ทองธรรมชาติ ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ ได้วินิจฉัยโดยเสียงข้างมาก 10 ต่อ 3 เสียง⁶⁴ ว่า “ไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย” ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก เห็นว่า กรณีตามคำร้องไม่เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย เห็นว่า กรณีตามคำร้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266

คำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลในการไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยว่า วุฒิสภาเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เมื่อประธานรัฐสภาเห็นว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ประธานรัฐสภาสามารถเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

⁶³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 173-174.

⁶⁴ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก จำนวน 10 คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจุมพล ณ สงขลา นายจิระ บุญพจนสุนทร นายผั่น จันทรปาน นายมงคล สระฐาน นายศักดิ์ เตชะชาญ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ และนางสาวณีย์ อัสวโรจน์ ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย จำนวน 3 คน คือ นายมานิต วิทยาเต็ม นายสุจิต บุญบงการ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ได้ แต่การที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยนั้น “จะต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาเกิดขึ้นเสียก่อน โดยปัญหานั้นอาจเป็นลักษณะของการมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญว่า องค์กรหนึ่งองค์กรใดมีอำนาจกระทำการในเรื่องหนึ่งเรื่องใดหรือไม่เพียงใด หรือเป็นลักษณะของกรณีองค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปมีปัญหาโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างกัน” จากหลักการดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า “กรณีตามคำร้องนี้เป็นเรื่องที่ประธานรัฐสภาได้รับคำร้องจากสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 31 คน ซึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาในฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับผลหรือมติของวุฒิสภา อันเป็นเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ภายในองค์กร ไม่ใช่กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา และไม่ใช่เป็นเรื่องที่วุฒิสภามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนว่าสามารถกระทำได้หรือไม่ จึงมิใช่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยให้ได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266”⁶⁵

3.5 การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ปัญหาการตีความเกี่ยวกับการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภากรณีสุดท้าย เป็นเรื่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ดังปรากฏในคำร้องของคำวินิจฉัยที่ 44/2546⁶⁶ มีที่มาจากกรณีที่นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และคณะสมาชิกวุฒิสภารวม 54 คน เห็นว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 257 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องสำคัญ จึงได้ร่วมกันเสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อขัดแย้งในทางปฏิบัติ 3 ประเด็น คือ ประเด็นที่หนึ่ง กรณีการหยุดการประชุมเพื่อหาข้อตกลงหรือเป็นการล้มระบอบการสรรหา ประเด็นที่สอง การเลือกกันเองของผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคนเพื่อเป็นกรรมการสรรหา ซึ่งผู้แทนพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกเป็นกรรมการสรรหา จำนวน 4 คน เป็นผู้แทนจากพรรคร่วมรัฐบาลทั้งหมด และประเด็นที่สาม วุฒิสภามีได้มีการตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการกำหนดหน่วย

⁶⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 174.

⁶⁶ "คำวินิจฉัยที่ 44/2546 วันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2546 เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ," *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (4 สิงหาคม 2547): 219-32.

ธรรมาภิบาลของคณะกรรมการสรรหาฯ ทำให้มีปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ โดยคณะกรรมการสรรหาฯ ที่ตั้งขึ้นมาแต่ละครั้งมักจะสร้างกฎเกณฑ์กติกาขึ้นเองเป็นการเฉพาะกิจเฉพาะคราวไป⁶⁷

ประธานรัฐสภาเห็นว่า “เป็นกรณีซึ่งมีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร คือ คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีการปฏิบัติหน้าที่กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา” จึงได้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา ในการพิจารณาคำร้องนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้กำหนดประเด็นวินิจฉัยว่า “การดำเนินการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ภายหลังที่มีการลงคะแนนหลายรอบ ซึ่งกรรมการสรรหาฯ ได้เห็นคะแนนแล้ว การหยุดประชุมและมีการตกลงหารือกันเป็นการลับโดยให้เจ้าหน้าที่ออกนอกห้องประชุม และไม่มีการจดบันทึกการหารือไว้เป็นหลักฐานและภายหลังการตกลงหารือเป็นการลับ ทำให้คะแนนที่ผู้สมัครได้รับเปลี่ยนแปลงผกผันไป ถือเป็นการดำเนินการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ขัดด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่”⁶⁸

ผลการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญปรากฏว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 7 คน⁶⁹ วินิจฉัยว่า การดำเนินการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เป็นการดำเนินการสรรหาที่เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 2 คน⁷⁰ วินิจฉัยให้ยกคำร้อง เนื่องจากคณะกรรมการสรรหาฯ ไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และแม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยว่าคณะกรรมการสรรหาฯ เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรณีตามคำร้องก็ไม่ใช่เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266⁷¹

คำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลตอนหนึ่งว่า “เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องการสรรหาบุคคล คือ การเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติที่มีความเหมาะสมจะดำรงตำแหน่งที่ต้องมีการสรรหา การสรรหาจึงหมายถึง การเลือกบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่งจากหลายคน เพื่อให้ผู้สรรหาได้มีการเปรียบเทียบ แล้วเลือกบุคคลผู้เหมาะสม”⁷² ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า เมื่อพิจารณากระบวนการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์โดยคณะกรรมการสรรหาฯ ชุดนี้ทั้ง 19 รอบ รวมถึงรอบที่หลังจากการประชุมลับแล้ว คือตั้งแต่รอบที่ 14 เป็นต้นมาแล้ว เห็นได้

⁶⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 221-222.

⁶⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 226.

⁶⁹ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก จำนวน 7 คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายผัน จันทรปาน นายจิระ บุญพจนสุนทร นายมงคล สระฐาน นายสุจิต บุญบงการ นายสุวิทย์ อีร์พงษ์ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง

⁷⁰ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยให้ยกคำร้อง 2 คน คือ นายจุมพล ณ สงขลา และนายศักดิ์ เตชะชาญ

⁷¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 231.

⁷² เรื่องเดียวกัน, หน้า 229.

ว่าคณะกรรมการสรรหาฯ ก็ยังคงให้อิสระแก่กรรมการสรรหาฯ ในการลงคะแนนให้ผู้สมัครและผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งพิจารณาได้จากผลการลงคะแนนตั้งแต่รอบที่ 14 เป็นต้นไป ก็มีผู้ได้รับคะแนนหลากหลายกันไป ไม่ใช่มีการลงคะแนนให้บุคคลในจำนวนที่ถูกจำกัด ดังเช่นกรณีการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งใน 2 รอบสุดท้ายตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 38/2545 ซึ่งมีการจำกัดให้กรรมการสรรหาฯ ลงคะแนนให้บุคคลเพียง 2 คน เท่านั้น กระบวนการลงคะแนนของกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จึงไม่ได้ขัดกับเจตนารมณ์ในเรื่องการสรรหาแต่อย่างใด⁷³

ส่วนข้อโต้แย้งที่ว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีการประชุมลับเมื่อดำเนินการสรรหาไปได้ระยะหนึ่งแล้ว นั้น ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า “การประชุมลับเป็นวิธีการดำเนินการประชุมพิจารณาเพื่อคัดเลือก ไม่ใช่เป็นการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ในการคัดเลือก” ศาลรัฐธรรมนูญอธิบายว่า สำหรับหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกลักษณะนั้น จะเริ่มตั้งแต่การเปิดรับสมัครและการเสนอชื่อ การตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครและผู้ได้รับการเสนอชื่อ การให้โอกาสผู้สมัครและผู้ได้รับการเสนอชื่อแสดงวิสัยทัศน์ และการลงคะแนนคัดเลือกของคณะกรรมการสรรหาฯ ส่วนการประชุมเป็นเพียงวิธีการดำเนินการของคณะกรรมการสรรหาฯ เพื่อให้มีการมาร่วมกันของกรรมการสรรหาฯ แล้วดำเนินการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น ตลอดจนเริ่มดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กรรมการสรรหาฯ ได้ร่วมกันกำหนดไว้⁷⁴

จากคำวินิจฉัยเรื่องการประชุมลับตามคำอธิบายข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญได้ชี้ว่า “การดำเนินการสรรหาและการคัดเลือกในบางครั้งหรือบางเหตุการณ์ มีความจำเป็นต้องดำเนินการโดยวิธีการประชุมลับ เพราะอาจต้องอภิปรายถึงประวัติ คุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามบางประการของผู้สมัครหรือผู้ได้รับการเสนอชื่อโดยละเอียด และไม่สมควรที่จะมีการจัดทำและเปิดเผยรายงานการประชุมลับดังกล่าวต่อบุคคลภายนอก” ดังนั้น คณะกรรมการสรรหาฯ จึงมีสิทธิที่จะกำหนดให้มีการประชุมลับ และไม่ให้มีการจัดทำรายงานการประชุมลับหรือหากจัดทำก็อาจจะไม่ให้มีการเปิดเผยต่อบุคคลภายนอกได้ เพราะเป็นเรื่องการดำเนินการภายในของคณะกรรมการสรรหาฯ ซึ่งไม่ใช่เป็นกรณีที่ผิดปกติไปจากการประชุมลับทั่ว ๆ ไปขององค์กรต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการสรรหาและคัดเลือกโดยการประชุมลับของคณะกรรมการสรรหาฯ ก็จะต้องไม่ให้ขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ในเรื่องของการสรรหาบุคคล คือ การเลือกบุคคลคนหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่งจากหลายคน เพื่อให้ผู้สรรหาได้มีการเปรียบเทียบแล้วเลือกบุคคลผู้เหมาะสม”⁷⁵ เมื่อการดำเนินการสรรหาตุลาการ

⁷³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 229.

⁷⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 229-230.

⁷⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 230.

ศาลรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการสรรหาไม่ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องการสรรหาบุคคล ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า การดำเนินการดังกล่าวจึงเป็นการดำเนินการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว⁷⁶

4. การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร

ปัญหาการตีความอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร ปรากฏในคำร้องของ**คำวินิจฉัยที่ 32/2543**⁷⁷ ยื่นโดยประธานรัฐสภาตามความเห็นของนายอดิศร เพียงเกษ และคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 42 คน เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า “คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ของสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ได้หรือไม่” คำร้องนี้ที่มาจากข้อขัดแย้งทางความคิดในหมู่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับ**อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญฯ ในการพิจารณาคำของบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ** โดยมีความเห็นเป็น 2 ฝ่าย ดังนี้⁷⁸

ฝ่ายแรก เห็นว่า คณะกรรมการวิสามัญฯ และกรรมาธิการวิสามัญฯ ไม่มีอำนาจพิจารณาคำของบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ เพราะเป็นการกระทำที่ขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 180 วรรคห้า และวรรคหก ดังนั้น การขอเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ในชั้นคณะกรรมการวิสามัญฯ จึงไม่สามารถทำได้ ในขณะที่ฝ่ายที่สอง เห็นว่า คณะกรรมการวิสามัญฯ และกรรมาธิการวิสามัญฯ มีอำนาจพิจารณาคำของบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจได้ เพราะรัฐธรรมนูญมาตรา 180 วรรคห้า บัญญัติห้ามไว้เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่ไม่สามารถแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการได้ แต่ไม่ได้ห้ามคณะกรรมการวิสามัญฯ และกรรมาธิการวิสามัญฯ ดังนั้น ถ้าการเสนอหรือการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนใน

⁷⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 231.

⁷⁷ "คำวินิจฉัยที่ 32/2543 วันที่ 7 กันยายน พ.ศ. 2543 เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ของสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการวิสามัญฯ มีอำนาจขอหรือเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ได้หรือไม่," *ราชกิจจานุเบกษา* 118 (22 สิงหาคม 2544): 1-5.

⁷⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

รายการมิได้มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนได้เสียในการใช้งบประมาณรายจ่ายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 180 วรรคหกแล้ว คณะกรรมการวิสามัญฯ และกรรมการวิสามัญฯ ย่อมกระทำได้

ประธานรัฐสภาเห็นว่า เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมิได้รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ แล้ว และคณะกรรมการวิสามัญฯ ไปพิจารณาปรับลดงบประมาณของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ลงจากวงเงินที่ตั้งงบประมาณไว้ จากนั้นก็มักจะมีส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ เสนอคำขอของงบประมาณเพิ่มเติมเข้ามาในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญฯ อยู่เสมอ จึงมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย 5 ประเด็น ดังนี้ ประเด็นที่หนึ่ง ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ จะเสนอคำขอของงบประมาณเพิ่มเติมโดยตรงต่อคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้หรือไม่

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการวิสามัญฯ จะยกคำขอของงบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ขึ้นพิจารณาได้หรือไม่ ประเด็นที่สาม กรรมการวิสามัญฯ ทั้งที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะเสนอให้คณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาคำขอของงบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ได้หรือไม่ ประเด็นที่สี่ คำขอของงบประมาณเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนหรือไม่ และประเด็นสุดท้าย กรรมการวิสามัญฯ แต่ละคน ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ จะมีสิทธิขอแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ได้หรือไม่⁷⁹

ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายประเสริฐ นาสกุล ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ⁸⁰ ได้กำหนดประเด็นพิจารณาวินิจฉัยว่า “คณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ของสภาผู้แทนราษฎร และกรรมการวิสามัญฯ มีอำนาจขอหรือเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ได้หรือไม่”⁸¹ คำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญได้อธิบายถึงหลักการเกี่ยวกับการแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการงบประมาณ โดยชี้ว่า “หลักการจัดทำและการ

⁷⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

⁸⁰ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 11 คน คือ นายประเสริฐ นาสกุล นายโกเมน ภัทรภิรมย์ นายจุมพล ณ สงขลา พลโท จุล อติเรก นายปรีชา เฉลิมวณิช นายมงคล สระฐาน นายสุจิต บุญบงการ นายสุวิทย์ อีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอิสสระ นิตินันท์ ประภาศ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง

⁸¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

อนุมัติงบประมาณ” นั้น รัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณบัญญัติให้ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) เป็นผู้ที่มีอำนาจจัดทำงบประมาณรายจ่าย เพราะเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่นเพื่อนำมาใช้ในการบริหารประเทศ ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) เป็นผู้ที่มีอำนาจอนุมัติงบประมาณรายจ่ายตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ไม่อาจมีอำนาจเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ดังนั้น “ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจจึงไม่อาจเสนอคำขอของงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมโดยตรงต่อคณะกรรมการการวิสามัญฯ ได้ โดยต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบก่อนนำเสนอคณะกรรมการการวิสามัญฯ พิจารณา”⁸²

จากหลักการดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยกรณีปัญหาข้อเท็จจริงตามคำร้องว่า เมื่อสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ไม่มีอำนาจเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ด้วยตนเอง คณะกรรมการการวิสามัญฯ ในฐานะที่ได้รับแต่งตั้งจากสภาผู้แทนราษฎร ให้ปฏิบัติหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ย่อมไม่มีอำนาจขอหรือเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ได้ ส่วนคณะกรรมการการวิสามัญฯ และกรรมการการวิสามัญฯ ทั้งที่เป็นและมีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่อาจเสนอหรือยกคำขอของงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ที่คณะรัฐมนตรียังไม่ได้ให้ความเห็นชอบขึ้นพิจารณาได้ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า คณะกรรมการการวิสามัญฯ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ของสภาผู้แทนราษฎร และกรรมการการวิสามัญฯ ไม่มีอำนาจขอหรือเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ได้⁸³

5. การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติปรากฏใน 3 กรณี คือ กรณีแรกเป็นปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการวินิจฉัยการกระทำของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำการโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กรณีที่สองเป็นปัญหาโต้แย้งเกี่ยวกับองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และกรณีที่สามเป็นปัญหาการตีความการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

⁸² เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

⁸³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4-5.

5.1 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการ
วินิจฉัยการกระทำของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำการโดยไม่
ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

กรณีนี้ปรากฏในคำร้องของคำวินิจฉัยที่ 63/2543⁸⁴ ยื่นโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ปัญหาดังกล่าวมีที่มาจากกรณีที่นายทองก้อน วงศ์สมุทร และคณะประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 163,126 คน ได้ใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 304 เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 307 ถอดถอนนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ออกจากตำแหน่ง เพราะมีพฤติการณ์ส่อว่าจงใจกระทำการใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 มาตรา 29 มาตรา 30 มาตรา 48 มาตรา 201 มาตรา 205 และมาตรา 212

คำร้องของผู้ร่วมกันเข้าชื่อยื่นถอดถอนชื่อต่อประธานวุฒิสภาว่า นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินและรับผิดชอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐมนตรีทั้งปวง และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีอำนาจหน้าที่บริหารราชการกระทรวงการคลัง ได้ขอความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยจงใจทำหนังสือแสดงความจำนงที่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ด้วยการกำหนดให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 และพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501 โดยมีวัตถุประสงค์ให้มีการรวมบัญชีทุนสำรองเงินตรา ซึ่งอยู่ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย 3 บัญชี เป็นบัญชีเดียว เพื่อนำผลกำไรและผลประโยชน์ที่สะสมไว้ในบัญชีทุนสำรองเงินตราออกมาใช้ชำระหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (กองทุนฟื้นฟู) ที่เกิดจากการที่กระทรวงการคลังค้าประกันเงินฝากและหนี้ของสถาบันการเงิน นอกจากนี้ คณะผู้เข้าชื่อถอดถอนยังเห็นว่าคณะรัฐมนตรีนำโดยนายชวน หลีกภัย ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวฯ ที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 และมาตรา 30 อีกด้วย⁸⁵

ประธานวุฒิสภาได้ส่งคำร้องขอให้ถอดถอนดังกล่าวให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ดำเนินการไต่สวนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 305 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.

⁸⁴ "คำวินิจฉัยที่ 66/2543 วันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ. 2543 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้วินิจฉัยอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ ฯ และการกระทำของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ฯ" *ราชกิจจานุเบกษา* 118 (3 กันยายน 2544): 1-5.

⁸⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-2.

2542 มาตรา 63 ปรากฏว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่าเหตุแห่งการขอให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งกรณีนี้ เป็นการกล่าวหานายชวน หลีกภัย และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังว่าเสนอร่างพระราชบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ จึงเป็นปัญหาว่า **“คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติตามคำร้องดังกล่าว ข้างต้นมีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และการกระทำของผู้ถูกกล่าวหา ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่”** จึงเสนอคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266⁸⁶

อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายประเสริฐ นาสกุล ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ⁸⁷ วินิจฉัยไม่รับคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้พิจารณา โดยให้เหตุผลว่ากรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ได้นั้น ต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วย ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าจากข้อเท็จจริงตามคำร้องนี้ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ต้องดำเนินการคือไต่สวนเรื่องที่ประธานวุฒิสภาส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 305 วรรคหนึ่ง นั่นคือ เรื่องที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 5 หมื่นคนเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นบุคคลตาม มาตรา 303 ออกจากตำแหน่งตามมาตรา 307⁸⁸

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยฯ ร่างพระราชบัญญัติเงินตราฯ และร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวฯ รวมทั้งการกระทำของนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น “เป็นการขอให้พิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 305 วรรคหนึ่ง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ

⁸⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

⁸⁷ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 15 คน คือ นายประเสริฐ นาสกุล นายกระมล ทองธรรมชาติ นายโกเมน ภัทรภิรมย์ นายจุมพล ณ สงขลา พลโท จุล อติเรก นายปรีชา เฉลิมวณิชช์ นายผัน จันทรปาน นายมงคล สระฐาน นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุจิต บุญบงการ นายสุวิทย์ อีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอมร รักชาติชัย นายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาส และนายอุระ หวังอ้อมกลาง

⁸⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

คณะกรรมการ ป.ป.ช. อยู่แล้ว จึงยังไม่ใช่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และไม่ใช้กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266”⁸⁹

5.2 องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

กรณีนี้ปัญหาการโต้แย้งเกี่ยวกับองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปรากฏในคำร้องของคำวินิจฉัยที่ 18/2544⁹⁰ ยื่นโดยประธานรัฐสภาในระหว่างที่วุฒิสภา ดำเนินกระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ชุดแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เนื่องจากนายอมร อมรรัตนานนท์ สมาชิกวุฒิสภา มีหนังสือร้องเรียนต่อประธาน วุฒิสภาว่า กรรมการ ป.ป.ช. 3 คน คือ นายเกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม พลโท สวัสดิ์ ออรุ่งโรจน์ และคุณหญิงปรีญา เกษมสันต์ ณ อยุธยา มีชื่อเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในห้างหุ้นส่วน บริษัท อันเป็นการ กระทำที่ฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา 258 วรรคหนึ่ง (3) และวรรคสอง และพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง (3) และ วรรคสอง

ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นภายหลังจากที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 17 (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ 26 มีนาคม 2542 ลงมติเลือกนายเกริกเกียรติฯ พลโท สวัสดิ์ ฯ และคุณหญิงปรีญาฯ ให้ ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงพบว่า นายเกริกเกียรติฯ มีชื่อเป็น หุ้นส่วนประเภทจำกัดความรับผิดชอบของห้างหุ้นส่วนจำกัด พิชณการโยธา แต่เนื่องจากไม่ได้ดำรง ตำแหน่งเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการ กรณีจึงไม่ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 258 วรรคหนึ่ง (3) และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง (3)

ส่วนกรณีพลโท สวัสดิ์ฯ มีชื่อเป็นกรรมการบริษัท เดอะ เบสท์ เจเนอรัล คอมมู นิเคชั่น จำกัด แต่ก็ได้แสดงสำเนาหนังสือลาออกจากการเป็นกรรมการบริษัท ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2540 และวันที่ 4 มกราคม 2544 ยืนยันว่า มีการดำเนินการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการออกจากการเป็นกรรมการบริษัทต่อนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกรุงเทพมหานคร แต่การดำเนินการดังกล่าว กระทำในระยะเวลาเกิน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับเลือกจากวุฒิสภาแล้ว สำหรับกรณีคุณหญิงปรีญาฯ มี ชื่อเป็นกรรมการบริษัท วงศ์อมร จำกัด แต่ไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือแสดงการลาออกจากการเป็น

⁸⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

⁹⁰ "คำวินิจฉัยที่ 18/2544 วันที่ 26 มิถุนายน พ.ศ. 2544 เรื่อง องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ," *ราชกิจจานุเบกษา* 119 (28 มีนาคม 2545): 158-73.

กรรมการบริษัทดังกล่าว มีแต่หนังสือของคุณหญิงวนิดา พุนศรีวิงศ์ น้องสาว ซึ่งเป็นกรรมการบริษัทดังกล่าวคนหนึ่ง รับรองว่า คุณหญิงปรียาฯ แสดงเจตนาลาออกจากการเป็นกรรมการบริษัทแล้ว ต่อมาเมื่อวันที่ 9 มกราคม 2544 จึงมีการดำเนินการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการออกจากการเป็นกรรมการบริษัทต่อนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นระยะเวลาเกิน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับเลือกจากวุฒิสภาเช่นกัน⁹¹

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว ประธานรัฐสภาได้เสนอความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยใน 4 ประเด็น ดังนี้⁹² ประเด็นแรก กรณีพลโทสวัสดิ์ ไม่ดำเนินการจดทะเบียนลาออกจากการเป็นกรรมการบริษัท ต่อนายทะเบียน ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับเลือกจากวุฒิสภา จะถือว่าเป็นการลาออกจากการเป็นกรรมการบริษัทดังกล่าว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 258 วรรคสอง ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 11 วรรคสอง หรือไม่

ประเด็นที่สอง หากฟังได้ว่า พลโท สวัสดิ์ฯ กระทำการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา 258 วรรคหนึ่ง (3) และวรรคสอง ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง (3) และวรรคสอง จะถือว่าพลโทสวัสดิ์ฯ ได้รับเลือกให้เป็นกรรมการ ป.ป.ช. มาก่อนหรือไม่ ประเด็นที่สาม กรณีคุณหญิงปรียาฯ ไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือแสดงการลาออกจากการเป็นกรรมการบริษัท ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับเลือกจากวุฒิสภา และไม่ได้นำดำเนินการจดทะเบียนการลาออกจากการเป็นบริษัท วงศ์อมระฯ ต่อนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกรุงเทพมหานคร ภายในกำหนดเวลาข้างต้น จะถือว่าคุณหญิงปรียาฯ ได้รับเลือกให้เป็นกรรมการ ป.ป.ช. มาก่อน หรือไม่

ประเด็นสุดท้าย หากฟังได้ว่ากรรมการ ป.ป.ช. ทั้งสองคน คือ พลโท สวัสดิ์ และคุณหญิงปรียาฯ หรือคนใดคนหนึ่ง กระทำการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา 258 วรรคหนึ่ง (3) และวรรคสอง ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง (3) และวรรคสอง มาตั้งแต่เริ่มแรกแล้ว องค์ประกอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีความถูกต้องสมบูรณ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 297 วรรคหนึ่ง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 6 หรือไม่ และหากฟังได้ว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ถูกต้องสมบูรณ์มาตั้งแต่ต้น การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีความถูกต้องชอบธรรมตามกฎหมายหรือไม่

⁹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 158-159.

⁹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 159-160.

ประธานรัฐสภาเห็นว่า พลโท สวัสดิ์ และคุณหญิงปรียาฯ ลาออกจากการเป็นกรรมการบริษัทเกิน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับเลือกจากวุฒิสภาให้เป็นกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผลให้บุคคลทั้งสอง “เป็นกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีคุณสมบัติไม่ครบถ้วน หรือมีลักษณะต้องห้าม ทำให้องค์ประกอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สมบูรณ์มาตั้งแต่เริ่มแรก” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 297 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 6 เนื่องจากการลาออกตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 258 วรรคสอง ต้องเป็นกรณีที่มีหลักฐานชัดเจน การลาออกด้วยวาจาไม่น่ารับฟังได้ กรณีคุณหญิงปรียาฯ นั้น มีเพียงพยานบุคคลคือคุณหญิงวินิตาฯ รับรองว่า ได้รับหนังสือลาออก แต่ไม่สามารถนำหลักฐาน คือหนังสือลาออกมาแสดงได้ จึงรับฟังไม่ได้ว่า คุณหญิงปรียาฯ ลาออกจากการบริษัทภายในกำหนดเวลาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 258 วรรคสอง⁹³ ด้วยเหตุนี้ ประธานรัฐสภาจึงเสนอคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า “การกระทำการใดๆ ที่จะถือว่าเป็นการลาออกโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 258 วรรคหนึ่ง (3) และวรรคสอง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง (3) และวรรคสอง”⁹⁴

อย่างไรก็ตาม ภายในองค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีความเห็นไม่สอดคล้องกันเกี่ยวกับการรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายประเสริฐ นาสกุล ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ มีมติเสียงข้างมาก 9 ต่อ 5 เสียง⁹⁵ ว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย โดยให้เหตุผลว่า เป็นการร้องขอให้พิจารณาวินิจฉัยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีที่กรรมการ ป.ป.ช. บางคนกระทำการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา 258 วรรคหนึ่ง (3) และวรรคสอง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 11 วรรคหนึ่งและวรรคสอง⁹⁶ ทำให้เกิดปัญหาว่า “การดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะถูกต้องสมบูรณ์มาตั้งแต่ต้นหรือไม่ หากไม่ถูกต้อง การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีความถูกต้อง

⁹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 166.

⁹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 166.

⁹⁵ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก จำนวน 9 คน ที่ได้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ประกอบด้วย นายประเสริฐ นาสกุล นายกระมล ทองธรรมชาติ พลโท จุล อดิเรก นายผัน จันทรปาน นายมงคล สระฐาน นายสุจิต บุญบงการ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายสุจินดา ยงสุนทร นายอุระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย จำนวน 5 คน ที่วินิจฉัยว่า ไม่ยกคำร้อง คือ นายจุมพล ณ สงขลา นายปรีชา เฉลิมวิเศษ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นายอมร รักษาสัตย์ และนายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ

⁹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 166-167.

ชอบธรรมตามกฎหมายหรือไม่ ถือได้ว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ”⁹⁷

หลังจากได้แจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและคำให้การเป็นหนังสือ และได้มีการออกนั่งพิจารณาเพื่อฟังคำแถลงของคู่กรณีและคำสืบพยานของผู้แทนกรมทะเบียนการค้าแล้ว⁹⁸ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยด้วยมติเสียงข้างมาก 11 เสียง⁹⁹ ว่า พลโท สวัสดิ์ฯ และคุณหญิงปรียาฯ มิได้กระทำการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา 285 วรรคหนึ่ง (3) และวรรคสอง จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยประเด็นแรก โดยชี้ว่า พลโท สวัสดิ์ ออรุ่งโรจน์ ได้แสดงเจตนาลาออกจากการเป็นกรรมการบริษัท เดอะ เบสท์ ฯ เป็นหนังสือลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2540 ยื่นต่อพลเอก เอื้อมศักดิ์ฯ กรรมการผู้มีอำนาจของบริษัท ซึ่งลงลายมือชื่อรับทราบเมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2540 โดยพลเอกเอื้อมศักดิ์ฯ เบิกความยืนยันต่อศาลว่า ได้ทราบการลาออกจริง การลาออกจากการเป็นกรรมการบริษัทดังกล่าว จึงมีผลตั้งแต่วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2540 ซึ่งเป็นเวลาก่อนที่ได้รับเลือกเป็นกรรมการ ป.ป.ช.

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า การจดทะเบียนการลาออกจากการเป็นกรรมการบริษัทของ พลโท สวัสดิ์ฯ ต่อนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 4 มกราคม 2544 จึงเป็นการรับรองการลาออกจากการเป็นกรรมการบริษัท ซึ่งมีผลตั้งแต่วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2540 ดังนั้น ณ วันที่ 26 มีนาคม 2542 ที่วุฒิสภามีมติเลือกพลโท สวัสดิ์ฯ เป็นกรรมการ ป.ป.ช. บุคคลดังกล่าวมิได้ดำรงตำแหน่งกรรมการบริษัท เดอะ เบสท์ฯ อันเป็นข้อห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 258 วรรคหนึ่ง (3) จึงมิได้กระทำการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา 258 วรรคสอง และถือว่าได้รับเลือกเป็นกรรมการ ป.ป.ช. โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ¹⁰⁰

ประเด็นที่สอง ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า คุณหญิงปรียา เกษมสันต์ ณ อยุธยา ได้แสดงเจตนาลาออกจากการเป็นกรรมการบริษัท วงศ์อมรฯ ต่อคุณหญิงวันิดาฯ กรรมการผู้มีอำนาจลงลายมือชื่อผูกพันบริษัท โดยคุณหญิงวันิดาฯ มีหนังสือรับรอง และคุณหญิงปรียาฯ ยื่นคำให้การเป็น

⁹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 161.

⁹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 166-167.

⁹⁹ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 11 คน ประกอบด้วย นายประเสริฐ นาสกุล นายกระมล ทองธรรมชาติ พลโท จุล อติเรก นายผัน จันทรปาน นายมงคล สระฐาน นายสุจิต บุญบงการ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นายสุจินดา ยงสุนทร นายอุระ หวังอ้อมกลาง และนายอมร รักษาสัตย์ ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 3 คน คือ นายจุมพล ณ สงขลา นายปรีชา เฉลิมวณิช และนายอิสสระ นิตินันท์ประภาส ไม่รับคำร้องไว้พิจารณาตั้งแต่ต้น และไม่ร่วมทำคำวินิจฉัยในประเด็นตามคำร้อง

¹⁰⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 169-170.

หนังสือของคุณหญิงวนิดาฯ ซึ่งให้การรับรองว่ารับทราบการแสดงเจตนาลาออกจากการเป็นกรรมการบริษัท ทั้งด้วยหนังสือและวาจาตั้งแต่ประมาณวันที่ 1 ถึง 3 เมษายน 2542 แล้ว กรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญอธิบายว่า การลาออกจากการเป็นกรรมการบริษัทสามารถกระทำได้โดยแสดงเจตนาต่อผู้มีอำนาจของบริษัท โดยอาจทำเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาก็ได้ และหน้าที่ในการจดทะเบียนชื่อออกจากการเป็นกรรมการบริษัทต่อนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท เป็นหน้าที่ของกรรมการผู้มีอำนาจอันเป็นหลักการทั่วไปที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วางไว้ตามคำวินิจฉัยที่ 4/2544 ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2544 คุณหญิงปรียาฯ จึงได้รับเลือกเป็นกรรมการ ป.ป.ช. โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ¹⁰¹

ประเด็นที่สาม ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยแล้วว่า พลโท สวัสดิ์ฯ มิได้ดำรงตำแหน่งกรรมการบริษัท เดอะ เบสท์ฯ อันเป็นข้อห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 258 วรรคหนึ่ง (3) จึงมิได้กระทำการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา 258 วรรคสอง และคุณหญิงปรียาฯ ได้ลาออกจากการเป็นกรรมการบริษัททวงค์อมรฯ ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับเลือกให้เป็นกรรมการ ป.ป.ช. จึงมิได้กระทำการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา 258 วรรคสอง ผู้ถูกร้องทั้งสองคนได้รับเลือกเป็นกรรมการ ป.ป.ช. โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กรณีตามประเด็นที่สาม จึงไม่ต้องวินิจฉัย¹⁰²

5.3 การเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

กรณีสุดท้ายเป็นปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ปรากฏในคำร้องของคำวินิจฉัยที่ 33/2546¹⁰³ ซึ่งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องเปิดเผยบัญชีและเอกสารประกอบของกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้สาธารณชนทราบ ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 มาตรา 18 วรรคสอง หรือไม่”¹⁰⁴

¹⁰¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 171.

¹⁰² เรื่องเดียวกัน, หน้า 171-172.

¹⁰³ คำวินิจฉัยที่ 33/2546 วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2546 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ, "ราชกิจจานุเบกษา 121 (15 มิถุนายน 2547): 1-5.

¹⁰⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1.

ในคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอความเห็นว่าการที่พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 มาตรา 18 วรรคหนึ่งและวรรคสอง ได้บัญญัติให้กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของกรรมการดังกล่าวที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็ววันนั้น น่าจะขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 293 วรรคสอง ที่บัญญัติให้เปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเท่านั้น ส่วนบัญชีของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นห้ามมิให้เปิดเผยแก่ผู้ใด

อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมี นายกระมล ทองธรรมชาติ ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ มีมติด้วยเสียงข้างมาก 9 ต่อ 4 เสียง¹⁰⁵ เห็นว่า คำร้องดังกล่าวไม่เป็นกรณีที่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพราะปัญหายังไม่เกิดขึ้นจริง จึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมากให้เหตุผลว่า ตามคำร้องนี้ “เป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. สงสัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการเปิดเผยบัญชีและเอกสารประกอบของกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ” ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 มาตรา 18 วรรคสอง ประกอบกับกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ตามกฎหมายดังกล่าวก็ยังไม่ มี ปัญหาจึงยังไม่เกิดขึ้นจริง จึงไม่เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ได้ ในขณะที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย 4 คน เห็นว่า เป็นกรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้ว จึงรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266¹⁰⁶

¹⁰⁵ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก จำนวน 9 คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายมงคล สระฐาน นายจิระ บุญพจนสุนทร นายจุมพล ณ สงขลา นายปรีชา เฉลิมวณิช นายศักดิ์ เตชะชาญ นายสุจิต บุญบงการ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช และนางสาวนิ อัสวโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย จำนวน 4 คน คือ นายมานิต วิทยาเต็ม นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ และนายอมร รักษาสัตย์

¹⁰⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

6. การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ปัญหาการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ปรากฏใน 3 กรณี ทั้งหมดเกิดขึ้นภายใต้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กรณีแรก เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาว่าคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1) กรณีที่สอง เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาว่าคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1) และตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 และกรณีสุดท้าย เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยว่า บทบัญญัติ แห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

6.1 การพิจารณาว่าคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1)

การยื่นคำร้องโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาว่าคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1) ปรากฏในคำร้องของคำวินิจฉัยที่ 18/2546¹⁰⁷ มีที่มาจากกรณีที่พลตำรวจเอก ประทีป สันติประภพ สมาชิกวุฒิสภา และคณะรวม 32 คน ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยว่า กระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และขอให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาว่ากระบวนการสรรหาดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากลับเห็นว่า “การวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนดังกล่าว ต้องพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง เป็นบุคคลตามมาตรา 197 (1) ของรัฐธรรมนูญ คือ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่”¹⁰⁸

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการที่ถูกกำหนดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 138 (1) โดยกำหนดหน้าที่ให้ดำเนินการสรรหาบุคคลซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมือง และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์เพื่อเสนอต่อ

¹⁰⁷ "คำวินิจฉัยที่ 18/2546 วันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2546 เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา 266 กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาว่าคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1)," *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (27 มกราคม 2547): 142-46.

¹⁰⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 142.

ประธานวุฒิสภา และเมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วก็สิ้นสุดหน้าที่ อีกทั้งไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายใดบัญญัติให้คณะกรรมการสรรหาดังกล่าว เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้น เรื่องร้องเรียนดังกล่าวจึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะรับไว้พิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้¹⁰⁹

พลตำรวจเอก ประทีป สันติประภาพร และคณะสมาชิกวุฒิสภา รวม 29 คน มีความเห็นแย้งกับคำวินิจฉัยดังกล่าว จึงได้ยื่นหนังสือถึงผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอีกครั้ง โดยโต้แย้งว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งมีฐานะเป็น “หน่วยงานของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1) ดังนั้น การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยว่าเรื่องดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนเองนั้น จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้พิจารณาหนังสือโต้แย้งดังกล่าวแล้ว เห็นว่า ความเห็นที่แตกต่างกันระหว่างคณะสมาชิกวุฒิสภาจำนวนหนึ่งและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา นำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งกันในประเด็นเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงเสนอคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจพิจารณาว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจของผู้ร้อง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1) เพื่อพิจารณาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 หรือไม่¹¹⁰

อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายกระมล ทองธรรมชาติ ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยโดยเสียงข้างมากกว่า “ไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย” กล่าวคือ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวน 9 คน มีความเห็นไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวน 6 คน¹¹¹ เห็นว่า “เป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องเกิดขึ้นแล้ว ทั้งมีการโต้แย้งการใช้อำนาจของผู้ร้องด้วย จึงเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย”¹¹² สำหรับเหตุผลของการไม่รับคำร้องนั้น คำ

¹⁰⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 143.

¹¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 143.

¹¹¹ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก จำนวน 9 คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายมงคล สระฐาน นายจิระ บุญพจนสุนทร นายจุมพล ณ สงขลา นายปรีชา เฉลิมวณิช นายพันธ์ จันทรปาน นายศักดิ์ เตชะชาญ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย จำนวน 6 คน คือ นายมานิต วิทยาเต็ม นายสุจิต บุญบงการ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช นายสุวิทย์ อธิพงษ์ นางเสาวนีย์ อัครโรจน์ และนายอมร รักษาสัตย์

¹¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 145-146.

วินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า ในกรณีนี้เป็นการขอให้วินิจฉัยว่า ผู้ร้องมีอำนาจพิจารณาว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1) ซึ่งหมายความว่า ผู้ร้องมีอำนาจพิจารณาว่า “คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง” เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ตามความหมายของมาตรา 197 (1) หรือไม่¹¹³

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ใช้อำนาจหน้าที่ของตนพิจารณาแล้วว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งไม่เป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1) จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1) แล้ว ซึ่งเป็นไปตามหลักทั่วไปที่ว่า “ผู้ใดจะต้องใช้กฎหมาย ผู้นั้นย่อมมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยบทบัญญัติของกฎหมายนั้น”¹¹⁴ ดังนั้น การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาใช้อำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยไปแล้ว ย่อมแสดงว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่ได้มีความสงสัยว่าตนมีอำนาจวินิจฉัยหรือไม่ เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาใช้อำนาจไปแล้ว จึงไม่ได้เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง”¹¹⁵

6.2 การพิจารณาว่าคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1)

การโต้แย้งเกี่ยวกับการตีความอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในลักษณะเดียวกันนี้เกิดขึ้นต่อเนื่องกัน ดังปรากฏในคำร้องของ**คำวินิจฉัยที่ 19/2546**¹¹⁶ มีที่มาจากกรณีที่นายสุริยใส กตะศิลา เลขาธิการคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่า การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 257 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากในการดำเนินการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์จำนวน 6 คน เสนอต่อวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 257 (1) นั้น คณะกรรมการสรรหาตุลาการ

¹¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 144-145.

¹¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 145.

¹¹⁵ เรื่องเดียวกัน.

¹¹⁶ "คำวินิจฉัยที่ 19/2546 วันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2546 เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 (กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1)) และตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198," *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (27 มกราคม 2547): 202-08.

ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมเพื่อลงคะแนนจำนวน 19 ครั้ง และได้มีการประชุมลับแทรกระหว่างนั้นจำนวน 2 ครั้ง โดยไม่มีการบันทึกมติการประชุมลับดังกล่าว¹¹⁷

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า การเสนอให้มีการประชุมลับภายหลังจากทราบผลการลงคะแนนในรอบแรก ๆ แล้ว โดยไม่ปรากฏว่าได้มีการตกลงกันไว้ตั้งแต่ต้นว่าในการสรรหานี้จะมีการประชุมลับ เป็นการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์และเงื่อนไขของการสรรหา ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่า บุคคลซึ่งได้รับการคาดหมายว่าควรจะได้รับ การสรรหาเมื่อประเมินจากคะแนนที่ได้รับก่อนจะมีการประชุมลับกลับไม่ได้รับการสรรหาในที่สุด ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงมีความเห็นว่า การดำเนินการเช่นนี้มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา 257 (1) กำหนดวิธีการและระยะเวลาในการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้อย่างกว้าง ๆ และกำหนดให้มติในการเสนอชื่อต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ คณะกรรมการสรรหาย่อมมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการเพื่อให้ได้บุคคลที่เหมาะสมเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภาภายในกำหนดเวลา¹¹⁸

อย่างไรก็ตาม ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า การวินิจฉัยปัญหานี้ “เป็นการตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1) และมาตรา 19 ในปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง” จึงได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้วินิจฉัยใน 2 ประเด็น คือ ประเด็นแรก ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 257 (1) คือบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1) ที่ผู้ร้องมีอำนาจหน้าที่ในการที่จะพิจารณาว่า การกระทำของคณะกรรมการสรรหาดังกล่าวนั้นมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพื่อเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 หรือไม่ และประเด็นที่สอง หากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคือบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1) แล้ว ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามที่มีการยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ร้องนั้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ต่อไปด้วย¹¹⁹

¹¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 202-203.

¹¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 203.

¹¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 204-205.

ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายกระมล ทองธรรมชาติ ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีมติเอกฉันท์ว่า “ไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย”¹²⁰ โดยให้เหตุผลว่า ประเด็นตามคำร้องในประเด็นแรก เป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คือ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่ หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้ตามคำร้องในส่วนที่หนึ่งนี้ ก็จะเป็น “การตีความถ้อยคำหรือวินิจฉัยความหมายของถ้อยคำ” ในมาตรา 197 (1) โดยที่ผู้ร้องซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตามมาตรา 197 (1) ยังไม่ได้ใช้อำนาจของตนวินิจฉัยหรือตีความว่า “คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ” เป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 157 (1) หรือไม่ คำร้องในส่วนนี้จึงไม่ใช่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง เพราะยังไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องเกิดขึ้นจริง แต่มีลักษณะเป็น “การปรึกษาหารือ” ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นคำร้องในส่วนที่สองที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ เนื่องจากเป็นคำร้องที่เกี่ยวข้องเนื่องจากคำร้องในส่วนที่หนึ่ง¹²¹

6.3 การใช้ดุลพินิจวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ปัญหาการตีความอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากรณีสุดท้าย เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยว่า บทบัญญัติ แห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ดังพิจารณาได้จากคำร้องในคำวินิจฉัยที่ 20/2546¹²² มีที่มาจากกรณีที่นายการุณ ไสงาม สมาชิกวุฒิสภา ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พิจารณาส่งเรื่องให้ศาล

¹²⁰ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาคำร้องนี้มีจำนวน 12 คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจิระ บุญพจนสุนทร นายจุมพล ณ สงขลา นายปรีชา เฉลิมวิชัย นายผั่น จันทราบาน นายมงคล สระฐาน นายศักดิ์ เตชะชาญ นายสุจิต บุญบงการ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ นายอมร รักษาสัตย์ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง

¹²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 207.

¹²² "คำวินิจฉัยที่ 20/2546 วันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2546 เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยว่า บทบัญญัติ แห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ," *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (5 กุมภาพันธ์ 2547): 1-6.

รัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ข้อ 11 วรรคสอง มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 153

นายการุณ ไสงาม สมาชิกวุฒิสภา ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ข้อ 11 วรรคสอง กำหนดว่า “ในกรณีที่ไม่มีประธานวุฒิสภาหรือประธานวุฒิสภาไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ในกรณีที่มีรองประธานวุฒิสภาสองคน ให้รองประธานวุฒิสภาคนหนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา ถ้าทั้งประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภาคนหนึ่งไม่มีหรือไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานวุฒิสภาคนที่สองเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา” แต่ในขณะเดียวกัน รัฐธรรมนูญ มาตรา 153 วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติไว้ว่า “ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการของสภานั้น ๆ ให้เป็นไปตามข้อบังคับ รองประธานมีอำนาจหน้าที่ตามที่ประธานมอบหมาย และปฏิบัติหน้าที่แทนประธานเมื่อประธานไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้” ดังนั้น ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ข้อ 11 วรรคสอง ที่เป็นการกำหนดข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึง “เท่ากับเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยวิธีการกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา เนื่องจากข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาข้อดังกล่าว เป็นการกำหนดข้อความเกินไปถึงในกรณีที่ไม่มีประธานวุฒิสภาหรือ... ถ้าทั้งประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภาคนหนึ่งไม่มี...” ด้วย¹²³

อย่างไรก็ตาม ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้วินิจฉัยเรื่องร้องเรียนดังกล่าวแล้ว เห็นว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ข้อ 11 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติคำว่า “กรณีไม่มีประธาน” เข้าไปด้วยนั้น “เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานการประชุมของวุฒิสภาให้ดำเนินไปได้โดยเกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงวินิจฉัยไม่ส่งเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 17 จากนั้น นายการุณ ไสงาม ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนอีกครั้งเพื่อโต้แย้งว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยดังกล่าวเป็นของศาลรัฐธรรมนูญ¹²⁴

เมื่อมีการโต้แย้งอำนาจหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจเกิดขึ้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา

¹²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-2.

¹²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

197 (1) ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 198 หรือไม่”¹²⁵ ปรากฏว่า ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายกระมล ทองธรรมชาติ ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยโดยเสียงข้างมาก 11 เสียง ให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย¹²⁶ ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อยจำนวน 4 คน เห็นว่า กรณีตามคำร้องมีลักษณะเป็นการหาข้อเท็จจริง จึงไม่ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ให้ยกคำร้อง¹²⁷

ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยข้อเท็จจริงตามคำร้อง โดยชี้ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ใช้ดุลพินิจพิจารณาแล้วว่าข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ข้อ 11 วรรคสอง ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และไม่เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญขยายความต่อไปว่า เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 198 ย่อมมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยหรือตีความว่าลักษณะเช่นใดเป็นกรณีที่จะต้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 นั่นคือ มีอำนาจใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ เพื่อวินิจฉัยส่งเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี¹²⁸

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก 10 คน จึงวินิจฉัยว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลใดตามรัฐธรรมนูญมาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย 1 คน เห็นว่า ผู้ร้องไม่มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยชี้ขาดข้อร้องเรียนในเรื่องที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญตามมาตรา 198 ในขณะที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีกจำนวน 4 คน วินิจฉัยว่า ให้ยกคำร้อง เนื่องจากกรณีตามคำ

¹²⁵ เรื่องเดียวกัน.

¹²⁶ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก จำนวน 11 คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายปรีชา เถลิงวงษ์ นายผัน จันทรปาน นายมานิต วิทยาเต็ม นายสุจิต บุญบงการ นายสุวิ สุทธิสมบุรณ์ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวโช นายสุวิทย์ อธิพงษ์ นางเสาวนีย์ อัครโรจน์ นายอุระหวังอ้อมกลาง และนายอมร รักษาสัตย์

¹²⁷ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย จำนวน 4 คน คือ นายจิระ บุญพจนสุนทร นายมงคล สระฐาน นายจุมพล ณ สงขลา และนายศักดิ์ เตชะชาญ

¹²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

ร้องมีลักษณะเป็นการหารือ ไม่ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 266¹²⁹ จะเห็นได้ว่า คำวินิจฉัยกรณีนี้เป็น การพิจารณาวินิจฉัยประเด็นตามคำร้องโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวน 11 คนเท่านั้น เนื่องจากมี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 4 คน วินิจฉัยให้ยกคำร้องตั้งแต่ต้น จึงไม่มีบทบาทร่วมพิจารณาวินิจฉัย ประเด็นตามคำร้องอีก

ข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการตีความข้อกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ

ปัญหาการตีความข้อกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปรากฏใน 3 ลักษณะ คือ ลักษณะแรก เป็นปัญหาเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล การสั่งให้สมาชิก ภาพของสมาชิกแห่งสภาเทศบาลสิ้นสุดด้วยการยุบสภาเทศบาลของรัฐมนตรีกว่า การ กระทรวงมหาดไทย และการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราวของผู้ว่าราชการจังหวัด ลักษณะที่สอง เป็นปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติของ คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และลักษณะที่สาม เป็น ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป กรณีเหล่านี้มี ลักษณะร่วมกันคือ เป็นปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอันเนื่องมาจากการมี ความเห็นเกี่ยวกับข้อกฎหมายไม่สอดคล้องกัน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. ข้อกฎหมายเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งและการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภา

เทศบาล

ข้อขัดแย้งในการตีความปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ปรากฏคำร้องของคำวินิจฉัย 2 กรณี คือ กรณีประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล และกรณีเทศบาล แห่งหนึ่งยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรง

¹²⁹ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก จำนวน 10 คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายปรีชา เถลิมนวนิชย์ นายผัน จันทรปาน นายมานิต วิทยาเต็ม นายสุจิต บุญบงการ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวโช นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นางสาวนีย์ อศวโรจน์ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย 1 คน คือ นายอมร รักษาสัตย์

ตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล กล่าวคือ กรณีแรกเป็นคำร้องของ **คำวินิจฉัยที่ 4/2541**¹³⁰ มีที่มาจากกรณีที่สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยได้ร้องขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย **ข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 16 วรรคหนึ่ง** เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวบัญญัติให้สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 285 วรรคห้า บัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี จึงเกิด **ปัญหาการตีความกฎหมายว่า ในกรณีการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับเลือกตั้งก่อนรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับนั้น ควรจะมีวาระการดำรงตำแหน่งกี่ปี**

ในขณะที่คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าว เป็นกรณีที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 16 วรรคหนึ่ง มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับมิได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 6 คณะกรรมการกฤษฎีกาชี้ว่า วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับเลือกตั้งก่อนรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 285 วรรคห้า นั่นคือ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี แต่สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยเห็นว่า ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาน่าจะไม่ถูกต้อง โดยให้เหตุผลว่า “เนื่องจากหลักการตีความกฎหมายนั้น ถ้ากฎหมายใดมีผลย้อนหลังเป็นโทษย่อมไม่มีผลใช้บังคับ”¹³¹ ดังนั้น สมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับเลือกตั้งก่อนรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับจึงควรมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี

จากคำร้องในประเด็นปัญหาการตีความข้อกฎหมายดังกล่าว ประธานรัฐสภามีความเห็นว่าเป็นปัญหาการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ คือ คณะกรรมการกฤษฎีกาฝ่ายหนึ่ง กับสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยอีกฝ่ายหนึ่ง ดังนั้น ประธานรัฐสภาจึงมีหนังสือลงวันที่ 29 เมษายน 2541 เสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ว่า “วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น (เทศบาล) ที่ได้รับการเลือกตั้งอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ จะมีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 285 วรรคห้า หรือห้าปีตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 16 วรรคหนึ่ง”¹³²

¹³⁰ "คำวินิจฉัยที่ 4/2541 วันที่ 16 กรกฎาคม 2541 เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล," *ราชกิจจานุเบกษา* 115 (11 สิงหาคม 2541): 1-4.

¹³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1.

¹³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายเชวน์ สายเชื้อ ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ¹³³ รับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณา โดยให้เหตุผลว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 70 ได้บัญญัติให้ “เทศบาล” เป็นรูปแบบหนึ่งของการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้น “เทศบาลจึงเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหมวด 9 ของรัฐธรรมนูญ”¹³⁴ จากนั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยข้อเท็จจริงตามคำร้องของประธานรัฐสภา โดยชี้ว่า เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลว่าจะมีวาระตามที่กำหนดในมาตรา 16 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 หรือจะมีวาระตามที่กำหนดในมาตรา 285 วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญ จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งประธานรัฐสภาได้เสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา 266 ของรัฐธรรมนูญ จึงรับไว้พิจารณา¹³⁵

ในการพิจารณาวินิจฉัยประเด็นปัญหาตามคำร้อง ศาลรัฐธรรมนูญได้ชี้ถึงนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา 285 วรรคห้า ซึ่งบัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และวินิจฉัยว่า “รัฐธรรมนูญไม่มีบทเฉพาะกาลเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งได้รับการเลือกตั้งก่อนวันที่รัฐธรรมนูญนี้มีผลใช้บังคับแต่อย่างใด”¹³⁶ ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 16 วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและไม่มีผลใช้บังคับตามมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า “กรณีนี้มิใช่เป็นเรื่องกฎหมายที่มีผลย้อนหลัง แต่เป็นเรื่องกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ” ดังนั้น สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งได้รับเลือกตั้งก่อนวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีผลใช้บังคับจึงต้องมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี ตามที่บัญญัติในมาตรา 285 วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญ¹³⁷

¹³³ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 13 คน คือ นายเชวน์ สายเชื้อ นายโกเมน ภัทรภิรมย์ นายจุมพล ณ สงขลา พลโท จุล อติเรก นายชัยอนันต์ สมุทวณิช นายประเสริฐ นาสกุล นายปรีชา เถลิมนิชย์ นายมงคล สระฐาน นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ อีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอิสสระ นิตทัศน์ประภาส และนายอุระ หวังอ้อมกลาง

¹³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3. อย่างไรก็ตาม ในภายหลังเมื่อมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยื่นคำร้องในลักษณะเดียวกันนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้กลับแนวการวินิจฉัยเกี่ยวกับสถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยชี้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น “องค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย” มิใช่ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” จึงไม่มีสิทธิยื่นคำร้องตามมาตรา 266 ได้ ดังปรากฏในคำวินิจฉัยที่ 58-62/2543

¹³⁵ เรื่องเดียวกัน.

¹³⁶ เรื่องเดียวกัน.

¹³⁷ เรื่องเดียวกัน.

คำวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายกรณีดังกล่าว มีผลให้กระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งยุบสภาเทศบาลหลายแห่งโดยอ้างเหตุผลว่า วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลคราวละ 5 ปี ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 16 ไม่อาจใช้บังคับต่อไปได้ เพราะขัดกับรัฐธรรมนูญ การดำเนินการในเรื่องดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาการโต้แย้งข้อกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยและผู้ว่าราชการจังหวัดตามมา และด้วยเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยรับคำร้องของประธานรัฐสภาที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลไว้พิจารณา และได้วินิจฉัยว่าเทศบาลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหมวด 9 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น นับเป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ด้วย เมื่อเกิดปัญหาข้อเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยในการมีคำสั่งให้สมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดสมาชิกภาพลง เทศบาลเหล่านั้นจึงถือว่าเป็นกรณี “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” เกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขึ้นแล้วด้วยเช่นกัน

ความเข้าใจในลักษณะที่กล่าวมานี้ สะท้อนให้เห็นได้อย่างชัดเจนในคำร้องของคำวินิจฉัยที่ 7/2541¹³⁸ กล่าวคือ เทศบาลตำบลท่าข้าม อำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี มีหนังสือลงวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยว่า “การสั่งให้สมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลสิ้นสุดลงด้วยเหตุยุบสภาเทศบาล การสั่งให้เทศมนตรีทั้งคณะออกจากตำแหน่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 74 และมาตรา 45 (4) และการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราวตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 45 วรรคสอง ของผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 254 มาตรา 282 และมาตรา 283 หรือไม่”¹³⁹

เทศบาลตำบลท่าข้ามเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 74 ประกอบมาตรา 45 (4) สั่งให้สมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลสิ้นสุดลงด้วยเหตุยุบสภาเทศบาล และสั่งให้เทศมนตรีทั้งคณะออกจากตำแหน่ง และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราวเพื่อดำเนินกิจการของเทศบาลต่อไปจนกว่าจะได้แต่งตั้งคณะเทศมนตรีใหม่ ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 45 วรรคสอง นั้น “เป็นการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้อง น่าจะขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา

¹³⁸ คำวินิจฉัยที่ 7/2541 วันที่ 13 สิงหาคม พ.ศ. 2541 เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า การสั่งให้สมาชิกภาพของสมาชิกแห่งสภาเทศบาลสิ้นสุดด้วยการยุบสภาเทศบาลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราวของผู้ว่าราชการจังหวัดขัดด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่, "ราชกิจจานุเบกษา" 115 (5 ตุลาคม 2541): 1-3.

¹³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1.

282 และมาตรา 283 วรรคสอง” เนื่องจาก “การสั่งการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นการกระทำที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และเกินความจำเป็นจากที่กฎหมายบัญญัติไว้”¹⁴⁰

ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายเชาวน์ สายเชื้อ ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ¹⁴¹ วินิจฉัยว่า ในกรณีนี้เทศบาลตำบลท่าข้ามไม่มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 โดยให้เหตุผลว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 266 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย” ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า “กรณีตามปัญหาที่เทศบาลตำบลท่าข้ามอ้างถึงนั้น มีเหตุเกิดขึ้นที่เทศบาลเมืองมุกดาหาร และเทศบาลตำบลบ้านพรุ ซึ่งมีใช้เกิดขึ้นกับเทศบาลตำบลท่าข้ามแต่อย่างใด ดังนั้น เทศบาลตำบลท่าข้ามจึงไม่อยู่ในฐานะที่จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา 262 ได้ เนื่องจากปัญหามีได้เกิดขึ้นกับองค์กรของตน”¹⁴²

กรณีการยื่นคำร้องของเทศบาลตำบลท่าข้ามดังกล่าวข้างต้น เป็นตัวอย่างที่สะท้อนถึงข้อพิพาทในประเด็นปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่เดิมภายใต้รัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ภายหลัง ซึ่งเป็นข้อพิพาทที่ต้องหาข้อยุติโดยอาศัยการวินิจฉัยด้วยบรรทัดฐานของรัฐธรรมนูญและหลักการทางกฎหมาย ดังจะเห็นได้ว่า ในช่วงเวลาใกล้เคียงกันนั้น เทศบาลตำบลท่าข้ามได้ยื่นคำร้องในปัญหาเดียวกันนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญซ้ำอีกครั้งหนึ่ง ดังปรากฏในคำร้องของคำวินิจฉัยที่ 10/2541¹⁴³ กล่าวคือ เทศบาลตำบลท่าข้ามมีคำร้องตามหนังสือลงวันที่ 24 กรกฎาคม 2541 ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งให้สมาชิกสภาเทศบาลหลายแห่งสิ้นสุดสมาชิกภาพด้วยเหตุยุบสภาเทศบาล โดยอ้างเหตุผลว่า วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลคราวละ 5 ปี

¹⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

¹⁴¹ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 9 คน คือ นายเชาวน์ สายเชื้อ นายโกเมน ภัทรภิรมย์ นายจุมพล ณ สงขลา นายประเสริฐ นาสกุล นายปรีชา เฉลิมวณิช นายมงคล สระฐาน นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาส และนายอุระ หวังอ้อมกลาง

¹⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

¹⁴³ “คำวินิจฉัยที่ 10/2541 วันที่ 27 สิงหาคม 2541 เรื่อง เทศบาลตำบลท่าข้ามขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล,” *ราชกิจจานุเบกษา* 115 (27 ตุลาคม 2541): 28-30.

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 16 ไม่อาจใช้บังคับต่อไปได้ เพราะขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 285 วรรคห้า¹⁴⁴

เทศบาลตำบลท่าข้าม เห็นว่า มาตรา 16 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดไว้ว่า “สมาชิกสภาเทศบาล ให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี ถ้าตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลว่างลง เพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระ ให้เลือกตั้งหรือแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นแทนแล้วแต่กรณี ให้เต็มตำแหน่งที่ว่างภายในกำหนดเก้าสิบวัน แต่สมาชิกสภาเทศบาลที่เข้ามาแทนนั้น ให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่ากำหนดเวลาของผู้ซึ่งตนแทน” และตามมาตรา 285 วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดไว้ว่า “สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี” เมื่อพิจารณาคำว่า “สมาชิกสภาท้องถิ่น” ตามนัยมาตราดังกล่าวของรัฐธรรมนูญแล้ว เทศบาลตำบลท่าข้ามเห็นว่า มีประเด็นที่ควรพิจารณาว่า “สมาชิกสภาท้องถิ่น” มีความหมายเพียงใด หากมีความหมายครอบคลุมถึงสมาชิกสภาเทศบาลด้วยแล้ว ก็ควรจะมีบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญ กล่าวถึงวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลไว้¹⁴⁵

เทศบาลตำบลท่าข้ามให้เหตุผลประกอบคำร้องว่า เนื่องจากวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 นั้น ได้กำหนดวาระไว้ 5 ปี และมีผลบังคับอยู่ก่อนวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ใช้บังคับ แต่เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ใช้บังคับแล้ว สมาชิกสภาเทศบาลใดดำรงตำแหน่งครบ 4 ปี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็มีคำสั่งให้สมาชิกสภาเทศบาลนั้นสิ้นสุดสมาชิกภาพด้วยเหตุยุบสภาเทศบาลตามวาระที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 285 วรรคห้า เทศบาลตำบลท่าข้ามเห็นว่า “การกระทำดังกล่าวทำให้สมาชิกสภาเทศบาลที่ดำรงตำแหน่งอยู่เสียสิทธิไปหนึ่งปีและทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณรายจ่ายในการเลือกตั้ง”¹⁴⁶

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมา เทศบาลตำบลท่าข้ามจึงมีคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า คำว่า “สมาชิกสภาท้องถิ่น” นั้น มีความหมายว่าอย่างไร จะหมายรวมถึงสมาชิกสภาเทศบาลด้วยหรือไม่ หากหมายรวมถึงสมาชิกสภาเทศบาลด้วยแล้ว เหตุใดในบทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญ จึงมิได้กล่าวถึงสมาชิกสภาเทศบาล คงมีแต่ที่กล่าวถึงสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นสมาชิกโดยตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญเท่านั้น เทศบาลตำบลท่าข้ามเห็นว่า กรณีเช่นนี้ทำให้เกิดปัญหาในการพิจารณาการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลว่ามีวาระ 4 ปีตามรัฐธรรมนูญ

¹⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 28.

¹⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 29.

¹⁴⁶ เรื่องเดียวกัน.

หรือคงมีวาระ 5 ปีตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 จนกว่าจะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ¹⁴⁷

อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายชวน หลีกภัย ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ¹⁴⁸ ไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย โดยให้เหตุผลว่า ตามคำร้องของเทศบาลตำบลท่าข้าม นั้น เป็นการขอให้วินิจฉัยปัญหาที่ว่าสมาชิกสภาเทศบาลมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละเท่าใด และสมาชิกสภาท้องถิ่นมีความหมายรวมถึงสมาชิกสภาเทศบาลด้วยหรือไม่ ซึ่งปัญหานี้ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยไว้แล้ว ตามคำวินิจฉัยที่ 4/2551 ลงวันที่ 16 กรกฎาคม 2541 ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีผลผูกพันผู้ร้องซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 285 ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยซ้ำอีก¹⁴⁹

2. ข้อกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ปัญหาข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นในกระบวนการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอีกลักษณะหนึ่งคือ การมีความเห็นแตกต่างกันเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (กรรมการ ป.ป.ช.) ของคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งมีสาเหตุมาจากกระบวนการสรรหาและการลงมติที่วางอยู่บนการตีความคุณสมบัติของผู้ได้รับการเสนอชื่อในทิศทางที่ไม่สอดคล้องกัน ในกรณีคำว่า “อธิบดีหรือเทียบเท่า” ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 256 (3) ปัญหานี้ปรากฏในคำร้องของคำวินิจฉัยที่ 44/2547¹⁵⁰ โดยประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีมีปัญหา

¹⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 28.

¹⁴⁸ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 12 คน คือ นายชวน หลีกภัย นายโกเมน ภัทรภิรมย์ พลโท จุล อดิเรก นายชัยอนันต์ สมุทวณิช นายประเสริฐ นาสกุล นายปรีชา เฉลิมวณิช นายมงคล สระฐาน นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอิสสระ นิตินันท์ประภาส และนายอูระ หวังอ้อมกลาง

¹⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 29.

¹⁵⁰ "คำวินิจฉัยที่ 44/2547 วันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2547 เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติของคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ," *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (29 ธันวาคม 2547): 258-64.

เกี่ยวกับกระบวนการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติของ คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

คำร้องดังกล่าวมีที่มาจากกรณีที่นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และสมาชิกวุฒิสภา รวม 54 คน มีหนังสือลงวันที่ 25 มีนาคม 2547 ขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภา จำนวนหนึ่งมีความเห็นว่า กระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยอ้างอิงรายงานของคณะกรรมการสิทธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของ บุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. แทนตำแหน่งที่ว่างตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 135

ข้อเท็จจริงจากรายงานของคณะกรรมการสิทธิการสามัญ เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. จำนวน 14 คน ปรากฏว่า มีผู้ได้รับการเสนอชื่อจำนวนหลายคน มีปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 256 (3) บัญญัติไว้ในประเด็นของคำว่า “อธิบดี หรือเทียบเท่า” โดยคณะกรรมการสิทธิการสามัญ เห็นว่า มติของคณะกรรมการสรรหาฯ ที่ใช้เป็นเกณฑ์ ในการวินิจฉัยว่าผู้สมัครคนใดมีตำแหน่งที่ “เทียบเท่าอธิบดี” หรือไม่นั้น ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญ คณะกรรมการสิทธิการสามัญ ให้เหตุผลว่า เมื่อได้ตรวจสอบกระบวนการสรรหาที่ได้กระทำ ไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 297 ประกอบมาตรา 257 ปรากฏว่า คณะกรรมการสรรหาฯ มีมติกำหนด วิธีการสรรหาผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 8 ประกอบมาตรา 9 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ไว้ 2 วิธี คือ การเปิดรับสมัครบุคคลทั่วไป และวิธีการเสนอชื่อโดยให้กรรมการสรรหาฯ แต่ละคนสามารถ เสนอชื่อได้ไม่เกิน 2 คน โดยการเสนอชื่อต้องได้รับความยินยอมของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อ ซึ่งปรากฏว่า มีผู้สมัครทั้งสิ้นจำนวน 55 คน¹⁵¹

ในการประชุมคณะกรรมการสรรหาฯ เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2546 คณะกรรมการสรรหาฯ ได้พิจารณาคุณสมบัติในเบื้องต้นของผู้สมัครตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 297 วรรคสอง ประกอบมาตรา 256 โดยในส่วนของคุณสมบัติตามมาตรา 256 (3) ที่บัญญัติว่า “เคยเป็นรัฐมนตรี กรรมการการ เลือกรั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำ กว่ารองอัยการสูงสุด อธิบดีหรือเทียบเท่า หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์” นั้น คณะกรรมการสิทธิการสามัญฯ ได้ตรวจพบว่า คณะกรรมการสรรหาฯ เองก็มีความเห็นขัดแย้งทางความ คิดเห็น 2 แนวทาง คือ แนวทางที่หนึ่ง เห็นว่า ควรพิจารณาเฉพาะกรณีเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการใน

¹⁵¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 259.

ตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่าตำแหน่งอธิบดี ซึ่งมีความหมายถึง “ผู้บริหารระดับกรม” อาทิ ตำแหน่ง เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตำแหน่งอธิการบดี ตำแหน่งผู้บัญชาการเหล่าทัพ เป็นต้น ส่วนแนวทางที่สอง เห็นว่า ควรพิจารณาว่าเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 10 โดยไม่คำนึงถึงการดำรงตำแหน่งด้านการบริหารงานของหน่วยงานระดับกรม และการดำรงตำแหน่งว่า “เทียบเท่าอธิบดี” หรือไม่¹⁵²

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ได้เลือกใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาตามแนวทางที่สอง เฉพาะกรณีเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 10 โดยไม่คำนึงถึงการดำรงตำแหน่งด้านการบริหารงานว่าเทียบเท่าอธิบดีหรือไม่ จากนั้นได้ดำเนินการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการ ป.ป.ช. และเสนอต่อวุฒิสภา จำนวน 14 คน เมื่อคณะกรรมการธิการสามัญฯ ได้นำเสนอรายงานดังกล่าวต่อที่ประชุมวุฒิสภา ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 4 (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ 17 กุมภาพันธ์ 2547 ที่ประชุมได้พิจารณาเรื่องดังกล่าว โดยได้ลงมติเลือกกรรมการ ป.ป.ช. จำนวน 7 คน ประกอบด้วย นายวิสุทธิ โพธิ์แท่น อดีตกรรมการการเลือกตั้ง นายวิเชียร วิริยะประสิทธิ์ อดีตอัยการสูงสุด นายประดิษฐ์ ทรงฤกษ์ ผู้พิพากษาศาลฎีกา พลตำรวจเอก วุฒิชัย ศรีรัตนวุฒิ อดีตรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ นายยงยุทธ กปิลกาญจน์ อดีตรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 6) นายชิดชัย พานิชพัฒน์ อดีตรองเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และ 7) นายเชาว์ อรรถมานะ รองผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ¹⁵³

จากผลการลงมติดังกล่าว นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และคณะสมาชิกวุฒิสภา เห็นว่า การสรรหา และการลงมติเลือกกรรมการ ป.ป.ช. น่าจะมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 256 (3) และการที่คณะกรรมการสรรหาได้มีมติให้เสนอชื่อพลตำรวจเอก วุฒิชัยฯ อดีตรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ นายเชาว์ฯ รองผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และนายชิดชัยฯ อดีตรองเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยถือว่า “เป็นผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าอธิบดี” นั้น ไม่ถูกต้อง นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และคณะสมาชิกวุฒิสภา เห็นว่า เป็นปัญหาข้อขัดแย้งในทางความคิดระหว่างคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการธิการสามัญฯ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. แทนตำแหน่งที่ว่าง และวุฒิสภา จึงเสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภา¹⁵⁴

¹⁵² เรื่องเดียวกัน, หน้า 259-260.

¹⁵³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 260.

¹⁵⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 261.

ประธานรัฐสภาได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหา 2 ประเด็นด้วยกัน คือ ประเด็นแรก มติของคณะกรรมการสรรหาในการวินิจฉัยคำว่า “อธิบดีหรือเทียบเท่า” ให้หมายถึงผู้ที่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 10 โดยไม่คำนึงถึงการบริหารงานว่าเทียบเท่ากับตำแหน่งอธิบดีหรือไม่นั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 256 (3) หรือไม่ และประเด็นที่สอง หากมติของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ทำให้กระบวนการสรรหาทั้งหมดต้องเสียไป จะต้องมีการสรรหาและเลือกกรรมการ ป.ป.ช. แทนผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อด้วยคุณสมบัติดังกล่าวที่จะต้องขาดคุณสมบัติหรือไม่¹⁵⁵

อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายสุวิทย์ อีรพงษ์ ปฏิบัติหน้าที่ประธานที่ประชุมตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีมติเอกฉันท์ “ไม่รับคำร้อง” โดยให้เหตุผลว่า กรณีตามคำร้องนี้ ประธานรัฐสภาเป็นผู้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. จึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เนื่องจากคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา 266 ได้ จะต้องเป็น “คำร้องที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น”¹⁵⁶ ในกรณีนี้ ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า เป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ “แปลความ” บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 256 (3) เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครและผู้ได้รับการเสนอชื่อที่มีตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่า ซึ่งคณะกรรมการสรรหาฯ ได้ดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. เกิดขึ้น¹⁵⁷

อย่างไรก็ตาม แม้ศาลรัฐธรรมนูญจะมีมติเอกฉันท์ไม่รับคำร้องของประธานรัฐสภาไว้พิจารณาวินิจฉัย แต่ภายในองค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้ง 11 คน ก็มีความเห็นแตกต่างกันเกี่ยวกับเหตุผลของการไม่รับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัย¹⁵⁸ กล่าวคือ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 8 คน ไม่รับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เนื่องจากเห็นว่ากรณีตามคำร้องไม่เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ¹⁵⁹ ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 3 คน ไม่รับคำร้องไว้วินิจฉัย เนื่องจากเห็นว่า

¹⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 262.

¹⁵⁶ เรื่องเดียวกัน.

¹⁵⁷ เรื่องเดียวกัน.

¹⁵⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 263.

¹⁵⁹ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 8 คน ที่เห็นว่า คณะกรรมการสรรหา ป.ป.ช. เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่กรณีตามคำร้องไม่เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบด้วย นายจิระ บุญจนสุนทร นายผั่น จันทรปาน นายมงคล สระภู่น นายมานิต วิทยาเต็ม นายสุจิต บุญบงการ นายสุวิทย์ อีรพงษ์ นางสาวนีย์ อัสวโรจน์ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง

คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และกรณีตามคำร้องไม่ใช่เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266¹⁶⁰

3. ข้อกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป

ปัญหาการข้อกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในกรณีนี้ เป็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2549 ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่สามารถจัดการเลือกตั้งให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครบจำนวน 500 คนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญได้ เนื่องจากมีปัญหาเขตเลือกตั้งที่ไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้ง และไม่มีบทบัญญัติกฎหมายฉบับใดกำหนดแนวทางหรือวิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 จึงยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังปรากฏในคำร้องของคำวินิจฉัยที่ 6/2549¹⁶¹

คำร้องนี้มีที่มาจากข้อเท็จจริงที่ว่า การประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2549 เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2549 มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนพ้นจากตำแหน่ง และกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 เมษายน 2549 แต่เมื่อพิจารณาข้อมูลเกี่ยวกับการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบบัญชีรายชื่อ และแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งนี้แล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า “การจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ 2 เมษายน 2549 มีปัญหาอุปสรรคที่ไม่สามารถจะจัดการเลือกตั้งให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครบจำนวน 500 คนได้ โดยเฉพาะปัญหากรณีเขตเลือกตั้งที่ไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งไม่มีบทบัญญัติกฎหมายฉบับใดกำหนดแนวทางหรือวิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้”¹⁶²

คำร้องระบุว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่องการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ลงวันที่ 1 มีนาคม 2549 โดยกำหนดวันที่พรรค

¹⁶⁰ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 3 คน ที่เห็นว่า คณะกรรมการสรรหา ป.ป.ช. ไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และกรณีตามคำร้องไม่เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย นายชุมพล ณ สงขลา นายปรีชา เฉลิมวิชัย และนายศักดิ์ เตชะชาญ

¹⁶¹ "คำวินิจฉัยที่ 6/2549 วันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2549 เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป," *ราชกิจจานุเบกษา* 123 (16 มิถุนายน 2549): 153-62.

¹⁶² เรื่องเดียวกัน, หน้า 157.

การเมืองจะยื่นบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2549 ถึงวันที่ 3 มีนาคม 2549 และกำหนดวันรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ตั้งแต่วันที่ 4 มีนาคม 2549 ถึงวันที่ 8 มีนาคม 2549 ปรากฏว่า ในช่วงระยะเวลาที่กำหนดให้พรรคการเมืองยื่นบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2549 ถึงวันที่ 3 มีนาคม 2549 มีพรรคการเมืองยื่นบัญชีรายชื่อจำนวน 8 พรรค ได้แก่ พรรคไทยรักไทย 100 คน พรรคไทยช่วยไทย 13 คน พรรคเกษตรกรไทย 7 คน พรรคประชากรไทย 27 คน พรรคพลังประชาชน 5 คน พรรคแผ่นดินไทย 5 คน พรรคพัฒนาชาติไทย 5 คน และพรรคธัมมาธิปไตย 5 คน

หลังจากที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบหลักฐานการสมัครและคุณสมบัติของผู้สมัคร และได้ประกาศรายชื่อพรรคการเมืองที่ยื่นบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแล้ว ปรากฏว่า นายเปรมศักดิ์ เพียยุระ ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของพรรคไทยรักไทย ได้ยื่นใบลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรคไทยรักไทย และได้บวชเป็นพระภิกษุ ซึ่งมีผลให้นายเปรมศักดิ์ เพียยุระ ขาดคุณสมบัติการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของพรรคไทยรักไทย เหลือจำนวน 99 คน¹⁶³

ส่วนกรณีการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งชี้ว่า ในช่วงระยะเวลาที่กำหนดให้เปิดรับสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ตั้งแต่วันที่ 4 มีนาคม 2549 ถึงวันที่ 8 มีนาคม 2549 มีผู้ยื่นใบสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกเขตเลือกตั้ง รวมจำนวน 941 คน เมื่อผู้อำนวยการเลือกตั้งได้ตรวจสอบหลักฐานการสมัครและคุณสมบัติของผู้สมัครทุกคนแล้ว ปรากฏว่า ในเขตเลือกตั้งทั้งหมด 400 เขต มีเขตเลือกตั้งที่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงคนเดียวจำนวน 271 เขต และมีเขตเลือกตั้ง จำนวน 1 เขต คือ เขตเลือกตั้งที่ 3 จังหวัดสมุทรสาคร ที่ไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้ง เนื่องจากเขตเลือกตั้งดังกล่าวมีผู้สมัคร จำนวน 1 คน คือ นายอุดม ไกรวัตนุสสรณ์ พรรคไทยรักไทย และผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ 3 ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วพบว่า มีรายชื่อของนายอุดม ไกรวัตนุสสรณ์ ปรากฏอยู่ในบัญชีรายชื่อผู้เสียสิทธิ (ส.ส. 32) จึงได้ประกาศไม่รับสมัคร นายอุดม ไกรวัตนุสสรณ์ และศาลฎีกาได้มีคำสั่งที่ 1688/2549 เมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2549 ว่า นายอุดม ไกรวัตนุสสรณ์ เป็นผู้เสียสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร¹⁶⁴

ในการประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้ง ครั้งที่ 31/2549 เมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2549 คณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณาข้อมูลจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งกรณีผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อและผู้สมัครแบบแบ่งเขตเลือกตั้งแล้ว มีความเห็นว่า กรณีผู้สมัครรับ

¹⁶³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 153-154.

¹⁶⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 155.

เลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 100 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใดได้คะแนนเสียงน้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ ให้ถือว่าไม่มีผู้ใดในบัญชีรายชื่อนั้น ได้รับเลือกตั้งฯ” และเมื่อพิจารณาจากข้อมูลจำนวนพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า มีเฉพาะพรรคไทยรักไทยเท่านั้น ที่เคยได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อในการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมา โดยได้คะแนนเสียงจำนวน 19 ล้านเศษ และมีผู้ได้รับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ จำนวน 67 คน

คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า สำหรับพรรคการเมืองอื่นที่มีผู้สมัครได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ เช่น พรรคประชาธิปัตย์ และพรรคชาติไทย นั้น ไม่ได้ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในครั้งนี้ ซึ่งหากพิจารณาจากข้อมูลจำนวนพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อในการเลือกตั้งครั้งนี้ ประกอบกับข้อมูลพรรคการเมืองที่เคยมีผู้สมัครที่ได้รับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อในการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมาแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า พรรคไทยรักไทย น่าจะเป็นพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนสูงสุด ส่วนพรรคการเมืองอื่นอาจจะได้รับคะแนนเลือกตั้งต่ำ และอาจจะน้อยกว่าร้อยละ 5 ของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ หากเป็นเช่นนี้ ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคไทยรักไทยจะได้รับเลือกตั้งทั้งหมด แต่ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของพรรคไทยรักไทยมีเหลืออยู่เพียง 99 คน ดังนั้น หากมีการเลือกตั้งในวันที่ 2 เมษายน 2549 โอกาสที่จะมีผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อไม่ครบ 100 คน ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 98 วรรคหนึ่ง จึงเป็นไปได้สูง¹⁶⁵

ส่วนปัญหากรณีผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งชี้ว่า ข้อมูลจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งแสดงให้เห็นว่ามีหลายเขตเลือกตั้งที่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงคนเดียว ซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต จะต้องได้รับคะแนนเสียงตั้งแต่ร้อยละ 20 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น แต่เมื่อพิจารณาฐานเสียงของแต่ละพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งครั้งนี้แล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า มีหลายเขตเลือกตั้งที่มีผู้สมัครเพียงคนเดียวที่อาจจะไม่ได้รับคะแนนเสียงถึงร้อยละ 20 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เช่น เขตเลือกตั้งในจังหวัดทางภาคใต้ซึ่งเป็นฐานเสียงของพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งไม่ได้ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในครั้งนี้ และถึงแม้จะจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งนั้น ๆ แล้ว โอกาสที่ผู้สมัครคนนั้นจะได้รับคะแนนเสียงถึงร้อยละ 20 ก็คงจะเป็นไปได้ยาก ประกอบกับมีเขตเลือกตั้ง 1 เขต คือ เขตเลือกตั้งที่ 3 จังหวัดสมุทรสาคร ไม่มี

¹⁶⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 155-156.

ผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งนี้ ก็จะทำให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งไม่ครบจำนวน 400 คน ตามที่กฎหมายกำหนด¹⁶⁶

คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า เนื่องจากปัญหากรณีเขตเลือกตั้งที่ไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายฉบับใดกำหนดแนวทางหรือวิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้ จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 รวม 3 ประเด็น ดังนี้¹⁶⁷

ประเด็นแรก กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เมื่อครบกำหนดวันสมัครรับเลือกตั้งแล้ว ปรากฏว่าเขตเลือกตั้งที่ 3 จังหวัดสมุทรสาคร มีผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงคนเดียว คือ นายอุดม ไกรวัตนุสสรณ์ แต่เมื่อตรวจสอบคุณสมบัติแล้ว ปรากฏว่า มีชื่อนายอุดม ไกรวัตนุสสรณ์ อยู่ในบัญชีรายชื่อผู้เสียสิทธิผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งจึงไม่ประกาศรับสมัคร ต่อมานายอุดม ไกรวัตนุสสรณ์ ได้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกา และศาลฎีกาได้มีคำสั่งว่า นายอุดม ไกรวัตนุสสรณ์ เป็นผู้เสียสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น ในเขตเลือกตั้งดังกล่าวจึงไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งเหลืออยู่ในกรณีเช่นนี้ การจัดให้มีการเลือกตั้งในวันที่ 2 เมษายน 2549 ตามพระราชกฤษฎีกาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2549 โดยไม่มีการเปิดรับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ 3 จังหวัดสมุทรสาครซึ่งไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งเหลืออยู่ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะสามารถกระทำได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ประเด็นที่สอง กรณีเขตเลือกตั้งใดที่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงคนเดียวได้รับคะแนนเสียงน้อยกว่าร้อยละ 20 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งนั้น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 74 วรรคสอง จนครบกำหนด 30 วัน นับแต่วันเลือกตั้งตามมาตรา 7/1 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 แล้ว เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ยังไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดได้รับคะแนนเสียงตั้งแต่ร้อยละ 20 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งนั้น ซึ่งอาจทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ครบจำนวน 500 คน ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 98 และทำให้ไม่สามารถเรียกประชุมรัฐสภาได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 159 กรณีเช่นนี้ จะถือว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ดำเนินการจัดการเลือกตั้งแล้วเสร็จหรือยัง

¹⁶⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 156-157.

¹⁶⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 157-158.

ประเด็นที่สาม กรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ เมื่อพิจารณาจากบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครแล้ว เป็นที่คาดหมายได้ว่า เมื่อเลือกตั้งเสร็จแล้วจะได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อไม่ครบจำนวน 100 คนอย่างแน่นอน กรณีนี้คณะกรรมการการเลือกตั้งจะเปิดรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อใหม่ที่ยังขาดอยู่ได้ หรือไม่

จากข้อเท็จจริงของปัญหาและประเด็นตามคำร้องข้างต้น จะเห็นได้ว่า เป็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งแม้จะมีใช้กรณีข้อขัดแย้งในการตีความรัฐธรรมนูญโดยตรง แต่ก็มีลักษณะเป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งอย่างชัดเจน และเป็นปัญหาในการปรับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยตรง อย่างไรก็ตาม เมื่อได้พิจารณาคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายผัน จันทรปาน ปฏิบัติหน้าที่ประธานที่ประชุมคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ไม่รับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัย¹⁶⁸

สำหรับกรณีคำร้องประเด็นที่หนึ่งนั้น ศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก 9 คน ไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 1 คน เห็นว่า ประเด็นตามคำร้องเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกิดขึ้นแล้ว จึงรับคำร้องประเด็นที่หนึ่งไว้พิจารณาวินิจฉัย¹⁶⁹ คำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่า คำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ได้ จะต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นด้วย และการที่จะพิจารณาว่า เป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกิดขึ้นหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาจากประเด็นตามคำร้องที่คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ส่วนกรณีคำร้องประเด็นที่สองและประเด็นที่สาม ศาลรัฐธรรมนูญมีมติเอกฉันท์ “ไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย” โดยให้เหตุผลว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา 144 บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อมีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2549 คณะกรรมการการเลือกตั้งก็มีหน้าที่จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 144 ได้บัญญัติ

¹⁶⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 159.

¹⁶⁹ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก จำนวน 9 คน คือ นายผัน จันทรปาน นายชุมพล ณ สงขลา นายนพดล เสงเจริญ นายปรีชา เฉลิมวณิช นายมงคล สระฐาน นายศักดิ์ เตชะชาญ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ นางสาวนีย์ อัสวโรจน์ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย 1 คน คือ นายมานิต วิทยาเต็ม

ให้ไว้ ดังนั้น ปัญหาใด ๆ ที่เกิดขึ้นจากการรับสมัครดังกล่าว จึงยังอยู่ในอำนาจการพิจารณาดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ต้องรับผิดชอบในการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งจะจัดให้มีการเลือกตั้งในวันที่ 2 เมษายน 2549 ตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2549 โดยไม่มีการเปิดรับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ 3 จังหวัดสมุทรสาครซึ่งไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งเหลืออยู่ดังกล่าว สามารถกระทำได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น เป็นกรณีที่ “คณะกรรมการการเลือกตั้งยังไม่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ของตนตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการตัดสินใจดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเกี่ยวกับปัญหาของการไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตที่ 3 จังหวัดสมุทรสาคร” ดังนั้น จึงยังไม่มีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น¹⁷⁰

สำหรับคำร้องประเด็นที่สอง คำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า เป็นกรณีที่ “คณะกรรมการการเลือกตั้งเพียงแต่คาดการณ์ว่าเมื่อได้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 เมษายน 2549 แล้ว จะเกิดเหตุการณ์ดังกล่าวขึ้น ซึ่งขณะที่เสนอคำร้องนี้ ยังไม่ได้มีการเลือกตั้งตามวันเวลาดังกล่าว จึงยังไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกิดขึ้น” กรณีคำร้องตามประเด็นที่สองนี้ จึงมีลักษณะ “เป็นการหารือ” โดยไม่เป็นประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ได้ ในทำนองเดียวกัน ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า คำร้องในประเด็นที่สามนั้น “เป็นเพียงการคาดการณ์ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยยังไม่มีปัญหาดังกล่าวนั้นเกิดขึ้นจริงแต่อย่างใด” กรณีตามคำร้องตามประเด็นที่สามนี้ มีลักษณะเป็นการหารือเช่นเดียวกัน ไม่เป็นประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ได้¹⁷¹

ข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการตีความขอบเขตความหมายของถ้อยคำในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

คำร้องอันมีสาเหตุมาจากการมีความเห็นไม่ลงรอยกันเกี่ยวกับการตีความขอบเขตความหมายของถ้อยคำในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ทั้งหมดเกิดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยปรากฏให้เห็นใน 4 ลักษณะ คือ *ลักษณะแรก* เป็นปัญหาการตีความขอบเขต

¹⁷⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 159-160.

¹⁷¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 161.

การบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ *ลักษณะที่สอง* เป็นปัญหาการตีความสิทธิเกี่ยวกับการเลือกตั้ง *ลักษณะที่สาม* เป็นปัญหาการตีความหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และ *ลักษณะที่สี่* เป็นปัญหาการตีความการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. การตีความขอบเขตการบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

การยื่นคำร้องปัญหาการตีความขอบเขตการบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ปรากฏใน 3 กรณี ได้แก่ *กรณีแรก* ปัญหาการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 264 ว่า คู่ความในศาลมีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับแก่คดีได้หรือไม่ *กรณีที่สอง* ปัญหาการบังคับใช้บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา 315 ว่า มีผลใช้บังคับกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาชุดที่ดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนแล้วหรือไม่ และ *กรณีสุดท้าย* ปัญหาการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ มาตรา 68 ว่า มีผลใช้บังคับกับพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท และพระบรมวงศานุวงศ์ด้วยหรือไม่ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1.1 มาตรา 241 วรรคสี่ และมาตรา 264 ประกอบมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

กรณีนี้ปรากฏในคำร้องของ **คำวินิจฉัยที่ 5/2541**¹⁷² ยื่นโดยนางอุบล บุญชูโลธร จำเลยคดีอาญาในศาลจังหวัดนนทบุรี โดยขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับการบังคับใช้ **บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 241 วรรคสี่ และมาตรา 264 ประกอบมาตรา 6** คำร้องนี้มีที่มาจากข้อเท็จจริงที่ว่า นางอุบล บุญชูโลธร ถูกอัยการฟ้องต่อศาลจังหวัดนนทบุรี ในข้อหาร่วมกันใช้ฉ้อฉลให้ร่วมกันฆ่านายแสงชัย สุนทรวัฒน์ โดยไตร่ตรองไว้ก่อน แต่อัยการสูงสุดได้มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี ต่อมาพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการได้การื้อฟื้นเป็นคดีใหม่ โดยอ้างว่ามีพยานหลักฐานใหม่ที่สำคัญแก่คดี

ในระหว่างพิจารณาคดี ทนายจำเลยได้ขอให้ศาลออกหมายเรียกพยานเอกสาร เพื่อให้พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการนำส่งศาล คือ “เอกสารสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งฟ้องคดีผู้ร้องในข้อหาข่มขืนนายแสงชัย สุนทรวัฒน์ ตาย ทั้งในส่วนที่อัยการสูงสุดสั่งไม่ฟ้องเด็ดขาดไปแล้ว กับในส่วนที่รื้อฟื้นสั่ง

¹⁷² "คำวินิจฉัยที่ 5/2541 วันที่ 4 สิงหาคม 2541 เรื่อง ขอคำวินิจฉัยตีความกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 241 วรรคสี่ และมาตรา 264 ประกอบมาตรา 6," *ราชกิจจานุเบกษา* 115 (2 กันยายน 2541): 1-3.

ฟ้องใหม่เป็นคดีนี้” แต่ด้วยการในฐานะโจทก์ได้แจ้งเหตุขัดข้อง ทนายจำเลยจึงได้ยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดนนทบุรีให้บังคับโจทก์ส่งเอกสารดังกล่าว นอกจากนี้ ทนายจำเลยยังได้ร้องต่อศาลจังหวัดนนทบุรีว่า หากศาลเห็นด้วยกับโจทก์ ก็ขอศาลส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตีความ ผลปรากฏว่าศาลจังหวัดนนทบุรีมีคำสั่งว่า โจทก์มีสิทธิไม่ส่งเอกสาร โดยเห็นว่าจะเกิดความเสียหายแก่โจทก์ และศาลไม่ต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตีความด้วย¹⁷³

นางอุบล บุญญชลธร ในฐานะจำเลย เห็นว่า มีปัญหาที่ต้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา 2 ประเด็น ประเด็นแรก โจทก์ไม่ยอมส่ง “เอกสารสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งฟ้องคดีผู้ร้อง ในข้อหาบางกรรมา นายแสงชัย สุนทรวัฒน์ ตาย ทั้งในส่วนที่อัยการสูงสุดสั่งไม่ฟ้องเด็ดขาดไปแล้ว กับในส่วนที่ร้องฟ้องใหม่เป็นคดีนี้” ต่อศาลจังหวัดนนทบุรี อ้างเหตุเป็นความลับเกิดผลเสีย และศาลก็เห็นตามนั้น เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 241 วรรคสี่ หรือไม่ว่า และประเด็นที่สอง จำเลยขอให้ศาลจังหวัดนนทบุรีส่งเรื่องตามประเด็นที่หนึ่ง ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตีความ แต่ศาลไม่ส่งโดยอ้างว่ามีใช้เป็นกรณีที่ศาลใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่จำเลยหรือบังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 6 ซึ่งศาลต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความตามมาตรา 264 วรรคหนึ่ง ได้หรือไม่¹⁷⁴

ผลปรากฏว่า ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายเชาวน์ สายเชื้อ ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ ไม่รับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัย¹⁷⁵ โดยให้เหตุผลว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 264 วรรคหนึ่ง “หมายความว่า ให้ศาลเท่านั้นเป็นผู้ส่งความเห็นตามทางการเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย มิได้ให้สิทธิผู้ร้องหรือคู่กรณีเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงได้ เมื่อผู้ร้องไม่มีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญแล้ว จึงไม่มีเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับเรื่องคดีนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยว่าขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งมาตรา 241 วรรคสี่ ประกอบมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้”¹⁷⁶

¹⁷³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-2.

¹⁷⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

¹⁷⁵ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 13 คน คือ นายเชาวน์ สายเชื้อ นายโกเมน ภัทรภิรมย์ นายจุมล ฌ สงขลา พลโท จุล อติเรก นายชัยอนันต์ สมุทวณิช นายประเสริฐ นาสกุล นายปรีชา เถลิมวณิชช์ นายมงคล สระฐาน นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอิสสระ นิตินันท์ประภาส และนายอุระ หวังอ้อมกลาง

¹⁷⁶ เรื่องเดียวกัน.

1.2 มาตรา 315 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

การยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาขอบเขตการบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกรณีต่อมา เป็นคำร้องของ **คำวินิจฉัยที่ 8/2542**¹⁷⁷ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับการบังคับใช้บทบัญญัติ มาตรา 315 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เนื่องจากภายในคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นเกี่ยวกับการบังคับใช้บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา 315 แบ่งเป็น 2 แนวทาง แนวทางที่หนึ่งเห็นว่า บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา 315 เป็นการกำหนดรับรองสถานภาพของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และสถานภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ โดยถือว่ายังคงเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จนกว่าจะพ้นสมาชิกภาพตามเหตุที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งเป็นการกำหนดไว้ตามหลักกฎหมายทั่วไปเพื่อเป็นการรับรองสถานภาพของบุคคลที่มีสถานภาพอยู่ก่อนที่กฎหมายประกาศใช้ กรรมการการเลือกตั้งในฝ่ายนี้ให้เหตุผลในการตีความเช่นนี้ว่า “การจะตรากฎหมายไปรอนสิทธิหรือประโยชน์ที่บุคคลมีอยู่ก่อนจะกระทำไม่ได้”¹⁷⁸

ในขณะที่การตีความแนวทางที่สอง เห็นว่า บทเฉพาะกาลมาตรา 315 วรรคสี่ มีผลบังคับกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบัน トラบใดที่ยังไม่สิ้นสุดสมาชิกภาพในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งหน้าตามมาตรา 315 วรรคห้า (1) ซึ่งจะต้องจัดก่อนที่สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาจะสิ้นสุดลง วุฒิสภาชุดปัจจุบันที่ประสงค์จะลงสมัครรับเลือกตั้งจึงไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติทั่วไปทั้งหมด เพราะมีบทยกเว้นไว้แล้ว คือ ไม่ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปี บริบูรณ์ในวันเลือกตั้งตามมาตรา 125 (2) ไม่ต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่าตามมาตรา 125 (3) ก็สามารถดำรงตำแหน่งตามมาตรา 133 ได้¹⁷⁹

ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดใน 3 ประเด็น ดังนี้¹⁸⁰ ประเด็นแรก บทบัญญัติมาตรา 315 วรรคสี่ที่ไม่ให้นำบทบัญญัติในบททั่วไปในบางมาตรามาใช้บังคับกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบันนั้น มี

¹⁷⁷ "คำวินิจฉัยที่ 8/2542 วันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2542 เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดการบังคับใช้บทบัญญัติ มาตรา 315 ของรัฐธรรมนูญ," *ราชกิจจานุเบกษา* 116 (6 กรกฎาคม 2542): 99-103.

¹⁷⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 100.

¹⁷⁹ เรื่องเดียวกัน.

¹⁸⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 101-102.

สภาพบังคับเฉพาะกาลในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง หรือมีสภาพบังคับเป็นลักษณะติดตัวกับบุคคลที่เกี่ยวข้องตลอดไป หรือมีขอบเขตครอบคลุมบุคคลหรือเวลามากน้อยเพียงใด

ประเด็นที่สอง การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาทั่วไปครั้งแรกที่จะจัดให้มีขึ้นภายใน 60 วัน ก่อนวันครบ 4 ปีตามมาตรา 315 วรรคห้า (1) กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบันนี้จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเป็นไปตามในลักษณะใด ดังต่อไปนี้ 1) บททั่วไปของรัฐธรรมนูญ หรือ 2) บททั่วไปของรัฐธรรมนูญประกอบบทเฉพาะกาลที่ได้ยกเว้นไว้ตามมาตรา 315 วรรคสี่ของรัฐธรรมนูญ หรือ 3) บททั่วไปของรัฐธรรมนูญประกอบบทเฉพาะกาลที่ได้ยกเว้นไว้ตามมาตรา 315 วรรคสี่บางมาตรา ในกรณีนี้มีบทบัญญัติใดที่ได้ยกเว้นไว้ในมาตรา 315 วรรคสี่ มีผลใช้บังคับบ้าง 4) ต้องพ้นจากสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก่อนหรือไม่ต้องพ้นจากสมาชิกภาพในวันสมัครรับเลือกตั้ง

ในทำนองเดียวกัน ในกรณีสมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบัน หากจะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเป็นไปตามลักษณะใด ดังต่อไปนี้ 1) บททั่วไปของรัฐธรรมนูญ หรือ 2) บททั่วไปของรัฐธรรมนูญประกอบบทเฉพาะกาลที่ได้ยกเว้นไว้ตามมาตรา 315 วรรคสี่ของรัฐธรรมนูญ หรือ 3) บททั่วไปของรัฐธรรมนูญประกอบบทเฉพาะกาลที่ได้ยกเว้นไว้ตามมาตรา 315 วรรคสี่บางมาตรา ในกรณีนี้มีบทบัญญัติใดที่ได้ยกเว้นไว้ในมาตรา 315 วรรคสี่ มีผลใช้บังคับบ้าง หรือ 4) ต้องพ้นจากสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกวุฒิสภาก่อนหรือไม่ต้องพ้นจากสมาชิกภาพในวันสมัครรับเลือกตั้ง

ประเด็นที่สาม ถ้าหากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบัน เป็นไปตามข้อ 2) และ 3) แล้ว สภาพบังคับจะมีผลเฉพาะการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ตามมาตรา 315 วรรคห้า (1) หรือจะมีสภาพบังคับกับสมาชิกหรือผู้เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ตลอดไป¹⁸¹

ผลปรากฏว่า ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายชวน หลีกภัย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยให้ยกคำร้อง¹⁸² โดยให้เหตุผลว่า “ตามคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว เป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความเห็นของกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ

¹⁸¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 102.

¹⁸² ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 12 คน คือ นายชวน หลีกภัย นายโกเมน ภัทรภิรมย์ นายจุมพล ณ สงขลา พลโท จุล อติเรก นายชัยอนันต์ สมุทวณิช นายประเสริฐ นาสกุล นายปรีชา เฉลิมวณิช นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาส และนายอุระ หวังอ้อมกลาง

มาตรา 315 ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นแตกต่างกัน จึงมิใช่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 266”¹⁸³

1.3 มาตรา 68 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

กรณีสุดท้ายในกลุ่มนี้ เป็นคำร้องที่มาจากปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเช่นเดียวกัน นั่นคือ ปัญหาการตีความ **ขอบเขตการใช้บังคับมาตรา 68 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540** ดังปรากฏในคำร้องของ **คำวินิจฉัยที่ 6/2543**¹⁸⁴ เป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญอันเนื่องมาจากการต้องวินิจฉัยว่า **มีบุคคลใดบ้างที่ไม่อยู่ในข่าย หรือได้รับการยกเว้นไม่ต้องไปแจ้งเหตุอันควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ตามมาตรา 68** กล่าวคือ ในคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามหนังสือลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2543 เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในวันที่ 4 มีนาคม 2543 แต่ปรากฏว่า มีปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 68”

คณะกรรมการการเลือกตั้งชี้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 68 บัญญัติว่า “บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง บุคคลซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 มาตรา 22 บัญญัติว่า “เมื่อครบกำหนดสามสิบวันหลังจากวันเลือกตั้งแล้ว ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรายชื่อผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และมีได้แจ้งเหตุตามมาตรา 21 หรือแจ้งเหตุไว้แล้วแต่เหตุอันมิใช่เหตุอันสมควร เพื่อให้ผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งดังกล่าวแจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งต่อบุคคลซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งภายในหกสิบวันนับแต่วันประกาศ”¹⁸⁵

นอกจากนี้ มาตรา 23 ยังบัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และมีได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 21 หรือมาตรา 22 หรือแจ้งเหตุแล้ว แต่

¹⁸³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 102.

¹⁸⁴ “คำวินิจฉัยที่ 6/2543 วันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2543 เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยขอบเขตการใช้บังคับตามมาตรา 68 ของรัฐธรรมนูญ,” *ราชกิจจานุเบกษา* 117 (19 กรกฎาคม 2543): 1-7.

¹⁸⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1.

เหตุนี้มิใช่เหตุอันสมควร ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ ตามมาตรา 68 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ”¹⁸⁶ ในการบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าว คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 โดยมีข้อกำหนดที่สำคัญ ดังนี้ ข้อ 48 ระบุว่า “ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ” ข้อ 49 ระบุว่า “ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง” ข้อ 102 ระบุว่า “บุคคลดังต่อไปนี้ให้ใช้บัตรประจำตัวหรือหลักฐานที่มีรูปถ่าย ซึ่งทางราชการออกให้ในการแสดงตนใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง (1) พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นพระองค์เจ้าขึ้นไป”

ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งใดที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ระเบียบดังกล่าวข้อ 118 กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้นแจ้งต่อบุคคลรับแจ้งเหตุจำเป็นตามข้อ 117 แห่งเขตเลือกตั้งที่ตนมีภูมิลำเนาอยู่ว่าตนมีสิทธิเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งใด แต่ไม่อาจไปลงคะแนนเลือกตั้งได้ด้วยเหตุใดหรือทำเป็นหนังสือมอบหมายให้บุคคลอื่นที่บรรลุนิติภาวะไปยื่นหรือส่งหนังสือแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ โดยต้องแจ้งเหตุก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 7 วัน หนังสือแจ้งเหตุให้ใช้ตามแบบ ส.ว. 30 โดยอนุโลม และข้อ 118 ทวิ ได้ระบุว่า ในการแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้ง นอกจากบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งแล้ว ให้บุคคลต่อไปนี้เป็นผู้แจ้งเหตุในกรณีดังนี้ “(1) เลขาธิการพระราชวัง มีหน้าที่แจ้งเหตุแทนพระบรมวงศานุวงศ์ ตั้งแต่ชั้นพระองค์เจ้าขึ้นไป” การแจ้งเหตุตามวรรคหนึ่งให้ผู้แจ้งเหตุดังกล่าวแจ้งต่เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่อยู่ในพื้นที่¹⁸⁷

ในการปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า “มีปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าว เห็นควรส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความว่า มีบุคคลใดบ้างที่ไม่อยู่ในข่าย หรือได้รับการยกเว้นมิต้องไปแจ้งเหตุอันควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ตามมาตรา 68 ดังกล่าวข้างต้น”¹⁸⁸ โดยมีประเด็นคำขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยการปฏิบัติตามมาตรา 68 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ว่ามีบุคคลใดบ้างที่ไม่อยู่ในข่าย หรือได้รับการยกเว้นมิต้องไปแจ้งเหตุอันควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ตามมาตรา 68

เป็นที่น่าสังเกตว่า ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องนี้ไว้พิจารณา แม้ว่าคำร้องในกรณีนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมิได้มีความสงสัยว่าตนมีอำนาจวินิจฉัยหรือไม่ว่ามีบุคคลใดบ้างที่ไม่อยู่

¹⁸⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-3.

¹⁸⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3-4.

¹⁸⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

ในข่าย หรือได้รับการยกเว้นมิต้องไปแจ้งเหตุอันควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ตามมาตรา 68 ทั้งที่ การพิจารณาเรื่องดังกล่าวย่อมถือเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ อีกทั้งในการปฏิบัติหน้าที่ ตามระเบียบดังกล่าว คณะกรรมการการเลือกตั้งยังมิได้ใช้อำนาจหน้าที่ของตนในการพิจารณาวินิจฉัย แนวทางปฏิบัติในการปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวไปแล้ว และเกิดปัญหาใน การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่อย่างไร

ยิ่งกว่านั้น ข้อเท็จจริงในคำร้องนี้ ก็ไม่ปรากฏว่ามีบุคคลหรือองค์กรใดโต้แย้งว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยเรื่องดังกล่าว ซึ่งเป็นการบังคับใช้บทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีความเห็นในการตีความแตกต่างกัน การรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย จึงขัดแย้งกับแนวการ พิจารณาวินิจฉัยในหลายกรณี ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ด้วยเหตุผลที่ว่าไม่ได้ เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้ว หรือเป็นคำร้องที่มี ลักษณะเป็นการหาข้อ

ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายประเสริฐ นาสกุล ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ¹⁸⁹ ให้เหตุผลในการรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย โดยชี้ว่า “กรณีนี้มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ องค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เกิดขึ้นแล้ว” โดยอธิบายว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นองค์กรหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ และมีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ การเลือกตั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 เกิดขึ้น เนื่องจากเมื่อคณะกรรมการการ เลือกตั้งออกระเบียบเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา โดยกำหนดให้พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้น พระองค์เจ้าขึ้นไปเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง อีกทั้งให้เลขาธิการพระราชวังมี หน้าที่แจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งแทนพระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นพระองค์เจ้าขึ้นไปแล้ว ปรากฏว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาแล้วเห็นว่า มีปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตาม บทบัญญัติดังกล่าวว่า มีบุคคลใดบ้างที่ไม่อยู่ในข่าย หรือได้รับการยกเว้นมิต้องไปแจ้งเหตุอันควรที่ทำให้ ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 68¹⁹⁰

ในการพิจารณาคำร้องนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้กำหนดประเด็นพิจารณาวินิจฉัยว่า “บุคคลที่มีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 มีบุคคลใดบ้างที่ไม่อยู่ในข่าย

¹⁸⁹ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 13 คน คือ นายประเสริฐ นาสกุล นายโกเมน ภัทรภิรมย์ นายจุมพล ณ สงขลา พลโท จุล อติเรก นายชัยอนันต์ สมุทวณิช นายปรีชา เฉลิมวณิช นายมงคล สระฐาน นายสุจิต บุญบงการ นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาส และนายอูระ หวังอ้อมกลาง

¹⁹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

หรือได้รับการยกเว้นมิต้องไปแจ้งเหตุอันควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้ง”¹⁹¹ ศาลรัฐธรรมนูญเริ่มต้นด้วยการวินิจฉัยปัญหาที่ว่า “บุคคลผู้มีหน้าที่ในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 นี้ จะใช้กับพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท และพระบรมวงศานุวงศ์ ด้วยหรือไม่” โดยได้ชี้ถึงนัยของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 22 และมาตรา 23 เพื่อชี้ถึงสถานะและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามนัยแห่งกฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 รวมถึงกฎเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องสถาบันพระมหากษัตริย์ในกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลง

จากนั้นศาลรัฐธรรมนูญได้ชี้ถึงบทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ในระบบการเมือง โดยให้คำอธิบายทางประวัติศาสตร์ว่า ในช่วงการร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยมีเรื่องเกี่ยวข้องกับพระบรมวงศานุวงศ์ว่าควรดำรงอยู่ในฐานะใดในทางการเมือง ดังปรากฏในพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ 1/60 ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2475 ที่มีถึงพระยามโนปกรณนิติธาดา ประธานคณะกรรมการราษฎรว่า ทรงเห็นด้วยตามความคิดของพระยามโนปกรณนิติธาดา ที่เห็นว่า พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไป ย่อมดำรงอยู่เหนือการเมือง ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475 มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 11 ว่า “พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไป โดยกำเนิดหรือโดยแต่งตั้งก็ตาม ย่อมดำรงอยู่ในฐานะเหนือการเมือง”¹⁹²

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยต่อไปว่า “รัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับรวมทั้งฉบับปัจจุบันนี้ หมดว่าด้วยพระมหากษัตริย์เป็นการเฉพาะ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่รับรองสถานะพิเศษของสถาบันพระมหากษัตริย์ ตามคติการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่เหนือการเมือง และทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิด กล่าวหา หรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้” จากนั้นศาลรัฐธรรมนูญได้ชี้ถึงนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 ที่บัญญัติว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และได้วินิจฉัยบรรทัดฐานทางรัฐธรรมนูญในมาตรานี้ว่า “เมื่อพระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงใช้อำนาจอธิปไตยแล้ว ย่อมไม่มีเหตุผลใดที่จะต้องมีหน้าที่เลือกผู้แทนมาเพื่อใช้อำนาจนั้นอีก”¹⁹³

สำหรับขอบเขตการบังคับใช้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 นั้น ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า “พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ทรงดำรงอยู่เหนือการเมือง และทรงดำรงไว้ซึ่งความเป็นกลางทางการเมือง ประกอบกับที่ผ่านมาพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระราชโอรส และ

¹⁹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

¹⁹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 5-6.

¹⁹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

พระราชธิดา ไม่เคยทรงใช้สิทธิเลือกตั้งแต่อย่างใด หากกำหนดให้พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท และพระบรมวงศานุวงศ์ ซึ่งจะควรสืบราชสันตติวงศ์ตามกฎหมายเพียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 ซึ่งมีความใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์ และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ปฏิบัติพระราชกรณียกิจแทนพระองค์อยู่เป็นนิจ ทรงมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งย่อมจะก่อให้เกิดความขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกันกับหลักการเกี่ยวกับการดำรงอยู่เหนือการเมือง และความเป็นกลางทางการเมืองของพระมหากษัตริย์”¹⁹⁴ ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 ไม่ใช้กับพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท และบรมราชวงศ์ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 22 และมาตรา 23 โดยให้เหตุผลว่า “เพื่อรักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 71”¹⁹⁵

2. ปัญหาการตีความสิทธิเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

การยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยข้อขัดแย้งในการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลในการเลือกตั้ง ปรากฏใน 4 กรณี ได้แก่ *กรณีแรก* การเสียสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 23 *กรณีที่สอง* สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 วรรคสาม และมาตรา 105 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 10 มาตรา 80 และมาตรา 81 *กรณีที่สาม* คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 125 และ*กรณีสุดท้าย* คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับความหมายของ “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 109 (11)

2.1 การเสียสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้ง

ปัญหาการตีความเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลในการเลือกตั้งกรณีแรกปรากฏในคำร้องของ*คำวินิจฉัยที่ 15/2541*¹⁹⁶ เป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณาเรื่องการเสียสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 68 และ

¹⁹⁴ เรื่องเดียวกัน.

¹⁹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

¹⁹⁶ "คำวินิจฉัยที่ 15/2541 วันที่ 19 พฤศจิกายน 2541 เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอคำวินิจฉัยในการเสียสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้ง," *ราชกิจจานุเบกษา* 116 (14 มกราคม 2542): 1-4.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 23 แล้วมีปัญหาโต้แย้งกันว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมีได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมีข้อเหตุอันสมควรได้หรือไม่¹⁹⁷

กรรมการการเลือกตั้งฝ่ายแรก เห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐสำหรับบุคคลดังกล่าวได้ เพราะจะขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ” มิใช่ให้บุคคลดังกล่าวเสียสิทธิตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ส่วนฝ่ายที่สอง เห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐได้ เพราะคำว่า “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 วรรคสอง มิได้บัญญัติว่า จะต้องบัญญัติกฎหมายในลักษณะใด ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 23 บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิดังกล่าวจึงสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแล้ว¹⁹⁸

ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยประเด็นปัญหาว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมีได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมีข้อเหตุอันสมควร ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 23 ได้หรือไม่”¹⁹⁹ ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายชวน หลีกภัย ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ²⁰⁰ รับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย โดยให้เหตุผลว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีขึ้น มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ

¹⁹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1.

¹⁹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-2.

¹⁹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

²⁰⁰ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 13 คน คือ นายชวน หลีกภัย นายโกเมน ภัทรภิรมย์ นายจุมพล ณ สงขลา พลโท จุล อติเรก นายชัยอนันต์ สมุทวณิช นายประเสริฐ นาสกุล นายปรีชา เฉลิมวณิช นายมงคล สระฐาน นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอิสสระ นิตินันท์ประภาส และนายอูระ หวังอ้อมกลาง

สำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และมีได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมีใช่เหตุอันสมควร จึงถือได้ว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้ว ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266²⁰¹

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า ปัญหาดังกล่าวมีสาเหตุมาจากความไม่สอดคล้องกันของบทบัญญัติแห่งกฎหมายและรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 วรรคสอง โดยอธิบายว่า รัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวได้บัญญัติไว้ว่า “บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ” แต่รัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 23 โดยกำหนดไว้เพียงว่า “ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมีได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมีใช่เหตุอันสมควร ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นบุคคลซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้” และกำหนดให้ผู้นั้น “เสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด”²⁰²

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า ด้วยเหตุที่บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว มิได้ระบุให้ชัดเจนว่าสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐนั้น คือ “สิทธิ” ในเรื่องใดบ้าง ทั้งที่สิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐนั้น หากเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ การจำกัดสิทธิดังกล่าวจะต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ในกฎหมายนั้นด้วย ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 23 กำหนดการเสียสิทธิไว้ไม่สมบูรณ์และไม่ชัดเจนและให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิด้วย จึงเท่ากับเป็นการให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้กำหนดการเสียสิทธิและหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิดังกล่าว โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภา จึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 และมาตรา 334 (1) เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา 6²⁰³

เมื่อได้วินิจฉัยให้บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยประเด็นอันเป็นสาระสำคัญของคำร้องต่อไป โดยชี้ว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมีได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุ

²⁰¹ เรื่องเดียวกัน.

²⁰² เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

²⁰³ เรื่องเดียวกัน.

นั้นมิใช่เหตุอันสมควร ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 23”²⁰⁴

เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้ประเด็นตามคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งในกรณีนี้จะเป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตีความเรื่องการเสียสิทธิของบุคคลที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยมิได้แจ้งเหตุอันสมควร แต่เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ก็ได้วินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไปในคราวเดียวกัน แม้จะมีไม่ประเด็นตามคำร้องก็ตาม²⁰⁵ ดังนั้น แม้ประเด็นตามคำร้องจะเกิดจากปัญหาข้อขัดแย้งในการตีความรัฐธรรมนูญ แต่บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยคำร้องนี้ในความเป็นจริงแล้ว จึงเป็นทั้งการวินิจฉัยการตีความรัฐธรรมนูญและวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายไปในเวลาเดียวกัน อาจกล่าวได้ว่า เป็นการทำหน้าที่วินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ โดยไม่มีผู้ร้องหากแต่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้เห็นปัญหาเอง และไม่อาจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในการวินิจฉัยให้บทบัญญัติของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับต่อไปได้

2.2 สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ปัญหาข้อขัดแย้งในการตีความรัฐธรรมนูญในเรื่องสิทธิของบุคคลที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งในกรณีนี้มีที่มาจากคณะกรรมการการเลือกตั้งเช่นเดียวกัน โดยเป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย “สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” ดังปรากฏในคำร้องของคำวินิจฉัยที่ 7/2542²⁰⁶ กล่าวคือ ในการเตรียมการเลือกตั้งทั่วไปของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาในการตีความเกี่ยวกับสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งตาม

²⁰⁴ เรื่องเดียวกัน.

²⁰⁵ ศาลรัฐธรรมนูญให้คำอธิบายว่า แม้ว่ากรณีนี้จะเป็นการเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 แต่การที่จะวินิจฉัยประเด็นแห่งคดีจำต้องวินิจฉัยด้วยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับในกรณีนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ แม้จะไม่เป็นประเด็นที่มีการร้องขอ เช่นที่ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2541 ลงวันที่ 16 กรกฎาคม 2541 นอกจากนี้ การวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในการวินิจฉัยคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ยังปรากฏให้เห็นอีกครั้งในคำวินิจฉัยที่ 54/2542 ลงวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2542 ด้วย

²⁰⁶ “คำวินิจฉัยที่ 7/2542 วันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2542 เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง,” *ราชกิจจานุเบกษา* 116 (6 กรกฎาคม 2542): 49-53.

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 105 วรรคสอง เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า “บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในมาตรานี้มีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงโดยตรงกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ที่กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการเกี่ยวกับสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งไว้ไม่ชัดเจนเพียงพอ และอาจขัดกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ” คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเสนอคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยใน 2 ประเด็น คือ

ประเด็นแรก ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้ง หรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งเป็นเวลานานน้อยกว่า 90 วันนับถึงวันเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 105 วรรคสอง จะมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้ง ณ เขตเลือกตั้ง หน่วยเลือกตั้งและที่เลือกตั้งแห่งใด รวมทั้งในการเลือกตั้งทั่วไป จะมีสิทธิลงคะแนนแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อทุกกรณีหรือไม่ นอกจากนี้ ในการเลือกตั้งทั่วไป คณะกรรมการการเลือกตั้งจะประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้งลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งเฉพาะแบบบัญชีรายชื่อเพียงอย่างเดียว โดยไม่ให้ใช้สิทธิเลือกตั้งผู้สมัครแบบแบ่งเขตเลือกตั้งได้หรือไม่²⁰⁷

ประเด็นที่สอง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้รับคำสั่งจากทางราชการให้ไปปฏิบัติหน้าที่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีสิทธิเลือกตั้ง หรือจะเดินทางไปนอกเขตเลือกตั้งที่ตนต้องไปใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านได้เพียงใด รวมทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีอำนาจประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการลงคะแนนเลือกตั้ง สำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รวมทั้งกำหนดที่เลือกตั้งและวันลงคะแนนเลือกตั้งล่วงหน้าก่อนวันเลือกตั้งได้หรือไม่²⁰⁸

ในคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งชี้แจงว่า ประเด็นปัญหาข้อแรกนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอำนวยความสะดวกเพื่อประกันการใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อเพียงอย่างเดียวได้ เพราะจะต้องดำเนินการตราเป็นกฎหมายบัญญัติรับรองบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 วรรคสาม โดยบัญญัติให้ชัดเจนเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการใช้สิทธิเลือกตั้งของบุคคลประเภทนี้ไว้²⁰⁹

ส่วนปัญหาประการที่สอง คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นว่า กรณีผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้รับคำสั่งจากทางราชการให้ไปปฏิบัติหน้าที่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีสิทธิเลือกตั้งนั้น

²⁰⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 49.

²⁰⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 51.

²⁰⁹ เรื่องเดียวกัน.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ได้บัญญัติรับรองสิทธิออกเสียงลงคะแนนของผู้เลือกตั้งไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 105 วรรคสอง ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 105 แต่ประการใด²¹⁰

คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า “มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงขอหารือพร้อมเสนอความเห็นเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งว่าความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามประเด็นที่หนึ่งและประเด็นที่สอง ถูกต้องหรือไม่ หรือมีความเห็นเพิ่มเติมประการใด”²¹¹ อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายชวน หลีกภัยเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ ไม่รับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย²¹²

ศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่า ตามคำร้องที่คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้น เป็นการขอให้วินิจฉัยความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 วรรคสาม และมาตรา 105 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 10 มาตรา 80 และมาตรา 81 ว่าความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งถูกต้องหรือไม่ จึงมิใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 แต่เป็นการหารือขอความเห็นในการปฏิบัติหน้าที่ จึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยให้ได้²¹³

2.3 คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

ปัญหาข้อขัดแย้งในการตีความรัฐธรรมนูญในเรื่องสิทธิของบุคคลที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งกรณีสุดท้าย เป็นการตีความ “คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา”

²¹⁰ เรื่องเดียวกัน.

²¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 52.

²¹² ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 13 คน คือ นายชวน หลีกภัย นายโกเมน ภัทรภิรมย์ นายจุมพล ณ สงขลา พลโท จุล อติเรก นายชัยอนันต์ สมุทวณิช นายประเสริฐ นาสกุล นายปรีชา เถลิงถวัลย์ นายมงคล สระฐาน นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ และนายอูระ หวังอ้อมกลาง

²¹³ เรื่องเดียวกัน.

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังปรากฏในคำร้องของ **คำวินิจฉัยที่ 53/2542**²¹⁴ มีที่มาจากกรณีที่ นายอาซิส เบ็ญหาวัน สมาชิกวุฒิสภา เสนอญัตติต่อที่ประชุมวุฒิสภาให้เสนอเรื่องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เนื่องจากมีปัญหาข้อขัดแย้ง ในการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าวระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกับวุฒิสภา

คำร้องของวุฒิสภาชี้ว่า ในการตีความบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา 315 คณะกรรมการการเลือกตั้งได้วินิจฉัยว่าสมาชิกวุฒิสภาซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่แล้วตั้งแต่ก่อนรัฐธรรมนูญ บังคับใช้ สามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาซึ่งจะจัดขึ้นเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญฉบับ ใหม่ได้ โดยจะเปิดรับสมัครระหว่างวันที่ 20 มกราคม 2543 ถึงวันที่ 20 มีนาคม 2543 แต่ คณะกรรมการการเลือกตั้งยืนยันว่า ผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาชุดเดิมที่จะลงสมัครรับเลือกตั้ง เป็นวุฒิสภาชุดใหม่ในครั้งแรกนี้ จะต้องมีความสอดคล้องตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 125 บัญญัติไว้ นั่นคือ ต้องมีสัญชาติไทย อายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง มีคุณวุฒิการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี หรือเทียบเท่า

คณะกรรมการการเลือกตั้งตีความว่า บทบัญญัติตามบทเฉพาะกาล มาตรา 315 วรรคสี่ “เป็นการรับรององค์การสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 ให้ทำหน้าที่ต่าง ๆ ของ วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญใหม่ไปก่อนจนกว่าจะครบวาระ 4 ปีตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 เพราะฉะนั้น จึงไม่ถือว่าสมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบันเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540” โดยนัยนี้ บท เฉพาะกาล มาตรา 315 วรรคสี่ จึงได้บัญญัติยกเว้นเรื่องคุณสมบัติต่าง ๆ ขึ้นไว้ “เพื่อเชื่อมต่อระหว่าง บุคคลผู้มาทำหน้าที่จากรัฐธรรมนูญเก่ามาสู่องค์กรตามรัฐธรรมนูญใหม่”²¹⁵ ในขณะที่สมาชิกวุฒิสภา จำนวนหนึ่งซึ่งเห็นว่าตนได้รับผลกระทบจากคำวินิจฉัยดังกล่าวได้แสดงความไม่เห็นด้วยและได้ทำ หนังสือคัดค้านคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการ

ข้อโต้แย้งของสมาชิกวุฒิสภาคือ บทเฉพาะกาล มาตรา 315 วรรคสาม ได้บัญญัติให้ สมาชิกวุฒิสภาซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ คงเป็นสมาชิกวุฒิสภาตาม บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ต่อไป และบทเฉพาะกาล มาตรา 315 วรรคสี่ ได้บัญญัติมิให้นำ บทบัญญัติมาตรา 125 (2) และ (3) มาใช้บังคับกับสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคสาม ซึ่งหมายความว่า ไม่ให้นำเรื่องอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ และการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า มาใช้

²¹⁴ "คำวินิจฉัยที่ 53/2542 เรื่อง วุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มี สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ," *ราชกิจจานุเบกษา* 117 (4 กุมภาพันธ์ 2543): 1-5.

²¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-2.

บังคับกับสมาชิกวุฒิสภาซึ่งได้รับการรับรองสถานภาพตามวรรคสาม ฉะนั้น สมาชิกวุฒิสภาชุดที่เข้าดำรงตำแหน่งภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับเดิม จึงสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้ และสามารถเข้าดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาได้หากได้รับการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญใหม่²¹⁶

ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายชวน หลีกภัย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ²¹⁷ รับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย โดยให้เหตุผลว่า เป็นกรณีที่วุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้โต้แย้งมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ว่ามติดังกล่าวมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น เนื่องจาก “เป็นมติที่กำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอน โดยอาศัยการวินิจฉัยบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 315 และมาตรา 125” ศาลรัฐธรรมนูญอธิบายว่า การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการวินิจฉัยปัญหาคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าว “มิใช่เป็นการใช้อำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 (3) แต่เป็นการวินิจฉัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 315 และมาตรา 125”²¹⁸

ในการพิจารณาประเด็นตามคำร้องนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้กำหนดประเด็นวินิจฉัยว่า “มติของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาในส่วนที่วินิจฉัยว่า สมาชิกวุฒิสภาซึ่งทำหน้าที่อยู่ในปัจจุบัน สามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาในครั้งแรกได้ สำหรับคุณสมบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 125 กล่าวคือ ต้องมีสัญชาติไทย อายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง มีคุณวุฒิการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า เป็นมติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 315 หรือไม่”²¹⁹

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเริ่มด้วยการชี้ถึงนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา 315 วรรคสาม โดยอธิบายว่า เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้ว ให้สมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบันทั้งชุดคงเป็นสมาชิกวุฒิสภาอยู่ต่อไปจนกว่าจะต้องตามเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งใน 2 ประการ คือ ประการแรก สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช

²¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

²¹⁷ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 12 คน คือ นายชวน หลีกภัย นายโกเมน ภัทรภิรมย์ นายจุมพล ณ สงขลา พลโท จุล อดิเรก นายประเสริฐ นาสกุล นายปรีชา เฉลิมวณิช นายมงคล สระฐาน นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอิสสระ นิตินันท์ประภาส และนายอูระ หวังอ้อมกลาง

²¹⁸ เรื่องเดียวกัน.

²¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

2539 และประการที่สอง สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงตามมาตรา 323 ซึ่งเงื่อนไขตามมาตรานี้ได้ผ่านพ้นไปแล้ว ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ จึงยังคงเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้อยู่ต่อไปจนครบ 4 ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง²²⁰

จากนั้นศาลรัฐธรรมนูญได้อธิบายเหตุผลที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 315 วรรคสี่ มิให้นำบทบัญญัติ มาตรา 125 (2) และ (3) ที่กำหนดคุณสมบัติให้ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง และสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า มาใช้บังคับกับสมาชิกวุฒิสภามาตรา 315 วรรคสาม โดยชี้ว่า “เพื่อยกเว้นให้สมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบันยังคงเป็นสมาชิกวุฒิสภาต่อไปได้แม้อายุไม่ถึงสี่สิบปีและมีได้สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า” ศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่า หากนำมาตรา 125 (2) และ (3) มาใช้บังคับทันทีจะทำให้สมาชิกวุฒิสภาขาดคุณสมบัติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 133 แต่เมื่อระยะเวลาตามบทเฉพาะกาลสิ้นสุดลง ก็ต้องบังคับตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาซึ่งทำหน้าที่ในปัจจุบัน หากจะใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาในคราวแรกต้องมีคุณสมบัติครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 125²²¹

ศาลรัฐธรรมนูญอธิบายต่อไปว่า เหตุผลที่สมาชิกวุฒิสภาชุดเดิมที่ต้องการจะใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ซึ่งเป็นการจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในคราวแรกภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้น ต้องมีคุณสมบัติครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 215 ก็เพราะคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องเป็นผู้มีประสบการณ์และมีความรู้สูง เพื่อให้สอดคล้องกับภาระอำนาจหน้าที่สำคัญต่าง ๆ ของวุฒิสภาในการพิจารณากลับกรอกร่างพระราชบัญญัติ และอำนาจหน้าที่สำคัญที่เพิ่มขึ้นจากเดิม เช่น การพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ถอดถอนบุคคลสำคัญออกจากตำแหน่ง เป็นต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า มติของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ว่า สมาชิกวุฒิสภาซึ่งทำหน้าที่อยู่ในปัจจุบันสามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาในครั้งแรกได้ โดยคุณสมบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 125 นั้น เป็นมติที่ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 315²²²

²²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

²²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4-5.

²²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

2.4 ลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาของบุคคลที่เข้าข่ายเป็น “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ”

กรณีนี้เป็นการโต้แย้งการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการวินิจฉัยลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเกี่ยวกับการเป็น “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ดังปรากฏในคำร้องของคำวินิจฉัยที่ 5/2543²²³ มีที่มาจากข้อเท็จจริงที่ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศรับสมัครบุคคลเพื่อรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ระหว่างวันที่ 19-25 ธันวาคม 2542 โดยมีคู่มือการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภามอบให้ผู้สมัคร แต่ไม่ได้อธิบายคำว่า “เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 109 (11) ไว้ ทำให้ผู้สมัครเข้าใจว่าตนไม่มีลักษณะต้องห้ามแต่อย่างใด หลังจากปิดรับสมัครครบ 7 วัน คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีหนังสือแจ้งผู้สมัครแต่ละรายว่า ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งได้ตรวจสอบเอกสารหลักฐานการสมัครของผู้สมัครแต่ละรายและประกาศรับรองว่าเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541

ต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งได้วินิจฉัยตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ว่า หมายความว่ารวมถึง 28 ตำแหน่ง²²⁴ ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่ดำรงตำแหน่งซึ่งถูก

²²³ "คำวินิจฉัยที่ 5/2543 วันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2543 เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา," *ราชกิจจานุเบกษา* 117 (14 กรกฎาคม 2543): 1-10.

²²⁴ ประกอบด้วย 1. กรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย 2. กรรมการอิสลามประจำจังหวัด 3. กรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปป.ง.) 4. ประธานหรือกรรมการบริหารขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย 5. ประธานหรือกรรมการในคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) 6. กรรมการการประถมศึกษาจังหวัด 7. กรรมการสภาประจำสถาบันราชภัฏ 8. กรรมการสภาสถาบันราชภัฏ 9. อนุกรรมการข้าราชการตำรวจประจำจังหวัด (อ.ก.ตร. จังหวัด) 10. อนุกรรมการข้าราชการครูสามัญ (อ.ก.ค. จังหวัด) 11. อนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง (อ.กพ. กระทรวง) 12. อนุกรรมการสามัญประจำกรม (อ.กพ. กรม) 13. อนุกรรมการสามัญประจำจังหวัด (อ.กพ. จังหวัด) 14. อนุกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด 15. อนุกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน 16. กรรมการสภามหาวิทยาลัยมหาลาฬกลางมหาวิทยาลัย 17. กรรมการของสถาบันพระปกเกล้า 18. กรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย 19. กรรมการองค์การคลังสินค้า 20. อนุกรรมการในคณะกรรมการบริหารเงินทุนหมุนเวียนระดับจังหวัด 21. กรรมการสภาสถาบัน สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 22. กรรมการสภาพนายควม 23. กรรมการมรรยาทนายควม 24. กรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตเทศบาล เขตสุขาภิบาล และเขตราชการส่วนท้องถิ่น 25. กรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร 26. กรรมการสภามหาวิทยาลัย 27. กรรมการสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย 28. ผู้พิพากษาสมทบ

ตีความว่าเข้าข่ายมีลักษณะต้องห้ามดังกล่าว ถูกตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา²²⁵ การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ก่อให้เกิดความเห็นที่ขัดแย้งกัน 2 ฝ่าย ฝ่ายแรก ได้แก่ ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ต้องเสียสิทธิจากการวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เห็นว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 109 (11) และ (12) เพราะเป็นการตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในมาตรา 109 (11) เกินเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ อันเป็นการจำกัดสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้งมากกว่าที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 109 (11) และ (12) เป็นผลให้มีการเพิกถอนการสมัครรับเลือกตั้งภายหลังจากที่รับสมัคร และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งประกาศรายชื่อผู้สมัครแล้ว จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ฝ่ายที่สอง ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง เห็นว่า การพิจารณาว่าบุคคลใดเป็น “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 109 (11) นั้น มีหลักเกณฑ์ 4 ข้อ ดังต่อไปนี้ 1) ตำแหน่งนั้น ๆ มีที่มาจากกฎหมาย กฎ ระเบียบ ของทางราชการที่ระบุไว้ 2) การดำรงตำแหน่งเกิดจากการแต่งตั้ง โดยอาศัยกฎหมาย กฎ ระเบียบ ของทางราชการ 3) อำนาจหน้าที่ของตำแหน่งนั้น ถูกกำหนดโดยกฎหมาย กฎ ระเบียบ ของทางราชการ 4) บุคคลที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าว อาจได้รับค่าตอบแทนเป็นบางส่วน หรือทั้งหมดจากรัฐ ดังนั้น ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภารายใดที่มีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวจึงถูกตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา²²⁶

ด้วยเหตุนี้ กลุ่มผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจึงได้ร่วมกันยื่นคำร้องต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ส่งเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในกรณีดังกล่าว ประธานรัฐสภาเห็นว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางในหมู่ประชาชนทั่วไป และเป็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยใน 2 ประเด็น คือ²²⁷

ประเด็นแรก คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ซึ่งถือได้ว่าเป็นการวินิจฉัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ และการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ว่า หมายความว่ารวมถึงกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย กรรมการอิสลามประจำจังหวัด กรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กรรมการการ

²²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-2.

²²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

²²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

ประถมศึกษาจังหวัด กรรมการสถาบันราชภัฏและกรรมการประจำสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิ อนุกรรมการข้าราชการตำรวจประจำจังหวัด และอนุกรรมการข้าราชการพลเรือน ฯลฯ เป็นการวินิจฉัยที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 109 (11) และ (12) หรือไม่

ประเด็นที่สอง การที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งรับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา และประกาศการรับสมัครโดยเปิดเผยแล้ว ต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” เป็นเหตุให้มีการแจ้งผลการไม่รับสมัครภายหลังอีก ดังนั้น การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งออกหลักฐานการรับสมัครเลือกตั้ง และประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งแล้ว แต่ต่อมาภายหลัง กลับมาแจ้งตัดสิทธิการสมัครรับเลือกตั้งบุคคลนั้น ถือว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายประเสริฐ นาสกุล ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ²²⁸ รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย โดยให้เหตุผลว่า เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้วินิจฉัยความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 109 (11) และมีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาบางคนโต้แย้งการวินิจฉัยความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจวินิจฉัยความหมายคำดังกล่าวซึ่งเป็นถ้อยคำในรัฐธรรมนูญ จึงเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เกิดขึ้นแล้ว และรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 บัญญัติให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้

ในการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้กำหนดประเด็นวินิจฉัย 3 ประเด็น คือ ประเด็นที่หนึ่ง คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ซึ่งเป็นคำในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ประเด็นที่สอง การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” หมายความว่ารวมถึงบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งต่าง ๆ รวม 28 ตำแหน่งตามที่ปรากฏในเอกสารคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง ตำแหน่งที่เข้าข่ายเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามมาตรา 109 (11) ของรัฐธรรมนูญ เป็นการวินิจฉัยที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 109 (11) หรือไม่ และประเด็นที่สาม การที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งรับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา และประกาศการรับสมัครโดยเปิดเผยแล้ว ต่อมา

²²⁸ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 12 คน คือ นายประเสริฐ นาสกุล นายโกเมน ภัทรภิรมย์ นายจุมพล ณ สงขลา พลโท จุล อดิเรก นายชัยอนันต์ สมุทวณิช นายปรีชา เฉลิมวณิช นายมงคล สระฐาน นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาส และนายอุระ หวังอ้อมกลาง

คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” เป็นเหตุให้มีการแจ้งผลการไม่รับสมัครภายหลัง ถือว่าเป็นการกระทำที่ขัดด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่²²⁹

ในการวินิจฉัยประเด็นที่หนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 109 (11) อันเป็นลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งของบุคคลที่จะใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 126 (4) นั้น “เป็นการวินิจฉัยถ้อยคำในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งย่อมมีอำนาจวินิจฉัยได้” แต่เมื่อการวินิจฉัยนั้นเกิดเป็นปัญหาโต้แย้ง และประธานรัฐสภาส่งเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ศาลรัฐธรรมนูญก็มีอำนาจวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 109 (11) ซึ่งจะเป็นเด็ดขาดและมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 268²³⁰

ในการวินิจฉัยประเด็นที่สอง ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 126 (4) ให้นำลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา 109 (11) มาใช้บังคับกับลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาด้วย ดังนั้น การพิจารณาความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในมาตรา 109 (11) จึงเป็น “การตีความบทบัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา” ศาลรัฐธรรมนูญชี้ต่อไปว่า “การจำกัดสิทธิของบุคคลจึงต้องตีความอย่างแคบ การตีความถ้อยคำที่มีลักษณะเช่นนี้ควรถือว่าคำทั่วไปมีความหมายในแนวเดียวกันกับคำเฉพาะที่มาก่อน หมายความว่า ในกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายมีถ้อยคำเฉพาะตั้งแต่สองคำขึ้นไป และมีถ้อยคำที่เป็นคำทั่วไปตามหลักคำเฉพาะ คำทั่วไปนั้นต้องมีความหมายแคบกว่าความหมายธรรมดาของคำนั้น โดยจะต้องมีความหมายเฉพาะในเรื่องและประเภทเดียวกันกับคำเฉพาะที่มาก่อนหน้าคำทั่วไปนั้น”²³¹

เมื่อพิจารณามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 109 (11) ที่บัญญัติว่า “เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า คำว่า “พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น” นั้น เป็นถ้อยคำที่เป็น “คำเฉพาะ” สามารถบ่งบอกได้ว่าหมายถึงบุคคลใดบ้างอย่างชัดเจน ส่วนคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” เป็นถ้อยคำที่มีลักษณะเป็น “คำทั่วไป” ยังไม่อาจบ่งชี้ได้ว่าหมายถึงบุคคลใดบ้าง ดังนั้น การตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ซึ่งเป็นคำทั่วไป

²²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

²³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4-5.

²³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5-6.

ต้องตีความโดยให้มีความหมายคล้ายคลึงกันหรือในแนวเดียวกันกับคำว่า “พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น”²³²

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้ชี้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 126 (4) ประกอบมาตรา 109 (11) เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จึงต้องตีความอย่างเคร่งครัด และการตีความถ้อยคำในมาตราดังกล่าว ต้องพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในส่วนของการให้มีสมาชิกวุฒิสภา และการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาประกอบด้วย เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้กำหนดอำนาจหน้าที่ที่สำคัญของวุฒิสภาไว้หลายประการ เช่น พิจารณากลับการร้องขอพระราชบัญญัติ พิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ถอดถอนบุคคลสำคัญออกจากตำแหน่ง เป็นต้น ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาจึงต้องอาศัยการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลาง อิสระ และไม่อยู่ภายใต้การควบคุม ไม่ว่าจากบุคคลหรือหน่วยงานใด²³³

จากนี้ที่กล่าวมา ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า คำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 109 (11) หมายความว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งมีสถานะตำแหน่งหน้าที่ หรือลักษณะงานทำนองเดียวกันกับพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น” โดยมีลักษณะดังต่อไปนี้ 1) ได้รับแต่งตั้งหรือเลือกตั้งตามกฎหมาย 2) มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายและปฏิบัติงานประจำ 3) อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐ 4) มีเงินเดือน ค่าจ้าง หรือค่าตอบแทน ตามกฎหมาย²³⁴

สำหรับกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 109 (11) โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาและวินิจฉัยว่า บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งต่าง ๆ รวม 28 ตำแหน่ง เป็น “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” นั้น ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า บุคคลซึ่งเป็นกรรมการหรืออนุกรรมการรวม 27 ตำแหน่งตามการตีความของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่สอดคล้องกับความหมายของ “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 109 (11) เนื่องจาก “บุคคลซึ่งเป็นกรรมการหรืออนุกรรมการรวม 27 ตำแหน่งดังกล่าว ได้รับการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งตามกฎหมาย ซึ่งหมายความว่ารวมถึงกฎ ระเบียบ ที่ออกโดยอาศัยกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือ

²³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

²³³ เรื่องเดียวกัน.

²³⁴ เรื่องเดียวกัน.

หน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย และปฏิบัติงานประจำ ซึ่งหมายความว่าต้องมีทั้งอำนาจหน้าที่หรือหน้าที่ตามที่กฎหมาย กฎ ระเบียบที่ออกโดยอาศัยกฎหมายกำหนดไว้”²³⁵

ศาลรัฐธรรมนูญอธิบายต่อไปว่า การใช้อำนาจหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการที่ระบุข้างต้น เป็นการใช้อำนาจหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดย คณะบุคคลที่ประกอบกันขึ้นเป็นคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการ กรรมการหรืออนุกรรมการแต่ละคนไม่สามารถใช้อำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเป็นของคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการได้ด้วยตนเองโดยลำพัง เพราะกฎหมายให้อำนาจหน้าที่แก่คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการ แม้ว่า คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการนั้นจะอยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐ และมีเงินเดือน ค่าจ้าง หรือค่าตอบแทนตามกฎหมายก็ตาม ดังนั้น การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยว่า บุคคล ซึ่งดำรงตำแหน่งต่าง ๆ รวม 27 ตำแหน่ง เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 109 (11) จึงเป็น “การวินิจฉัยที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ”²³⁶

ส่วนการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยว่า ตำแหน่ง “ผู้พิพากษาสมทบ” เป็น เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 109 (11) นั้น ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า ผู้พิพากษาสมทบเป็น ตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ และวิธีพิจารณาคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ พ.ศ. 2539 ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า พระราชบัญญัติทั้งหมดนี้บัญญัติให้ผู้พิพากษาสมทบเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดี ผู้พิพากษาสมทบจึงมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย นอกจากนี้ ยังให้นำ บทบัญญัติว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัยสำหรับข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการมาใช้บังคับแก่ผู้พิพากษาสมทบโดยอนุโลมด้วย ดังนั้น ผู้พิพากษาสมทบจึงอยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐ อีกทั้งกฎหมายยังบัญญัติให้ผู้พิพากษาสมทบได้รับค่าป่วยการ ค่าพาหนะเดินทาง ค่าเช่าที่พัก และค่าตอบแทนอย่างอื่นด้วย ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า “กรณีที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยว่า ตำแหน่งผู้พิพากษาสมทบเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ จึงชอบด้วย รัฐธรรมนูญ มาตรา 109 (11)”²³⁷

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังได้ชี้ต่อไปว่า การวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ดังกล่าวข้างต้น เป็นการวินิจฉัยเฉพาะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 109 (11) เท่านั้น หากบุคคลใดมีหลาย

²³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

²³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

²³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8-9.

สถานะหรือหลายตำแหน่ง การพิจารณาสถานะและตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 109 (11) ย่อมเป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ส่วนการพิจารณาสถานะหรือตำแหน่งอื่นที่จะเป็นลักษณะต้องห้ามสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือไม่ นั้น ต้องพิจารณาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 109 แต่ละอนุมาตรา เป็นกรณี ๆ ไป ส่วนประเด็นที่สามนั้น ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่าเป็นการขอให้วินิจฉัยการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ²³⁸

3. ปัญหาการตีความ “หนังสือสัญญา”

การยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยการตีความขอบเขตความหมายของหนังสือสัญญา ระหว่างประเทศ ปรากฏใน 2 กรณี คือ *กรณีแรก* เป็นการโต้แย้งในหมู่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่า “หนังสือแจ้งความจำนงค์ขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ” เป็น “หนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 224 หรือไม่ และ*กรณีที่สอง* เป็นปัญหาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความเห็นไม่สอดคล้องกันในการตีความว่า “หนังสือสัญญาที่เปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 มีนัยครอบคลุมถึง “อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ” หรือไม่ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

3.1 หนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

ปัญหาการตีความขอบเขตความหมายของหนังสือสัญญาระหว่างประเทศกรณีแรก ปรากฏในคำร้องของคำวินิจฉัยที่ 11/2542²³⁹ ยื่นโดยประธานรัฐสภา เป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า “หนังสือแจ้งความจำนงค์ขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ” เป็น “หนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 224 หรือไม่ คำร้องนี้มีที่มาจากกรณีที่พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 126 คน ได้เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา

²³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

²³⁹ "คำวินิจฉัยที่ 11/2542 วันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2542 เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าหนังสือแจ้งความจำนงค์ขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 224 หรือไม่," *ราชกิจจานุเบกษา* 116 (19 กรกฎาคม 2542): 1-11.

304 เพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกจากตำแหน่งตามมาตรา 307 โดยกล่าวหาว่าบุคคลทั้งสองมีพฤติการณ์ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 วรรคสอง เนื่องจาก “รัฐบาลได้มีหนังสือแจ้งความจำนงค์ถึงกองทุนฯ โดยมีได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา”²⁴⁰

ประธานวุฒิสภาได้ส่งคำร้องขอถอดถอนดังกล่าว ไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 321 เพื่อดำเนินการไต่สวนตามมาตรา 305 แต่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณาเบื้องต้นว่า หนังสือแจ้งความจำนงค์ที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนฯ เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 วรรคสอง หรือไม่ ประธานรัฐสภาเห็นว่า กรณีที่เกิดขึ้นมีความเห็นขัดแย้งระหว่างคณะรัฐมนตรีกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม 126 คน ซึ่งเป็นปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย²⁴¹

ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายชวน สายเชื้อ ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ²⁴² รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย โดยให้เหตุผลว่า กรณีดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับการที่คณะรัฐมนตรีทำหนังสือแจ้งความจำนงค์ไปยังกองทุนฯ ว่าหนังสือแจ้งความจำนงค์ดังกล่าว เป็นหนังสือสัญญาที่คณะรัฐมนตรีจะต้องนำเสนอเพื่อขอรับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 วรรคสอง หรือไม่ จึงเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้ว ในการพิจารณาคำร้องนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้เปิดให้ผู้เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย ฝ่ายรัฐบาลคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และฝ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ กับคณะรวม 126 คน ส่งความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ในการพิจารณาวินิจฉัยประเด็นตามคำร้องนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้กำหนดประเด็นพิจารณาวินิจฉัยว่า “หนังสือแจ้งความจำนงค์ที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนฯ เป็นหนังสือสัญญาตาม

²⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-2.

²⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

²⁴² ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 13 คน คือ นายชวน สายเชื้อ นายโกเมน ภัทรภิรมย์ นายจุมพล ณ สงขลา พลโท จุล อติเรก นายชัยอนันต์ สมุทวณิช นายประเสริฐ นาสกุล นายปรีชา เฉลิมนวณิชย์ นายมงคล สระฐาน นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอิสสระ นิตินันท์ประภาส และนายอุระ หวังอ้อมกลาง

รัฐธรรมนูญ มาตรา 224 หรือไม่ และจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 วรคสอง หรือไม่”²⁴³ คำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญเริ่มด้วยการชี้ถึงนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 และมาตรา 3 โดยอธิบายว่า “พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยในการทำหนังสือสัญญาต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นหนังสือสัญญาสันติภาพ หนังสือสัญญาสงบศึก หรือหนังสือสัญญาอื่น กับนานาประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นอำนาจในทางบริหาร โดยผ่านทางคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร และหากหนังสือสัญญาดังกล่าวมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา หนังสือสัญญานั้น ก็จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาด้วย”²⁴⁴

จากนั้นศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยความหมายของ “หนังสือสัญญา” โดยอธิบายว่า คำว่า “หนังสือสัญญา” แม้จะมีได้บัญญัติความหมายไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ก็อาจกล่าวได้ว่า “หนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 นั้น มีความหมายครอบคลุมไปถึงความตกลงทุกประเภทที่ประเทศไทยทำขึ้นกับนานาประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ หนังสือสัญญาดังกล่าวต้องมีลักษณะเป็นสัญญาที่ทำขึ้นเป็นหนังสือ และเป็นสัญญาที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ” เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 กล่าวถึง “หนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น” ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า คำว่า “สัญญาอื่น” ย่อมหมายถึงหนังสือสัญญาที่ทำกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ เช่นเดียวกับหนังสือสัญญาสันติภาพและหนังสือสัญญาสงบศึก จะเป็นหนังสือสัญญาภายใต้บังคับของกฎหมายภายในของประเทศใดประเทศหนึ่งมิได้²⁴⁵

จากคำจำกัดความหนังสือตามนัยดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญชี้ต่อไปว่า สัญญาหรือความตกลงที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ มีลักษณะสำคัญคือ “เป็นสัญญาหรือความตกลงตามกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศ” ซึ่งมีที่มาจากจารีตประเพณีและแนวปฏิบัติของนานาประเทศที่ได้ยึดถือกันมาเป็นเวลาช้านาน รวมถึงอนุสัญญาภายใต้กรอบของการประชุมสหประชาชาติ ได้แก่ อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 และอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างรัฐและองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศ ค.ศ. 1986 ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า อนุสัญญาทั้งสองฉบับนี้ซึ่งเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศได้กำหนดลักษณะของ “สนธิสัญญา” ว่าหมายถึง “ความตกลงระหว่างประเทศที่ทำขึ้นเป็นหนังสือระหว่างรัฐต่าง ๆ หรือระหว่างรัฐกับองค์การระหว่าง

²⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

²⁴⁴ เรื่องเดียวกัน.

²⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

ประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกัน และอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือสองฉบับหรือหลายฉบับผนวกเข้าด้วยกัน และไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร”²⁴⁶

จากการอ้างอิงคำจำกัดความตามอนุสัญญาดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า ความหมายของ “สนธิสัญญา” ตามอนุสัญญาทั้งสองฉบับดังกล่าว ครอบคลุมถึงความตกลงระหว่างประเทศทุกรูปแบบ เช่น สนธิสัญญา อนุสัญญา ความตกลง ข้อตกลง หนังสือแลกเปลี่ยน พิธีสาร กรรมการทั่วไป กรรมการสุดท้าย เป็นต้น โดยนัยนี้ คำว่า “หนังสือสัญญา” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 จึงหมายถึงความตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้ทำขึ้นเป็นหนังสือกับนานาประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างกัน ตามกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าความตกลงนั้นจะจัดทำขึ้นในรูปแบบใดและใช้ชื่ออย่างไร และมีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า “สนธิสัญญา” โดยมีลักษณะ คือ 1) ทำขึ้นระหว่างรัฐ หรือระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกันเอง 2) ความตกลงนั้นต้องทำเป็นหนังสือ 3) เป็นความตกลงสองฝ่ายหรือหลายฝ่ายที่มีเจตนาก่อให้เกิดพันธะผูกพันทางกฎหมาย และ 4) ความตกลงนั้นต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ²⁴⁷

เมื่อพิจารณาหนังสือแจ้งความจำนงทุกฉบับตามที่อ้างถึงในคำร้องนี้ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า “หนังสือแจ้งความจำนงเหล่านั้น เป็นการชี้แจงนโยบายและการดำเนินงานของรัฐบาลเพื่อเป็นเหตุผลประกอบการขอใช้สิทธิถอนเงินจากกองทุนฯ มีลักษณะเป็นการดำเนินการฝ่ายเดียวของรัฐบาลไทย เพื่อขอใช้สิทธิของตนในฐานะที่เป็นรัฐสมาชิกในการขอใช้ทรัพยากรทั่วไปของกองทุนฯ ตามข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ข้อ 5 มาตรา 3 (ปี) โดยฝ่ายรัฐบาลไทยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ลงนามในหนังสือแจ้งความจำนงฝ่ายเดียว แสดงแผนการที่รัฐบาลไทยจะปฏิบัติ หากปฏิบัติไม่ได้ก็จะไม่บังคับกันตามกฎหมาย อีกทั้งกองทุนฯ ก็ไม่ได้มีหนังสือตอบรับสนองตามรูปแบบของความตกลงระหว่างประเทศ และในขณะเดียวกัน กองทุนฯ ก็ไม่ถือว่าหนังสือแจ้งความจำนงเป็นหนังสือขอทำความตกลงที่ทั้งสองฝ่ายต้องการให้เกิดพันธะผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศ”²⁴⁸

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า กองทุนฯ ได้มีหนังสือลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2542 ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง แจ้งให้ทราบถึงมติของคณะกรรมการบริหารของกองทุนฯ มติที่ 6056-(79/38) ลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1979 (พ.ศ. 2522) ว่า “แผนการให้ความช่วยเหลือ (Stand-

²⁴⁶ เรื่องเดียวกัน.

²⁴⁷ เรื่องเดียวกัน.

²⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9-10.

by Arrangement) ไม่ใช่ข้อตกลงระหว่างประเทศ ดังนั้น จะต้องหลีกเลี่ยงภาษาที่มีนัยที่จะทำให้เกิดความเข้าใจว่าเป็นการผูกพันทางสัญญาในแผนการให้ความช่วยเหลือและในหนังสือแจ้งความจำนงค์” จึงเป็นการแสดงว่า ทั้งรัฐบาลไทย และกองทุนฯ ต่างก็ไม่ถือว่าหนังสือแจ้งความจำนงค์เป็นสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศกับกองทุนฯ นอกจากนี้ แม้ว่ารัฐบาลไทยได้กำหนดจะปฏิบัติการบางอย่างซึ่งเป็นเกณฑ์ปฏิบัติไว้ในหนังสือแจ้งความจำนงค์ ดังเช่นในหนังสือแจ้งความจำนงค์ฉบับที่ 5 ระบุให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายล้มละลาย โดยจะดำเนินการให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบภายในวันที่ 31 ตุลาคม 2541 เป็นเกณฑ์ปฏิบัติก็ตาม แต่การที่รัฐบาลยังไม่สามารถดำเนินการตามเกณฑ์ปฏิบัติได้ กองทุนฯ ก็มีได้ถือว่าเป็นการละเมิดพันธะที่มีต่อกองทุนฯ ในฐานะรัฐสมาชิก และไม่ส่งผลให้ได้รับโทษภายใต้ข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ²⁴⁹

จากคำวินิจฉัยตีความ “หนังสือสัญญา” และข้อเท็จจริงดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า หนังสือแจ้งความจำนงค์ที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ จึงมิใช่ “หนังสือสัญญา” ในความหมายของความตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้ทำขึ้นเป็นหนังสือกับกองทุนฯ ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศ เพราะขาดลักษณะของการเป็นความตกลงระหว่างประเทศ เมื่อหนังสือแจ้งความจำนงค์ของรัฐบาล ไม่เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ไม่เป็นกรณีที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามวรรคสองของมาตราดังกล่าว²⁵⁰

3.2 หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ

ปัญหาการตีความหนังสือสัญญาซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 ปรากฏอีกครั้งในปีถัดมา เป็นกรณีที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความเห็นไม่สอดคล้องกันในการตีความว่า “หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ” มีนัยครอบคลุมถึง “อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ” ด้วยหรือไม่ ดังปรากฏในคำร้องของคำวินิจฉัยที่ 33/2543²⁵¹ ปัญหาดังกล่าวมีที่มาจากข้อเท็จจริงที่ว่า ประเทศไทยได้ร่วมลงนามในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2535 ในคราวประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ณ กรุงริโอ เดอจาเนโร ประเทศบราซิล โดยมีผู้แทนรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ร่วมลงนามทั้งหมด 157 ประเทศ

²⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

²⁵⁰ เรื่องเดียวกัน.

²⁵¹ "คำวินิจฉัยที่ 33/2543 วันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ. 2543 เรื่อง อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 วรรคสอง หรือไม่," ราชกิจจานุเบกษา 118 (22 สิงหาคม 2544): 71-85.

หลังจากนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 15 กันยายน 2535 ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ทำหน้าที่และรับผิดชอบในฐานะองค์กรระดับชาติเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน และให้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ ปรากฏว่า คณะกรรมการอนุสัญญาฯ มีมติเห็นชอบกับการให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ และคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีมติเห็นชอบให้ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาฯ โดยให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ร่วมกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามแผนงานสืบเนื่องจากอนุสัญญาฯ รวมทั้งให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ นำเรื่องเสนอคณะกรรมการพิเศษเพื่อพิจารณาอนุสัญญาต่าง ๆ ของกระทรวงการต่างประเทศ แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรี จากนั้นคณะกรรมการพิเศษเพื่อพิจารณาอนุสัญญาต่าง ๆ ของกระทรวงการต่างประเทศ มีมติให้แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณาการอนุวัติการอนุสัญญาฯ ขึ้น เพื่อพิจารณาการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ รวมถึงพิจารณาปัญหาที่ว่าจำเป็นต้องออกกฎหมายเพิ่มเติมเพื่อรองรับอนุสัญญาฯ และจำเป็นต้องมีคำแถลงการณ์ต่อข้อบท หรือวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ หรือไม่²⁵²

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2540 เห็นชอบในหลักการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ และอนุมัติให้กระทรวงการต่างประเทศดำเนินการให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ จากนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2540 ว่า เนื่องจากกฎหมายภายในของประเทศไทยที่มีอยู่แล้วในขณะนี้ เพียงพอต่อการอนุวัติการอนุสัญญาฯ แล้ว ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นต้องออกพระราชบัญญัติอนุวัติการอีก และ “ไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 224” โดยให้ระบุข้อความไว้ให้ชัดเจนในแถลงการณ์แนบท้ายสัตยาบันสารว่า “การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ จะเป็นไปตามกฎหมายภายใน” นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังมีมติมอบหมายให้กระทรวงการต่างประเทศดำเนินการให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ โดยด่วนอีกด้วย²⁵³

มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้ก่อให้เกิดประเด็นข้อขัดแย้งระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยมีความเห็นเป็น 2 ฝ่าย ฝ่ายแรกคือ กระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งพิจารณาบทบัญญัติของอนุสัญญาฯ แล้วยืนยันว่าไม่พบว่ามีข้อบทใดที่มีผลเปลี่ยนแปลงอำนาจอธิปไตยและขอบเขตอำนาจแห่งรัฐแต่ประการใด เนื่องจากอนุสัญญาฯ ดังกล่าว บัญญัติให้รัฐภาคีพยายามดำเนินการตามหลักการต่างๆ ของอนุสัญญาฯ เท่านั้น และไม่มีบทบัญญัติที่สร้างข้อผูกพันให้รัฐภาคีต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามอนุสัญญาฯ หรือบทบัญญัติที่ขัดแย้งกับกฎหมายไทยที่ใช้บังคับอยู่ หรือบทบัญญัติที่กระทบสิทธิเสรีภาพหรือหน้าที่ของประชาชนโดยตรง กระทรวงการต่างประเทศ

²⁵² เรื่องเดียวกัน, หน้า 72.

²⁵³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 72-73.

เห็นว่าการให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ ดังกล่าว ไม่จำเป็นต้องทำแถลงการณ์แนบท้ายสัตยาบันสารแต่ประการใด จึงเสนอขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาทบทวนมติเมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2540²⁵⁴

ฝ่ายที่สองคือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งได้พิจารณาความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศแล้วเห็นว่า ตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ ในมาตรา 1 นั้น เห็นว่า “บรรดาทรัพยากรพันธุกรรมต่าง ๆ แม้จะอยู่ในเขตแดนของประเทศต่าง ๆ แต่ทุกประเทศต้องอำนวยความสะดวกให้เกิดการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมต่าง ๆ เพื่อการศึกษาที่จะเกิดความรู้เป็นมรดกของโลก ทั้งในแง่การพัฒนาชีวิตและเศรษฐกิจ” ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงโต้แย้งว่า แม้มาตรา 15 วรรคหนึ่ง จะกำหนดว่า “การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม ให้เป็นไปตามทางพิจารณาและกฎหมายของแต่ละประเทศ” แต่ตามอนุสัญญาฯ มาตรา 15 นั้น จะมีผลทำให้เนื้อหาของกฎหมายไทยเปลี่ยนแปลงไป โดยจะต้องอนุญาตการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมในทุกกรณี หากการเข้าถึงไม่เป็นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและการใช้ประโยชน์ยั่งยืน²⁵⁵

หลังจากนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2541 ชี้ว่า “เรื่องนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังมีความเห็นไม่สอดคล้องกันในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการตีความคำว่า บทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 วรรคสอง”²⁵⁶ ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้เสนอศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยต่อไป โดยมอบหมายให้กระทรวงการต่างประเทศร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดทำความเห็นเพื่อเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยขอให้พิจารณาวินิจฉัยปัญหา 2 ประเด็น คือ ประเด็นแรก คำว่า “บทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 วรรคสอง มีความหมายว่าอย่างไร และประเด็นที่สอง อนุสัญญาฯ มาตรา 15 วรรคสอง จะทำให้เนื้อหาของกฎหมายไทยที่มีอยู่แล้วต้องเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่

ในคำร้องของคณะรัฐมนตรีเสนอความเห็นเห็นว่า ในปัจจุบันกฎหมายต่าง ๆ ของไทยที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาฯ ได้กำหนดระบบอนุญาตไว้ ซึ่งหลักการของระบบอนุญาต คือ ผู้อนุญาตมีอำนาจใช้ดุลพินิจตามที่เห็นสมควรจะอนุญาตหรือไม่ก็ได้ แต่เมื่อใดที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีแล้ว การใช้บังคับกฎหมายไทยจะแปรเปลี่ยนไป โดยในการใช้ดุลพินิจพิจารณาจะต้องเป็นไปในทางอนุญาตเสมอ หากกรณีดังกล่าวไม่เป็นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ตามผลบังคับของอนุสัญญาฯ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของกฎหมายนั้น มีผลระดับเดียวกับการต้องมีกฎหมายบังคับเพื่อให้การ

²⁵⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 73.

²⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 73-74.

²⁵⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 76.

เป็นไปตามอนุสัญญาฯ กรณีเช่นนี้ จะถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลง “เขตอำนาจรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 วรรคสอง หรือไม่²⁵⁷

ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายประเสริฐ นาสกุล ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ²⁵⁸ รับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณา โดยให้เหตุผลว่า เป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมวด 7 มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 เนื่องจากการทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ เป็นอำนาจหน้าที่ของ คณะรัฐมนตรี เมื่อประเทศไทยร่วมลงนามในอนุสัญญาฯ แล้ว แต่ยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ เนื่องจากมีปัญหาว่า คณะรัฐมนตรีจะให้สัตยาบันโดยจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ก่อนหรือไม่²⁵⁹

ในการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องดังนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้เปิดให้ผู้แทนกระทรวงการ ต่างประเทศและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเข้าให้ถ้อยคำเพิ่มเติม²⁶⁰ จากนั้นศาลรัฐธรรมนูญได้ วินิจฉัยประเด็นตามคำร้องประเด็นที่หนึ่ง โดยชี้ว่า คำร้องที่ขอให้วินิจฉัยว่า “บทเปลี่ยนแปลงอาณา เขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 วรรคสอง มีความหมายว่าอย่างไรนั้น “เป็นการขอให้แปลความหมายของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญซึ่งมีลักษณะเป็นการหาข้อ” ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่รับวินิจฉัยประเด็นตามคำร้องประเด็นแรก คงพิจารณาเฉพาะประเด็นที่สองที่ว่า “อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่ง รัฐ ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 วรรคสอง หรือไม่”²⁶¹

ในการวินิจฉัยประเด็นดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญเริ่มด้วยการชี้ถึงนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 วรรคหนึ่ง โดยชี้ว่า การทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่าง ประเทศเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ซึ่งทรงกระทำทางคณะรัฐมนตรี โดยมีเงื่อนไขที่ บัญญัติไว้ในวรรคสองว่า หนังสือสัญญา 3 ประเภท คือ หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขต ไทย หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ และหนังสือสัญญาที่จะต้องออก พระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญานั้น ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ก่อน สำหรับการ

²⁵⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 79.

²⁵⁸ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 12 คน คือ นายประเสริฐ นาสกุล นายโกเมน ภัทรภิรมย์ นายจุมพล ณ สงขลา พลโท จุล อติเรก นายปรีชา เฉลิมวณิช นายมงคล สระฐาน นายสุจิต บุญบงการ นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ อีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาส และนายอุระ หวังอ้อมกลาง

²⁵⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 81.

²⁶⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 79-80.

²⁶¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 81.

ตีความคำว่า “หนังสือสัญญา” นั้น ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า “แม้จะมีได้บัญญัติความหมายไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ก็อาจกล่าวได้ว่า หนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 มีความหมายครอบคลุมถึงความตกลงทุกประเภทที่ประเทศไทยทำขึ้นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ”²⁶²

ศาลรัฐธรรมนูญขยายความว่า หนังสือสัญญาดังกล่าวต้องมีลักษณะที่ทำขึ้นเป็นหนังสือ และเป็นสัญญาที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 224 กล่าวถึง “หนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น” ดังนั้น คำว่า “สัญญาอื่น” ย่อมหมายถึง “หนังสือสัญญาที่ทำกับนานาประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ เช่นเดียวกับหนังสือสัญญาสันติภาพ และหนังสือสัญญาสงบศึก จะเป็นหนังสือสัญญาที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายภายในของประเทศใดประเทศหนึ่งมิได้” ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า “อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพจึงเป็นหนังสือสัญญาตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 224”²⁶³

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณานัยของอนุสัญญาฯ มาตรา 15 วรรคสอง และมาตรา 16 แล้วชี้ต่อไปว่า “หมายความว่า รัฐภาคีต้องเอื้ออำนวยให้รัฐภาคีอื่นเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมของตน และพยายามไม่กำหนดข้อจำกัดในการใช้ประโยชน์จากองค์ประกอบของความหลากหลายทางชีวภาพ พยายามไม่กำหนดข้อจำกัดการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรม” ซึ่งสรุปได้ว่า “ต้องเอื้ออำนวยให้รัฐภาคีอื่นได้เข้าถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมของตนได้ด้วย เท่ากับเป็นการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐในการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมของตนซึ่งเดิมมีอำนาจอธิปไตยอย่างสมบูรณ์”²⁶⁴

จากนั้นศาลรัฐธรรมนูญได้ชี้ถึงขอบเขตของอนุสัญญาฯ มาตรา 4 ที่กำหนดว่า “(1) ในกรณีองค์ประกอบของความหลากหลายทางชีวภาพ ให้อนุสัญญาฯ ใช้บังคับภายในพื้นที่ที่อยู่ในเขตอำนาจของรัฐภาคี” และ “(2) ในกรณีกรรมวิธีและกิจกรรมซึ่งดำเนินการภายใต้อำนาจหรือการควบคุมของรัฐภาคี ไม่ว่าจะเกิดผลกระทบเกิดขึ้น ณ ที่ใด ให้อนุสัญญาฯ ใช้บังคับทั้งภายในและนอกเขตอำนาจดังกล่าว” ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า “การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ จะมีผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์และการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมระหว่างประเทศไทยกับรัฐภาคีอื่น เป็นการให้สิทธิและการถูกจำกัดสิทธิไปพร้อม ๆ กัน ซึ่งจะต้องมีการออกกฎหมายหรือปรับปรุงกฎหมายภายในที่ใช้บังคับอยู่ ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ หลักการ และขอบเขตของ

²⁶² เรื่องเดียวกัน, หน้า 82.

²⁶³ เรื่องเดียวกัน.

²⁶⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 83.

อนุสัญญาฯ จึงถือเป็นการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐในการใช้ทรัพยากรพันธุกรรม และเป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา”²⁶⁵

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังได้ชี้ให้เห็นว่า อนุสัญญาฯ มาตรา 15 วรรคเจ็ด มาตรา 16 วรรคสาม และวรรคสี่ และมาตรา 19 วรรคหนึ่ง ซึ่งกำหนดให้รัฐภาคีดำเนินมาตรการทางนิติบัญญัติเท่าที่เหมาะสม เพื่อวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในอนุสัญญาฯ นั้น “ย่อมต้องหมายความว่า ถ้าประเทศไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ที่มีบทบัญญัติให้ดำเนินมาตรการทางนิติบัญญัตินี้ดังกล่าว ไม่ว่าจะให้ออกกฎหมายหรือพยายามออกกฎหมาย ยกเลิก แก้ไขเพิ่มเติม ปรับปรุง หรือกำหนดให้มีเรื่องใด ก็ต้องอยู่ภายในวัตถุประสงค์ หลักการและขอบเขตของอนุสัญญาฯ เท่านั้น”²⁶⁶

สรุปผลการวิเคราะห์

ในขณะที่บทก่อนหน้านี้ทั้งหมดได้กล่าวถึงบทบาทหน้าที่ด้านหลักซึ่งปรากฏให้เห็นในศาลรัฐธรรมนูญโดยทั่วไป นั่นคือ การทำหน้าที่ให้หลักประกันว่าฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจะไม่ใช้อำนาจสร้างกฎหมายโดยก้าวล่วงนอกขอบเขตจำกัดที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และการทำหน้าที่พิทักษ์สิทธิซึ่งได้รับการคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญของปัจเจกบุคคลผู้เป็นคู่ความในศาลซึ่งได้รับผลจากการปรับใช้บทบัญญัติของกฎหมายที่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื้อหาในบทนี้แสดงให้เห็นถึงบทบาทหน้าที่รองของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมักปรากฏในประเทศที่เพิ่งจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ นั่นคือ การทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเชิงสถาบันเกี่ยวกับการปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะข้อขัดแย้งเกี่ยวกับเขตอำนาจระหว่างองค์กรของรัฐในฝ่ายต่าง ๆ รวมทั้งข้อขัดแย้งระหว่างหน่วยการปกครองระดับต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งเป็นปัญหาข้อขัดแย้งเกี่ยวกับตีความและการปรับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดขอบเขตการแบ่งแยกอำนาจและการจัดสรรอำนาจระหว่างองค์กรต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ

ผลการศึกษาในที่นี้พบว่า นอกจากการวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญยังทำหน้าที่วินิจฉัยคำร้องเกี่ยวกับปัญหาข้อขัดแย้งหรือความไม่ลงรอยในความเข้าใจเกี่ยวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ อีกด้วย คำร้องดังกล่าวมีที่มาจากองค์กรต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเกี่ยวกับที่มา องค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ และเงื่อนไขในการปฏิบัติหน้าที่ไว้โดยตรง ดังปรากฏในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจำนวน 58 คำวินิจฉัย ผลการวิเคราะห์ลักษณะประเด็นคำร้องในจำนวนนี้ นำมาสู่การจำแนกลักษณะ

²⁶⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 83-84.

²⁶⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 84.

การปฏิบัติหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญได้ 2 ลักษณะ คือ *ลักษณะแรก* การวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการตีความถ้อยคำในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ปรากฏในคำวินิจฉัยจำนวน 31 กรณี และ*ลักษณะที่สอง* การวินิจฉัยข้อขัดแย้งเรื่องเขตอำนาจระหว่างองค์กรซึ่งเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ปรากฏให้เห็นจำนวน 27 กรณี โดยเนื้อหาในบทนี้นำเสนอรายละเอียดของคำร้องในลักษณะแรกโดยเฉพาะ

ปัญหาเกี่ยวกับการตีความถ้อยคำในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ สามารถจำแนกได้ 3 กลุ่ม คือ *กลุ่มที่หนึ่ง* การตีความอำนาจหน้าที่ขององค์กร ปรากฏในคำร้องของคำวินิจฉัย จำนวน 16 กรณี ได้แก่ อำนาจหน้าที่ของตำรวจชั้นผู้ใหญ่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง วุฒิสภา คณะกรรมการการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง *กลุ่มที่สอง* การตีความข้อกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ปรากฏในคำร้องของคำวินิจฉัย จำนวน 5 กรณี ประกอบด้วยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่ง การสิ้นสุดสมาชิกภาพ กระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่ง รวมถึงการจัดการเลือกตั้ง และ*กลุ่มที่สาม* การตีความขอบเขตความหมายของถ้อยคำในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ปรากฏในคำร้องของคำวินิจฉัย จำนวน 10 กรณี ครอบคลุมตั้งแต่ปัญหาคำจำกัดความ เงื่อนไขของการบังคับใช้ วิธีการบังคับ และขอบเขตของการบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทำหน้าที่วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการตีความถ้อยคำในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญในบทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในบริบทประเทศที่มีการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ โดยเฉพาะในช่วงการเปลี่ยนผ่านของระบบการเมืองหรือการปฏิรูปรัฐธรรมนูญขนานใหญ่ ซึ่งการจัดตั้งและการออกแบบศาลรัฐธรรมนูญมักเกี่ยวข้องกับการต่อรองที่เกิดขึ้นในช่วงก่อนรัฐธรรมนูญประกาศใช้ (constitutional bargains *ex ante*) การจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นการสร้างหลักประกันที่ทำให้ตัวแสดงทางการเมืองทุกฝ่ายมั่นใจได้ว่า ภายหลังจากรัฐธรรมนูญประกาศใช้แล้ว ข้อตกลงในเรื่องต่าง ๆ ที่ได้ร่วมกันวางไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะได้รับการปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด โดยนัยนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงถือเป็นสถาบันที่ช่วยให้เหล่าผู้วางกรอบรัฐธรรมนูญใหม่สามารถจัดการรับมือกับปัญหาความไม่แน่นอนในการปฏิบัติตามสัญญาที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต

ปรากฏการณ์ดังกล่าวสามารถอธิบายในทางทฤษฎีได้ว่า เมื่อรัฐธรรมนูญก่อให้เกิดเงื่อนไขข้อผูกมัดชุดหนึ่งขึ้น โดยมีผลผูกพันต่อตัวแสดงทางการเมืองทุกฝ่ายที่จะเข้ามามีบทบาทในระบบการเมืองที่สถาปนาขึ้นใหม่ การจะทำให้ข้อผูกมัดที่เกิดจากข้อตกลงทางรัฐธรรมนูญมีหลักประกันว่าทุกฝ่ายจะไม่ละเมิดหรือฝ่าฝืนในอนาคตนั้น รัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่จึงจำเป็นต้องมอบอำนาจของ

คู่สัญญาให้กรรมการกลาง เพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการใช้อำนาจทางการเมืองของทุกฝ่าย บนฐานตรรกะที่ว่ารัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะเป็น "การทำสัญญาที่ไม่สมบูรณ์" (incomplete contracting) ในแง่ที่ว่า ธรรมชาติของข้อความในสัญญานั้น มักจะมีความไม่ชัดเจนแน่นอนของความหมายดำรงอยู่ในมุมมองการตีความของคู่สัญญาเสมอ

ภายใต้เงื่อนไขข้อจำกัดของกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญในช่วงเปลี่ยนผ่านทางการเมือง บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญใหม่ก็จะมีลักษณะเป็นการวางกรอบข้อตกลงที่ยอมรับร่วมกันในเบื้องต้นไว้อย่างกว้าง ๆ หรือทำให้มีความตายตัวน้อยที่สุด หลายเรื่องถูกกำหนดไว้เป็นหลักการทั่วไป หรือแม้กระทั่งไม่มีการให้คำจำกัดความชัดเจน หรือทิ้งไว้ให้มีความคลุมเครือ ทั้งนี้ เพื่อเอื้ออำนวยให้ทุกฝ่ายที่มีจุดยืนต่างกันสามารถมีจุดเห็นพ้องกันได้ในการหลักการเบื้องต้น ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีกลไกสำหรับเปิดให้ทุกฝ่ายเข้ามาหาข้อยุติที่ยอมรับร่วมกันได้อีกครั้งเมื่อเวลาผ่านไป หรือเมื่อเกิดข้อพิพาทในการปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญขึ้นในภายหลังด้วย การทำหน้าที่วินิจฉัยปัญหาข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางการเมือง จึงเป็นการทำหน้าที่สร้างความกระจ่างชัดเกี่ยวกับความหมายของสัญญาเมื่อเวลาผ่านไป และกำกับควบคุมการปฏิบัติตามข้อผูกมัดของสัญญาทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีนัยเท่ากับการทำหน้าที่ปกป้องรัฐธรรมนูญที่เพิ่งประกาศใช้ให้มีความยืนยาว

บทที่ 10

การวินิจฉัยข้อขัดแย้งในการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ :

ข้อพิพาทเกี่ยวกับเขตอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ความนำ

ในบทที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่า นอกเหนือไปจากบทบาทในการวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในลักษณะต่าง ๆ แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญยังมีบทบาทในการวินิจฉัยข้อขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งโดยเฉพาะในระยะแรกของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เนื่องจากเป็นรัฐธรรมนูญที่มีสาระสำคัญเป็นการจัดวางกฎเกณฑ์ กติกา และบรรทัดฐานทางการเมืองในลักษณะใหม่ ๆ ขึ้นเป็นจำนวนมาก ดังนั้น องค์กรต่าง ๆ ซึ่งเป็นสถาบันที่ได้รับการออกแบบและจัดตั้งขึ้นใหม่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงอาจประสบปัญหาข้อขัดแย้งในการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตนเองขึ้นได้

ในขณะที่บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังได้กล่าวในบทที่ผ่านมา นั้น เป็นการทำหน้าที่ในลักษณะที่เป็นการตีความรัฐธรรมนูญแบบนามธรรม (abstract interpretation of the constitution) แต่สำหรับบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญที่จะกล่าวถึงในบทนี้ เป็นการทำหน้าที่ในการวินิจฉัยปัญหาข้อพิพาทในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นระหว่างองค์กรของรัฐอย่างน้อย 2 องค์กร หรือเรียกอีกอย่างว่า “ปัญหาข้อพิพาทเรื่องเขตอำนาจ” (jurisdictional disputes) ซึ่งเมื่อเกิดขึ้นแล้วจะมีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรคู่กรณี และอาจมีผลกระทบต่อการบวนการปฏิสัมพันธ์เชิงสถาบันในระบบการเมืองโดยรวมต่อไปด้วย

ปัญหาดังกล่าวมักมีสาเหตุมาจากกรณีที่ต้องครั้นหนึ่ง ๆ ได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนภายใต้การตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญด้วยมุมมองหนึ่ง แต่องค์กรที่เกี่ยวข้องหรือได้รับผลจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวมีความเห็นโต้แย้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น หรือมีสาเหตุมาจากกรณีที่ต้องครั้นหนึ่งมีปัญหาในการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ของตนเอง ไม่ว่าจะเป็นการตีความขอบเขตของตนรูล้ำไปในเขตอำนาจขององค์กรอื่น หรือการตีความการดำเนินการในเรื่องหนึ่ง ๆ ไม่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน นอกจากนี้ ยังมีบางกรณีที่ไม่ได้เกิดข้อโต้แย้งระหว่างองค์กรเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง แต่การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรเหล่านั้นประสบปัญหาความไม่ชัดเจนในวิธีปฏิบัติหรือการแก้ไข

ปัญหาทางปฏิบัติในบางเรื่อง เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้นไว้ มิได้บัญญัติครอบคลุมถึงกรณีปัญหาที่เกิดขึ้น ในขณะที่ด้วยกันองค์กรที่เกี่ยวข้องต่างก็มีมุมมองในการวินิจฉัยตีความกฎเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องนั้น ๆ ในทิศทางที่แตกต่างกันด้วย

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ศาลรัฐธรรมนูญได้วางแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับลักษณะของกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ไว้อย่างชัดเจนว่าหมายถึงกรณีปัญหา 2 ลักษณะ ลักษณะแรก คือ การมีปัญหว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่ง มีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือไม่ เพียงใด และลักษณะที่สอง คือ การที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่ 2 องค์กรขึ้นไปมีปัญหาโต้แย้งกันว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่ง¹

จากแนวคำวินิจฉัยดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การยื่นคำร้องกรณีปัญหาข้อพิพาทเรื่องเขตอำนาจระหว่างองค์กร จะต้องมิเงื่อนไขคือ ไม่ว่าจะเป็นกรณีมีปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเพียงองค์กรเดียว หรือมีปัญหาโต้แย้งกันระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่ 2 องค์กรขึ้นไปก็ตาม คำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้นั้น จะต้องเป็นคำร้องที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นจริงจากการใช้อำนาจหน้าที่ ไม่ใช่เป็นเพียงกรณีมีข้อสงสัยหรือเป็นข้อหาหรือ โดยที่ยังไม่ได้มีปัญหาเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ²

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 214 ศาลรัฐธรรมนูญยังคงยึดหลักเกณฑ์การรับคำร้องในลักษณะเดียวกัน คือ ในกรณีที่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีใช้ศาลตั้งแต่ 2 องค์กรขึ้นไป ให้ประธานรัฐสภา นายกรัฐมนตรี หรือองค์กรนั้น เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย กรณีที่จะเป็นความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว จะต้องเป็นการโต้แย้งหรือมีข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตั้งแต่ 2 องค์กรขึ้นไป และเป็นอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องเป็นข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้นแล้วเท่านั้น หากเป็นเพียงข้อหาหรือข้อสงสัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรนั้น ศาลรัฐธรรมนูญย่อมไม่มีอำนาจพิจารณาข้อหาหรือดังกล่าว³ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติศาลรัฐธรรมนูญยัง

¹ การวางแนววินิจฉัยปัญหานี้ปรากฏในคำวินิจฉัยที่ 54/2542 วันที่ 28 ธันวาคม 2542

² การอธิบายเงื่อนไขนี้ปรากฏในคำวินิจฉัยที่ 60/2548 วันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548

³ การวางแนววินิจฉัยปัญหานี้ปรากฏในคำวินิจฉัยที่ 2/2557 วันที่ 24 มกราคม 2557

สามารถใช้ดุลพินิจได้ค่อนข้างยืดหยุ่นในการชี้ว่ากรณีใดจะถือว่าเป็นกรณีที่เข้าข่ายปัญหาในลักษณะดังกล่าวหรือไม่⁴

หากพิจารณาโดยรวม จะเห็นได้ว่า ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการตีความขอบเขตอำนาจตามรัฐธรรมนูญและวิธีการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยมากมักปรากฏในลักษณะปัญหาที่ว่า องค์กรหนึ่ง ๆ สามารถใช้อำนาจหน้าที่ของตนกระทำการในเรื่องหนึ่ง ๆ ซึ่งรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติกฎเกณฑ์หรือเงื่อนไขเกี่ยวกับเรื่องนั้นไว้อย่างชัดแจ้งหรือไม่ หรือองค์กรหนึ่ง ๆ เห็นว่าการใช้อำนาจหน้าที่ของตนเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแล้ว แต่องค์กรอื่นเห็นว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่เกินขอบเขตของรัฐธรรมนูญ เป็นต้น หากพิจารณาลักษณะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นคู่กรณีพิพาทเรื่องเขตอำนาจ จะเห็นได้ว่า มีทั้งกรณีที่เป็นการโต้แย้งระหว่างองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติกับองค์กรฝ่ายบริหาร⁵ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ⁶ องค์กรฝ่ายตุลาการกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ⁷ องค์กรฝ่ายบริหารกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ⁸ และการโต้แย้งว่าองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติกระทำการนอกเหนือเขตอำนาจของตนตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการยื่นคำร้องโดยสมาชิกรัฐสภาด้วยกันเอง⁹ ดังพิจารณาได้จากตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 19 แสดงจำนวนกรณีพิพาทเรื่องเขตอำนาจระหว่างองค์กรจำแนกตามลักษณะองค์กรคู่กรณี

องค์กรคู่กรณีพิพาท	จำนวน (คำวินิจฉัย)
องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติกับองค์กรฝ่ายบริหาร	3
องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ	8
องค์กรฝ่ายตุลาการกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ	3

⁴ ตัวอย่างกรณีที่ข้อเท็จจริงตามคำร้องไม่ปรากฏชัดว่า องค์กรนั้นมีปัญหาเรื่องเขตอำนาจเกิดขึ้นจริงอย่างไร หรือได้ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำ หรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่งอย่างไร อีกทั้งสาระสำคัญของประเด็นตามคำร้องก็มีลักษณะเป็นการตั้งคำถามถึงแนวทางการบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แต่ศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ดู คำวินิจฉัยที่ 6/2543 วันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2543

⁵ มีจำนวน 3 กรณี คือ คำวินิจฉัยที่ 54/2542 คำวินิจฉัยที่ 26/2543 และคำวินิจฉัยที่ 31/2547

⁶ มีจำนวน 8 กรณี คือ คำวินิจฉัยที่ 51-52/2542 คำวินิจฉัยที่ 13/2544 คำวินิจฉัยที่ 47/2547 คำวินิจฉัยที่ 63/2547 คำวินิจฉัยที่ 31/2548 คำวินิจฉัยที่ 60/2548 คำวินิจฉัยที่ 15/2545

⁷ มีจำนวน 3 กรณี คือ คำวินิจฉัยที่ 13/2543 คำวินิจฉัยที่ 52/2546 คำวินิจฉัยที่ 5/2549

⁸ มีจำนวน 3 กรณี คือ คำวินิจฉัยที่ 2/2546 คำวินิจฉัยที่ 29/2548 คำวินิจฉัยที่ 2/2557

⁹ มีจำนวน 10 กรณี คือ คำวินิจฉัยที่ 18-22/2555 คำวินิจฉัยที่ 15-18/2556 และคำวินิจฉัยที่ 1/2557

องค์กรฝ่ายบริหารกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ	3
องค์กรนิติบัญญัติใช้อำนาจนอกเหนือขอบเขตตามรัฐธรรมนูญ	10
รวม	27

ข้อพิพาทเรื่องเขตอำนาจตามรัฐธรรมนูญระหว่างองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติกับองค์กรฝ่ายบริหาร

คำร้องที่เป็นปัญหาข้อพิพาทเรื่องเขตอำนาจตามรัฐธรรมนูญระหว่างองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติกับองค์กรฝ่ายบริหาร ปรากฏเด่นชัดใน 3 กรณี คือ *กรณีแรก* การโต้แย้งระหว่างวุฒิสภากับนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับปัญหาการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด *กรณีที่สอง* รัฐสภาโต้แย้งอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการออกพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ และ*กรณีที่สาม* การโต้แย้งเรื่องเขตอำนาจระหว่างประธานรัฐสภากับนายกรัฐมนตรีในปัญหาเกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายที่เข้าสู่ขั้นตอนการทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. การโต้แย้งระหว่างวุฒิสภากับนายกรัฐมนตรี

การโต้แย้งระหว่างวุฒิสภากับนายกรัฐมนตรีปรากฏในคำร้องของ*คำวินิจฉัยที่ 54/2542*¹⁰ มีที่มาจากปัญหาข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นในกระบวนการจัดตั้งศาลปกครองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เนื่องจากนายกรัฐมนตรีได้พิจารณารายชื่อบุคคลที่เสนอโดยคณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วนำเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อขอความเห็นชอบ แต่วุฒิสภาเห็นว่าเนื่องจากไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ หรือพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ระบุให้อำนาจนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีตรวจสอบ กลั่นกรอง หรือเปลี่ยนแปลงรายชื่อดังกล่าว ดังนั้น วุฒิสภาจึงมีมติไม่รับรายชื่อดังกล่าวไว้พิจารณา โดยให้เหตุผลว่าการดำเนินการดังกล่าวต้องยึดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 277 ที่กำหนดให้การแต่งตั้งบุคคลเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องได้รับความเห็นชอบของ “คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง” มิใช่คณะกรรมการพิเศษเป็นการเฉพาะ

จากปัญหาดังกล่าว นายกรัฐมนตรีได้ขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ประธานรัฐสภาเห็นว่า เป็น*ปัญหาข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับนายกรัฐมนตรี* อันอาจเป็นผล

¹⁰ "คำวินิจฉัยที่ 54/2542 ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีปัญหาการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด," *ราชกิจจานุเบกษา* 117 (8 พฤษภาคม 2543): 1-9.

ในการจัดตั้งศาลปกครองเป็นไปด้วยความล่าช้าและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงได้ยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้วินิจฉัยโดยให้เหตุผลว่า “การที่วุฒิสภาได้มีมติไม่รับรายชื่อผู้ที่ได้รับการคัดเลือกเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดไว้ให้ความเห็นชอบ หรือไม่ให้ความเห็นชอบ และนายกรัฐมนตรีมีข้อสงสัยในการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของวุฒิสภา กรณีจึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้ว”¹¹

ศาลรัฐธรรมนูญได้กำหนดประเด็นพิจารณาวินิจฉัย 2 ประเด็น คือ ประเด็นที่หนึ่ง การที่นายกรัฐมนตรีเสนอรายชื่อผู้ที่ได้รับการคัดเลือกเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบนั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ และประเด็นที่สอง การที่วุฒิสภามีมติไม่รับพิจารณารายชื่อผู้ที่ได้รับการคัดเลือกเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่นายกรัฐมนตรีเสนอเพื่อให้ความเห็นชอบนั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ก่อนจะวินิจฉัยประเด็นตามคำร้อง ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า แม้ว่ากรณีนี้จะเป็นการเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 แต่การที่จะวินิจฉัยประเด็นแห่งคดี จำต้องวินิจฉัยด้วยว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 97 และมาตรา 98 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติขึ้นโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ในการวินิจฉัยประเด็นที่หนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 279 จะมีขึ้นครบถ้วน และบทบัญญัติมาตรา 279 จะใช้บังคับได้เมื่อมีประธานศาลปกครองสูงสุด และมีตุลาการในศาลปกครองขึ้นแล้ว กฎหมายที่รัฐสภาจะตราขึ้นจึงบัญญัติได้แต่เพียงวิธีการที่จะให้ได้มาซึ่งตุลาการในศาลปกครอง และประธานศาลปกครองสูงสุดในวาระเริ่มแรก เพื่อให้การจัดตั้งศาลปกครองแล้วเสร็จเท่านั้น ซึ่งรัฐสภาก็ได้ตรากฎหมายดังกล่าวแล้ว คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยมาตรา 97 และมาตรา 98 บัญญัติวิธีการที่จะให้ได้มาซึ่งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดในครั้งแรกเท่านั้น ดังนั้น เมื่อมีตุลาการในศาลปกครองสูงสุดครั้งแรกแล้ว คณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดก็พ้นจากหน้าที่ไป และไม่มีกรณีที่ให้นำบทบัญญัตินี้มาใช้บังคับได้อีก

¹¹ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 12 คน คือ นายโกเมน ภัทรภิรมย์ นายจุมพล ณ สงขลา พลโท จุล อดิเรก นายชัยอนันต์ สมุทวณิช นายประเสริฐ นาสกุล นายปรีชา เฉลิมวณิช นายมงคล สระฐาน นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอิสสระ นิตินันท์ประภาส และนายอุระ หวังอ้อมกลาง

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า บทบัญญัติมาตรา 97 และมาตรา 98 นี้ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 279 ซึ่งเป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่จะใช้บังคับตลอดไปภายหลังจากที่มีประธานศาลปกครองสูงสุด และตุลาการในศาลปกครองแล้ว ดังนั้น การที่นายกรัฐมนตรีเสนอรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่คณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 97 เสนอมาตามมาตรา 98 ไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ จึงเป็นการปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 277 และมาตรา 279¹²

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า การที่นายกรัฐมนตรีเสนอรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ เป็นการดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 268 วุฒิสภาจึงต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 277 วรรคสอง และตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น จึงไม่มีเหตุที่จะต้องวินิจฉัยในประเด็นที่สองต่อไปอีก¹³

2. การโต้แย้งระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรี

ในกรณีนี้ รัฐสภาได้โต้แย้งอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการออกพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ปรากฏในคำร้องของ**คำวินิจฉัยที่ 26/2543**¹⁴ มีที่มาจากกรณีที่คณะรัฐมนตรีเกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการออกพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ซึ่งมีการโต้แย้งกันหลายฝ่ายและไม่สามารถหาข้อยุติได้ ปัญหาดังกล่าวมีสาเหตุมาจากข้อเท็จจริงที่ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 159 วรรคสอง บัญญัติว่า “ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญทั่วไป และสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ” และมาตรา 159 วรรคสาม บัญญัติว่า “ส่วนวันเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนด” ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 27 สมัยประชุมสามัญทั่วไป วันพุธที่ 11 มีนาคม 2541 ที่ประชุมได้ลงมติกำหนดให้วันที่ 24 มิถุนายน เป็นวันเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 7-8.

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

¹⁴ "คำวินิจฉัยที่ 26/2543 วันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2543 เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการออกพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ," *ราชกิจจานุเบกษา* 118 (10 กรกฎาคม 2544): 1-7.

และคณะรัฐมนตรีได้เคยมีการตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยสามัญนิติบัญญัติตามมติดังกล่าวเรื่อยมา คือ วันที่ 24 มิถุนายน 2541 และวันที่ 24 มิถุนายน 2542

แต่ในครั้งนี้อย่างถึงกำหนดจะต้องตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติเพื่อให้ทันการเปิดสมัยประชุมในวันที่ 24 มิถุนายน 2543 กลับปรากฏว่า การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่แทนชุดเดิมที่ครบวาระเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2543 ยังไม่สามารถจัดให้มีสมาชิกวุฒิสภาครบจำนวน 200 คน เพื่อประกอบกันเป็นวุฒิสภาตามมาตรา 121 ได้ อีกทั้งเป็นที่แน่ชัดว่าไม่สามารถเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่ยังขาดอยู่อีกจำนวน 4 คน ให้เสร็จสิ้นก่อนวันที่ 24 มิถุนายน 2543 ได้ คณะรัฐมนตรีจึงเห็นว่าเรื่องนี้เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี เพราะรัฐธรรมนูญมาตรา 164 กำหนดให้การดำเนินการเพื่อให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีต้องลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ด้วยเหตุนี้ คณะรัฐมนตรีจึงได้อนุมัติหลักการของร่างพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยสามัญนิติบัญญัติ พ.ศ. 2543 เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2543 และนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2543¹⁵

แต่ในเวลาต่อมาปรากฏว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 24/2543 ลงวันที่ 15 มิถุนายน 2543 ว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เป็นเหตุให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องเลื่อนการลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในจังหวัดที่ยังไม่เสร็จสิ้นออกไป กรณีดังกล่าวจึงมีปัญหว่า คณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการต่อไปเพื่อให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยสามัญนิติบัญญัติในวันที่ 24 มิถุนายน 2543 หรือไม่¹⁶

คณะรัฐมนตรีเห็นว่า หากสามารถดำเนินการต่อไปได้โดยชอบก็ยังมีปัญหาต่อเนื่องไปอีกว่าสภาผู้แทนราษฎรจะประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ รวมทั้งพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 ที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ และสภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 105 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้หรือไม่ ปรากฏว่าในหมู่สมาชิกวุฒิสภาได้มีความเห็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในทิศทางที่ขัดแย้งกันเป็นหลายฝ่าย ด้วยเหตุนี้ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2543 ให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยหาข้อยุติปัญหาอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังกล่าว โดยเสนอประเด็นคำร้อง 3 ประเด็น ดังนี้¹⁷

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-2.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

ประเด็นที่หนึ่ง คณะรัฐมนตรีเห็นว่าบัดนี้เหลือเวลาอีก 4 วัน จะถึงกำหนดตามที่สภาผู้แทนราษฎรมิมติให้เป็นวันเรียกประชุมรัฐสภาสมัยสามัญนิติบัญญัติแล้ว แต่วุฒิสภาอันเป็นองค์ประกอบหนึ่งของรัฐสภา ยังมีสมาชิกไม่ครบจำนวน 200 คน คณะรัฐมนตรีจะดำเนินการเพื่อให้มีการตราและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อให้เป็นไปตามมติที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดตามมาตรา 159 ได้หรือไม่ หรือจะต้องรอก่อนกว่าวุฒิสภามีจำนวนสมาชิกครบ 200 คน ตามมาตรา 121 และตามนัยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 20/2543 ก่อน

ประเด็นที่สอง หากการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไม่สามารถกระทำได้ เพราะต้องรอให้วุฒิสภามีสมาชิกครบจำนวนเพื่อจักได้ประกอบกันเป็นวุฒิสภาและรัฐสภา การเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติตามมาตรา 159 วรรคสองและวรรคสาม จะต้องมิขึ้นในวันใด เช่น วันเลือกตั้งครั้งสุดท้ายที่ได้สมาชิกวุฒิสภาครบจำนวน 200 คน หรือวันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรับรองผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครบ 200 คน หรือวันอื่นใด เพราะเป็นกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมิได้กำหนดตามมาตรา 159 แล้ว

ประเด็นที่สาม แม้การตราพระราชกฤษฎีกาในวันที่ 24 มิถุนายน 2543 สามารถกระทำได้ และมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้ว ยังคงมีปัญหาต่อเนื่องที่สมควรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยให้เสร็จในคราวเดียวกันว่า สภาผู้แทนราษฎรจะสามารถจัดให้มีการประชุมตามปกติ โดยไม่ต้องรอให้องค์ประกอบของวุฒิสภาครบถ้วนก่อน ได้หรือไม่

จากประเด็นคำร้องดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายประเสริฐ นาสกุล ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ¹⁸ ชี้ว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 159 วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา 161 วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา 164 “การเรียกประชุมรัฐสภามีความหมายว่าเป็นการแจ้งกำหนดวันเริ่มสมัยประชุมเพื่อให้สมาชิกมาประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” ส่วนปัญหาที่ว่าสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งจำนวนยังไม่ครบ 200 คนจะปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภามารัฐธรรมนูญได้หรือไม่นั้น ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า “ไม่ได้หมายความว่า ไม่มีวุฒิสภา เพราะวุฒิสภาเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มี จึงเป็นองค์กรที่ต้องมีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ”¹⁹ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติกำหนดให้วันที่ 24 มิถุนายน เป็นวันเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ในคราวประชุมครั้งที่ 27 (สมัยประชุมสามัญทั่วไป) เมื่อวันพุธที่ 11 มีนาคม 2541 ดังนั้น คณะรัฐมนตรีซึ่งมีอำนาจหน้าที่ใน

¹⁸ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 13 คน คือ นายโกเมน ภัทรภิรมย์ นายจุมพล ณ สงขลา พลโท จุล อดิเรก นายชัยอนันต์ สมุทวณิช นายประเสริฐ นาสกุล นายปรีชา เฉลิมวณิช นายมงคล สระฐาน นายสุจิต บุญบงการ นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาส และนายอูระ หวังอ้อมกลาง

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

การดำเนินการเพื่อให้มีการตราและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ จึงดำเนินการเพื่อให้มีการตราและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้เป็นไปตามมติที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 159 วรรคสาม ได้

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ต่อไปว่า เมื่อวินิจฉัยแล้วว่า คณะรัฐมนตรีดำเนินการเพื่อให้มีการตราและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติในวันที่ 24 มิถุนายน 2543 ได้ ดังนั้น ประเด็นที่ว่า หากการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไม่สามารถกระทำได้ เพราะต้องรอให้วุฒิสภามีสมาชิกครบจำนวนก่อนเพื่อจักได้ประกอบกันเป็นวุฒิสภาและรัฐสภา การเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 159 วรรคสองและวรรคสาม จะต้องมิขึ้นในวันใดวัน จึงไม่ต้องวินิจฉัย

สำหรับประเด็นต่อมาที่ว่า สภาผู้แทนราษฎรจะจัดให้มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่ต้องรอให้องค์ประกอบของวุฒิสภาครบถ้วนได้หรือไม่ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 90 วรรคสอง “หมายความว่า รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะมีการประชุมร่วมกัน หรือจะประชุมแยกกันก็ได้ การประชุมร่วมกันมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 193 ดังนั้น ในระหว่างที่องค์ประกอบของวุฒิสภายังไม่ครบถ้วน สภาผู้แทนราษฎรที่ยังคงทำหน้าที่อยู่ในขณะนั้น สามารถจัดให้มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ได้ คณะรัฐมนตรีจึงดำเนินการเพื่อให้มีการตราและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติในวันที่ 24 มิถุนายน 2543 เพื่อให้เป็นไปตามมติที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดไว้ได้ และสภาผู้แทนราษฎรจะจัดให้มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้โดยไม่ต้องรอให้องค์ประกอบของวุฒิสภาครบถ้วน”²⁰

3. การโต้แย้งระหว่างประธานรัฐสภา กับนายกรัฐมนตรี

กรณีการโต้แย้งเรื่องเขตอำนาจระหว่างประธานรัฐสภา กับนายกรัฐมนตรี เป็นปัญหาเกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายที่เข้าสู่ขั้นตอนการทูลเกล้าฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ดังปรากฏในคำร้องของ **คำวินิจฉัยที่ 31/2547**²¹ โดยประธานรัฐสภาโต้แย้งการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 93 ว่า ฝ่ายบริหารมีอำนาจที่จะไม่นำร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ขึ้นทูลเกล้า

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5-6.

²¹ "คำวินิจฉัยที่ 31/2547 วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2547 เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในการตราร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.", *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (9 พฤศจิกายน 2547): 1-44.

ทูลกระหม่อมถวายได้เพียงใดหรือไม่ ปัญหาดังกล่าวมีสาเหตุมาจากข้อเท็จจริงที่ว่า รัฐสภาโดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ สผ 0014/13491 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2546 ยืนยันมติรัฐสภาที่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. พร้อมร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอนายกรัฐมนตรีให้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 93

ต่อมาสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือลงวันที่ 15 ธันวาคม 2546 ถึงเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร แจ้งว่าได้ตรวจพบข้อความที่ขัดแย้งกันและเห็นควรให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรถอนคืนร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. กลับไปพิจารณาดำเนินการให้ถูกต้อง โดยให้ถือว่าสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรียังไม่เคยรับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแต่ประการใด จากนั้นประธานสภาผู้แทนราษฎรได้มีคำสั่งให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีหนังสือแจ้งเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อขอถอนร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. คืนจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยให้เหตุผลว่า “เนื่องจากได้ดำเนินการตรวจสอบแล้วพบว่า มีข้อความในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขัดแย้งกันจริง จึงเห็นสมควรถอนเรื่องดังกล่าวคืนมาเพื่อให้ระยะเวลา 20 วัน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 93 สะดุดหยุดลงและจะได้หาวิธีแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่ง”²²

จากนั้นประธานรัฐสภาได้เชิญประชุมประธานวุฒิสภา ประธานคณะกรรมการธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ ประธานคณะกรรมการธิการสามัญประจำวุฒิสภาทุกคณะ ประธานคณะกรรมการธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภา ประธานคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร และประธานคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมฝ่ายค้าน มาประชุมกันเพื่อพิจารณาหาข้อเท็จจริงอันเป็นสาเหตุของปัญหาที่ข้อความในร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ... มีความขัดแย้งกันที่ประชุมร่วมกันมีความเห็นสอดคล้องกันให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคร่วมรัฐบาล 4 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคร่วมฝ่ายค้าน 4 คน และสมาชิกวุฒิสภา 5 คน รวมเป็น 13 คน เพื่อทำหน้าที่พิจารณาปัญหาการตราร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. จากปัญหาที่เกิดขึ้น คณะกรรมการดังกล่าวได้เสนอแนะแนวทางแก้ไขข้อบกพร่องในเรื่องนี้ไว้ 6 วิธีตามมุมมองที่แตกต่างกัน²³

จากนั้นประธานรัฐสภาได้เชิญประธานวุฒิสภา ประธานคณะกรรมการธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ ประธานคณะกรรมการธิการสามัญประจำวุฒิสภาทุกคน ประธาน

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-3.

คณะกรรมการการวิสามัญกิจการวุฒิสภา ประธานคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร และประธานคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมฝ่ายค้าน ประชุมหารือและพิจารณาข้อเสนอของคณะกรรมการดังกล่าว เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2547 แต่การพิจารณาไม่อาจหาข้อยุติที่ได้รับการยอมรับร่วมกันทุกฝ่ายได้ เนื่องจากมีการโต้แย้งว่า “การนำร่างพระราชบัญญัติที่มีข้อบกพร่องไม่สมบูรณ์ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยนั้น เป็นการไม่สมควร ย่อมเป็นการโต้แย้งการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 93 ว่า ฝ่ายบริหารมีอำนาจที่จะไม่นำร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายได้ เพียงใด หรือไม่ นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา 94 ได้บัญญัติให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในฐานะองค์ประมุขที่จะทรงลงพระปรมาภิไธยให้กฎหมายมีผลใช้บังคับ หรือไม่ทรงเห็นชอบด้วยและไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย หรือมิได้พระราชทานคืนมา ซึ่งเป็นพระราชอำนาจโดยอิสระขององค์พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขโดยแท้”²⁴

อย่างไรก็ตาม ในที่ประชุมดังกล่าวยังมีผู้เสนอแนวทางเพิ่มเติมว่า เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี อันเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นจริงแล้ว สมควรส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายกระมล ทองธรรมชาติ ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ รับคำร้องไว้พิจารณาและเปิดให้ผู้แทนองค์กรที่เกี่ยวข้องส่งคำชี้แจงเพิ่มเติม ได้แก่ ประธานรัฐสภา ประธานคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ประธานสภาผู้แทนราษฎรและเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร รองประธานวุฒิสภาคนหนึ่ง ผู้ทำหน้าที่ประธานที่ประชุมวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และสมาชิกวุฒิสภา²⁵

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก 10 คน²⁶ วินิจฉัยว่า การที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. พร้อมส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 93 หากก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ได้ตรวจพบปัญหาข้อความที่ขัดแย้งกันในร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นความไม่สอดคล้องในการดำเนินการให้ถูกต้องตามมติของวุฒิสภาที่โหวตไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4-32.

²⁶ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก จำนวน 10 คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายชุมพล ณ สงขลา นายผัน จันทรปาน นายมงคล สระภูณ นายมานิต วิทยาเต็ม นายศักดิ์ เตชะชาญ นายสุจิต บุญบงการ นายสุธี สุทธิสมบูรณ์ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช และนายอุระ หวังอ้อมกลาง

เฉพาะมาตรา 18 (9) และมาตรา 52 รัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กรให้คำแนะนำและยินยอมในการตราร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 92 ย่อมจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนมาพิจารณาปรับปรุงให้ถูกต้องสมบูรณ์ตรงตามมติของวุฒิสภาเฉพาะประเด็นที่ไม่สอดคล้องกันตามคำร้องดังกล่าวนั้นเสียก่อนแล้วจึงส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 93 ต่อไปได้²⁷

ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 1 คน²⁸ วินิจฉัยว่า รัฐสภาจะนำร่างพระราชบัญญัติกลับคืนมาพิจารณาปรับปรุงแก้ไขไม่ได้ และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีก 3 คน²⁹ วินิจฉัยว่า ให้ยกคำร้อง เนื่องจากเป็นกรณีที่มีลักษณะเป็นเพียงการหารือของนายอุทัย พิมพ์ใจชน ประธานรัฐสภา จึงไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจรับไว้พิจารณาได้

ข้อพิพาทเรื่องเขตอำนาจตามรัฐธรรมนูญระหว่างองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

การโต้แย้งเรื่องเขตอำนาจระหว่างองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติกับองค์กรฝ่ายบริหาร ปรากฏให้เห็นใน 6 ลักษณะ คือ *ลักษณะแรก* การโต้แย้งระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง *ลักษณะที่สอง* การโต้แย้งระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ *ลักษณะที่สาม* การโต้แย้งระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ *ลักษณะที่สี่* การโต้แย้งระหว่างสมาชิกวุฒิสภากับคณะกรรมการการเลือกตั้ง *ลักษณะที่ห้า* การโต้แย้งระหว่างสมาชิกวุฒิสภากับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน *ลักษณะที่หก* การโต้แย้งระหว่างสมาชิกวุฒิสภากับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

²⁷ คำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีคำร้องนี้ เป็นการพิจารณาวินิจฉัยประเด็นตามคำร้องโดยอาศัยการให้เหตุผลของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวน 11 คน เนื่องจากตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 3 คนที่วินิจฉัยว่าให้ยกคำร้องไปตั้งแต่นั้น ไม่ปรากฏว่าได้ให้ความเห็นและเหตุผลประกอบคำวินิจฉัยประเด็นตามคำร้องในทางใดทางหนึ่งด้วย

²⁸ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย 1 คน คือ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์

²⁹ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 3 คน ที่วินิจฉัยให้ยกคำร้อง คือ นายจิระ บุญพจนสุนทร นายปรีชา เฉลิมวณิช และนางสาวนีย์ อัสวโรจน์

1. การโต้แย้งระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ข้อพิพาทเรื่องเขตอำนาจระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับคณะกรรมการการเลือกตั้งปรากฏในคำร้องของ **คำวินิจฉัยที่ 51-52/2542**³⁰ มีที่มาจากกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติเป็นเอกฉันท์ในการประชุมครั้งที่ 45/2542 เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2542 ว่า สมาชิกวุฒิสภาซึ่งทำหน้าที่อยู่ในปัจจุบัน สามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาในครั้งแรก ซึ่งจะเกิดขึ้นระหว่างวันที่ 20 มกราคม 2543 ถึงวันที่ 20 มีนาคม 2543 ได้ สำหรับคุณสมบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 125 กล่าวคือ ต้องมีสัญชาติไทย อายุไม่ต่ำกว่า 40 ปี บริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง มีคุณวุฒิการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า ส่วนข้อห้ามตามมาตรา 126 (3) เรื่องการเป็นหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภา ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้มาก่อนการรับสมัครเลือกตั้งนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า นำมาใช้บังคับยังไม่ได้ เพราะสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ไม่ใช่สมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนแล้วนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นว่า สามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ แต่ต้องพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง และต้องไม่เป็นสมาชิกของพรรคการเมือง ตามมาตรา 126 (1) (2) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติว่า สมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบันมิใช่สมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาครั้งต่อไปได้ ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบันสามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ แต่ต้องพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง และต้องไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 126 (1) (2)³¹

นายประยุทธ์ ศิริพานิชย์ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 95 คน เห็นว่า มติของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา เป็นมติที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากมติดังกล่าวเท่ากับเป็นการรับรองว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบันเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่สมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบันมิได้เป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

³⁰ "คำวินิจฉัยที่ 51-52/2542 วันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 เรื่อง ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา," *ราชกิจจานุเบกษา* 117 (3 กุมภาพันธ์ 2543): 1-6.

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-2.

2540 ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในชุดปัจจุบัน ต้องเสียสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่จะมีขึ้นครั้งแรกตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ³²

ประธานรัฐสภาเห็นว่า เมื่อมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ก่อให้เกิดข้อโต้แย้ง และส่งผลกระทบต่อสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบัน จึงเป็นเรื่องข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ประธานรัฐสภาจึงอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องดังกล่าว ประธานรัฐสภาได้ส่งความเห็นของนายเด่น โต๊ะมีนา และคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 103 คน เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2542 ว่า มติของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นมติที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นอีกคำร้องหนึ่งเพิ่มเติมด้วย³³

ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายเชาวน์ สายเชื้อ ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ³⁴ รับคำร้องทั้งสองกรณีไว้พิจารณาวินิจฉัย โดยให้เหตุผลว่า การมีมติในเรื่องดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยการปรับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยตรง เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอนโดยอาศัยการวินิจฉัยบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 315 และมาตรา 126 จึงไม่ใช่การใช้อำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 (3) เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 315 และมาตรา 126 และมีการโต้แย้งเกิดขึ้น จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นแล้ว จากนั้นศาลรัฐธรรมนูญได้กำหนดประเด็นพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ว่า “มติของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ในส่วนที่วินิจฉัยว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบันสามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ แต่จะต้องพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นมติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 315 หรือไม่”³⁵

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

³⁴ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 13 คน คือ นายโกเมน ภัทรภิรมย์ นายจุมพล ณ สงขลา พลโท จุล อติเรก นายชัยอนันต์ สมุทวณิช นายประเสริฐ นาสกุล นายปรีชา เฉลิมวณิช นายมงคล สระฐาน นายสุจิต บุญบงการ นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ อีร์พงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาส และนายอูระ หวังอ้อมกลาง

³⁵ เรื่องเดียวกัน.

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ถึงนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา 315 วรรคสอง โดยอธิบายว่า เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้ว มาตราดังกล่าวกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบันทั้งชุดคงเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ต่อไปจนกว่าจะต้องตามเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งใน 3 ประการ คือ 1) ครบอายุของสภาผู้แทนราษฎร 2) เมื่อมีการยุบสภา 3) เมื่อสมาชิกภาพสิ้นสุดลงตามมาตรา 323 ศาลรัฐธรรมนูญขยายความต่อไปว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ย่อมคงเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้อยู่ต่อไปจนครบอายุของสภาผู้แทนราษฎรหรือเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา 315 วรรคสี่ มิให้นำบทบัญญัติ มาตรา 126 (2) ที่บัญญัติลักษณะต้องห้ามของบุคคลมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา กรณีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วยังไม่เกิน 1 ปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง มาใช้บังคับกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 315 วรรคสอง³⁶

จากนั้นศาลรัฐธรรมนูญได้อธิบายเหตุผลที่รัฐธรรมนูญยกเว้นลักษณะต้องห้ามดังกล่าวไว้ โดยชี้ว่า “เพราะถ้าไม่มีบทบัญญัติยกเว้นไว้ก็เท่ากับเป็นการตัดสิทธิมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบันสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาในคราวแรก” ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่จะมีขึ้นในคราวแรก ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 126 (2) ด้วยเหตุผลที่กล่าวมา ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยประเด็นตามคำร้องนี้ว่า มติของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ว่า “สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบันมีความเห็นว่า สามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ แต่จะต้องพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง” เป็นมติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 315³⁷

2. การโต้แย้งระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม

การทุจริตแห่งชาติ

การโต้แย้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ปรากฏในคำร้อง

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4-5.

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

ของคำวินิจฉัยที่ 15/2545³⁸ มีที่มาจากกรณีที่นายสฤติย์ เล็งไธสง กับคณะ นายสามารถ แก้วมีชัย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับคณะ และพลตรี ศรีชัย มนต์วิวัฒน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับคณะ มีหนังสือขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 4 คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจุมพล ณ สงขลา นายผัน จันทรปาน และนายศักดิ์ เตชะชาญ ว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หรือไม่

การยื่นหนังสือต่อประธานรัฐสภาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มนี้ มีสาเหตุมาจากข้อเท็จจริงที่ว่า เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2545 พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ กับคณะ ได้รวบรวมรายชื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในฐานะผู้ร่วมกันเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้ดำเนินการถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรายชื่อดังกล่าวออกจากตำแหน่ง โดยกล่าวหาว่าตุลาการทั้งสี่คนนี้วินิจฉัยไม่ถูกต้องตามที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ร้องขอ อันเนื่องมาจากกรณีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งตุลาการทั้งสี่คนมีความเห็นขัดแย้งกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการใช้บังคับมาตรา 259 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540³⁹

เมื่อประธานวุฒิสภาได้ตรวจสอบคำร้องขอและเห็นว่าถูกต้องและครบถ้วนตามทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแล้ว จึงได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ปรากฏว่า ในที่ประชุมวุฒิสภามีผู้ทักท้วงการดำเนินการตรวจสอบคำร้องขอตลอดจนคุณสมบัติและเอกสารหลักฐานของประชาชนผู้เข้าชื่อ โดยมีความเห็นเป็น 2 ฝ่าย ฝ่ายแรกเห็นว่า เมื่อประธานวุฒิสภาได้ดำเนินการตรวจสอบคำร้องขอ คุณสมบัติ และเอกสารหลักฐานของประชาชนผู้เข้าชื่อแล้ว ถ้าปรากฏว่าถูกต้องแล้ว ก็ต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนโดยเร็ว เนื่องจากกระบวนการตรวจสอบดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ฝ่ายที่สองเห็นว่า เมื่อพลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ กับคณะ ยื่นคำร้องขอให้ถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งสี่คนออกจากตำแหน่ง และได้รับรองว่าลายมือชื่อประชาชนผู้เข้าชื่อถอดถอนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ประธานวุฒิสภาควรส่งรายชื่อประชาชนเหล่านั้นให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กก.ต.) ตรวจสอบคุณสมบัติว่า เป็นผู้เสียสิทธิในการ

³⁸ "คำวินิจฉัยที่ 15/2545 วันที่ 25 เมษายน พ.ศ. 2545 เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการพิจารณาถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ," *ราชกิจจานุเบกษา* 119 (20 ธันวาคม 2545): 1-8.

³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-2.

เข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา หรือไม่⁴⁰

ประธานรัฐสภาเห็นว่า การที่พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ กับคณะ ร้องขอให้ถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งสี่คน โดยกล่าวหาว่าพิจารณาวินิจฉัยไม่ถูกต้องตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ร้องขอ อันเนื่องมาจากกรณีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่า เข้าข่ายตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 แต่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งสี่คนพิจารณาวินิจฉัยแล้วเห็นว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 ไม่อาจนำมาใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่พ้นจากตำแหน่งแล้วก่อนครบกำหนดยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินครั้งแรกกรณีเข้ารับตำแหน่งได้ ซึ่งเป็นความเห็นที่ขัดแย้งกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น แม้จะเป็นการร้องขอให้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งสี่คนในคำวินิจฉัยส่วนตน มิใช่เป็นการร้องขอให้ยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยอันเป็นที่ยุติเด็ดขาดแล้วก็ตาม แต่ก็เป็นที่เห็นได้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องก้าวล่วงไปพิจารณาวินิจฉัยในคำวินิจฉัยส่วนตนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งสี่คนว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่⁴¹

ประธานรัฐสภาชี้ว่า การร้องขอให้ดำเนินการไต่สวนเรื่องดังกล่าวเป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญถูกตรวจสอบคำวินิจฉัยอันเป็นที่ยุติเสร็จเด็ดขาดแล้ว การที่ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง ไต่สวนคำร้องขอให้ถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งสี่คนออกจากตำแหน่ง ว่ามีมูลตามข้อกล่าวหาของพลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ กับคณะ หรือไม่นั้น จึงเป็นการก้าวล่วงในเนื้อหาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอันเป็นที่ยุติเสร็จเด็ดขาดแล้ว ประธานรัฐสภาจึงมีความเห็นว่า หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง ได้ยกคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญอันเป็นที่ยุติเสร็จเด็ดขาดและมีผลผูกพันคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาดำเนินการไต่สวนตามคำร้องขอแล้ว อาจเป็นที่เคลือบแคลงสงสัยของสาธารณชนทั่วไปว่า กระบวนการไต่สวนดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ⁴²

ประธานรัฐสภาเห็นว่า การโต้แย้งการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่า เป็นการปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 268 นั้น เป็นปัญหาที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

องค์การตามรัฐธรรมนูญ จึงอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เสนอเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยรวม 4 ประเด็น ดังนี้⁴³

ประเด็นแรก การที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัย ที่ 20/2544 ลงวันที่ 3 สิงหาคม 2544 แล้วเป็นเหตุให้บุคคลที่ไม่ยอมรับคำวินิจฉัยนั้น เป็นผู้ริเริ่มและได้ไปแสดงตนต่อประธานวุฒิสภา เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2544 และดำเนินการรวบรวมรายชื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 5 หมื่นคนยื่นต่อประธานวุฒิสภา เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2544 เพื่อร้องขอให้วุฒิสภามีมติถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์คณะในการพิจารณาและมีคำวินิจฉัยออกจากตำแหน่ง โดยกล่าวหาว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งสี่คนกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม การดำเนินการของผู้ริเริ่มและการเข้าชื่อร้องขอของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าว ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ประเด็นที่สอง กรณีตามประเด็นที่หนึ่ง เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องขอและรายชื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อร้องขอดังกล่าวแล้ว มิได้ดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติว่า ประชาชนที่เข้าชื่อร้องขอเป็นผู้เสียสิทธิเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เป็นการกระทำที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ประเด็นที่สาม การที่ประชาชนจำนวนไม่น้อยกว่า 5 หมื่นคน เข้าชื่อร้องขอให้ดำเนินการกระบวนการถอดถอนนายกระมล ทองธรรมชาติ นายจุมพล ณ สงขลา นายผัน จันทรปาน และนายศักดิ์ เตชะชาญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญออกจากตำแหน่ง มีสาเหตุมาจากการที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่านายอนันต์ ศวีสถานนท์ นายชัชชัย สุเมธโชติเมธา นายมะสุเซ็น มะสุยี นายโกศล ศรีสังข์ นายจิรายุ จรัสเสถียร พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ นายสุเมธ อุพลเถียร นายประยุทธ์ มหากิจศิริ มีความผิดตามมาตรา 295 ของรัฐธรรมนูญ และวินิจฉัยว่า พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ไม่มีความผิดตามมาตรา 295 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย จึงถือได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นคู่ความในคดี เป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง หรือโดยอ้อมตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ดังนั้น เมื่อมีการเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเช่นนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการไต่สวนตามคำร้องดังกล่าวได้หรือไม่

ประเด็นที่สี่ การดำเนินการเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 303 อันมีสาเหตุมาจากการทำหน้าที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญ เป็นการแทรกแซงการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ อันเป็นการขัดต่อ

⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4-5.

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 249 มาตรา 268 หรือไม่ และการดำเนินการขอให้วุฒิสภามีมติถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งสี่คนดังกล่าวโดยไม่มีข้อเท็จจริงอย่างอื่นประกอบว่า ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย เป็นการดำเนินการที่ขัดด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 303 ถึงมาตรา 307 หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาส ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ ไม่รับคำร้องไว้พิจารณา โดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 7 คน⁴⁴ วินิจฉัยว่า กรณีตามคำร้องมิใช่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่อาจรับคำร้องไว้พิจารณาได้ ตามมาตรา 266 ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 4 คน⁴⁵ วินิจฉัยว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องของประธานรัฐสภาไว้พิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ได้ ทั้งนี้ คำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญได้ให้เหตุผลของการไม่รับคำร้องประเด็นที่หนึ่งว่า เนื่องจากการดำเนินการเข้าชื่อและร้องขอให้วุฒิสภามีมติถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มิใช่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

สำหรับเหตุผลที่ไม่รับคำร้องประเด็นที่สองนั้น ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า การที่ประธานวุฒิสภจะตรวจสอบรายชื่อประชาชนที่เข้าชื่อหรือไม่ นั้น มิใช่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ส่วนประเด็นที่สามนั้น รัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ส่วนกรรมการ ป.ป.ช. คนใดจะมีส่วนได้เสียหรือไม่ มิใช่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และเหตุผลที่ไม่รับคำร้องประเด็นที่สี่ เพราะรัฐธรรมนูญบัญญัติให้วุฒิสภาและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ต้องดำเนินการและปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 303 ถึงมาตรา 307 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กรณีตามคำร้องในประเด็นนี้ มิใช่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ⁴⁶

⁴⁴ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก จำนวน 7 คน คือ นายจิระ บุญพจนสุนทร พลโท จุล อดิเรก นายมงคล สระฐาน นายสุจิต บุญบงการ นายสุวิทย์ อีร์พงษ์ นายอมร รักษาสัตย์ และนายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาส

⁴⁵ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย จำนวน 4 คน คือ นายปรีชา เถลิมาณิษฐ์ นายสุจินดา ยงสุนทร นายอนันต์ เกตุวงศ์ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

3. การโต้แย้งระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ข้อพิพาทเรื่องการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ปรากฏในคำร้องของ **คำวินิจฉัยที่ 31/2548**⁴⁷ เป็นกรณีโต้แย้งการทำหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในการเสนอรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน “กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย” ต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2546 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้เสนอรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน “กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย” ต่อสภาผู้แทนราษฎร ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 31 ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้บรรจุเรื่องดังกล่าวเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมแล้ว แต่ก่อนจะมีการพิจารณาเรื่องดังกล่าว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มีการอภิปรายถกเถียงเกี่ยวกับการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาเรื่องนี้ โดยมีความเห็นเป็น 2 ฝ่าย ดังนี้⁴⁸

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายแรก เห็นว่า รายงานดังกล่าวเป็นเรื่องที่กระทบต่อเศรษฐกิจและการลงทุนกับต่างประเทศ ซึ่งรัฐบาลทั้งในอดีตและปัจจุบันได้ให้ความสำคัญที่จะแก้ไขปัญหา โดยพยายามทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่มาโดยตลอด กรณีการเกิดเหตุการณ์ปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจกับกลุ่มผู้ชุมนุมคัดค้านโครงการฯ จนทำให้มีผู้ได้รับบาดเจ็บซึ่งต่างอ้างว่าอีกฝ่ายเป็นผู้เริ่มความรุนแรงขึ้นก่อนนั้น เป็นกรณีที่อยู่ในกระบวนการของศาลยุติธรรมซึ่งคดียังไม่ยุติ จึงเห็นว่าการดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรายงานดังกล่าว น่าจะขัดต่อพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 22 ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และมีใช่เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ให้คณะกรรมการมีอำนาจตรวจสอบและเสนอมาตรการการแก้ไขตามพระราชบัญญัตินี้”

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายนี้ได้อ้างคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) เรื่องเสร็จที่ 380/2546 ที่ได้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 22 ได้บัญญัติจำกัดอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ว่า เรื่องที่จะดำเนินการสอบสวน ต้องมิใช่เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ซึ่งตามข้อเท็จจริงปรากฏว่ากรณีนี้ได้มีการดำเนินคดีอยู่ในศาลแล้ว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

⁴⁷ "คำวินิจฉัยที่ 31/2548 วันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 เรื่อง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน “กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย”, *ราชกิจจานุเบกษา* 122 (8 พฤศจิกายน 2548): 1-15.

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-2.

แห่งชาติจึงไม่มีอำนาจที่จะดำเนินการตรวจสอบได้อีกต่อไป เมื่อการดำเนินการตรวจสอบของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว หากสภาผู้แทนราษฎรจะดำเนินการต่อไป น่าจะเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง อีกทั้งเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณารับทราบรายงานดังกล่าวไปแล้ว หากต่อมาภายหลังได้มีคำพิพากษาของศาลยุติธรรมถึงที่สุดแล้ว ปรากฏผลไม่ตรงกับที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสรุป ก็ย่อมก่อให้เกิดปัญหาตามมาอีก ขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายที่สอง เห็นว่า การดำเนินการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่น่าจะขัดต่อพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฯ มาตรา 22 เนื่องจากเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีที่อยู่ในศาลยุติธรรมนั้น เป็นคนละกรณีกับที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาในรายงาน อีกทั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ทำการตรวจสอบเรื่องดังกล่าวในช่วงก่อนที่จะมีการฟ้องคดีต่อศาล⁴⁹

ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้มีข้อหารือเรื่องนี้อีกครั้งในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 21 ปีที่ 3 ครั้งที่ 12 สมัยสามัญนิติบัญญัติ วันพุธที่ 10 กันยายน 2546 ปรากฏว่า สภาผู้แทนราษฎร ได้มีมติให้ส่งเรื่องดังกล่าวเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ใน 2 ประเด็น คือ ประเด็นที่หนึ่ง รายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย กระทำขึ้นโดยชอบด้วยบทบัญญัติมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือไม่ และประเด็นที่สอง หากรายงานดังกล่าวไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะมีอำนาจรับทราบหรือพิจารณาดำเนินการต่อไปได้หรือไม่ เพียงใด⁵⁰

ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายกระมล ทองธรรมชาติ ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ รับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัย และได้เปิดให้ผู้เกี่ยวข้องชี้แจงเป็นหนังสือและเปิดรับฟังคำชี้แจงความเห็นเพิ่มเติมด้วยวาจาของทั้งคู่กรณีและพยานบุคคลที่คู่กรณีอ้าง ได้แก่ นายเสน่ห์ จามริก ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นายวสันต์ พานิช กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นายเดชอุดม ไกรฤทธิ์ นายกสภาทนายความ และนายเจริญ ภักดีธนากุล⁵¹ จากนั้นศาลรัฐธรรมนูญได้กำหนดประเด็นพิจารณาวินิจฉัยว่า “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 200 วรรคหนึ่ง (1) และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

⁵¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4-8.

พ.ศ. 2542 มาตรา 22 ในการตรวจสอบและทำรายงานกรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อ ก๊าซไทย-มาเลเซีย แล้วนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร หรือไม่”⁵²

ผลการพิจารณาวินิจฉัยปรากฏว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก 8 คน⁵³ วินิจฉัยว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 200 วรรคหนึ่ง (1) ในการตรวจสอบและจัดทำรายงานกรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อ ก๊าซไทย-มาเลเซีย แล้วนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรได้ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 4 คน⁵⁴ วินิจฉัยว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่มีอำนาจตรวจสอบและจัดทำรายงานกรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการ ท่อ ก๊าซไทย-มาเลเซีย ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 22 เนื่องจากกรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 3 คน⁵⁵ เห็นว่า กรณีตามคำร้องไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 จึงให้ยกคำร้อง

คำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบ เมื่อมีการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิ มนุษยชนแล้วเสนอมาตรการการแก้ไขต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการแก้ไข ใน กรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการแก้ไขตามมาตรการที่เสนอหรือดำเนินการแล้วแต่ไม่แล้วเสร็จโดย ไม่มีเหตุอันสมควร ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรายงานต่อนายกรัฐมนตรี แต่หากการ ดำเนินการดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจของนายกรัฐมนตรีที่จะสั่งการได้ หรือไม่มีการดำเนินการหรือสั่ง การให้ดำเนินการตามมาตรการการแก้ไข ภายหลังที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรายงานต่อ นายกรัฐมนตรีแล้ว พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญ จึงวินิจฉัยว่า กระบวนการและขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าว สอดคล้องกับบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญ มาตรา 200 วรรคหนึ่ง (1) แล้ว⁵⁶

⁵² เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

⁵³ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก จำนวน 8 คน คือ นายจิระ บุญพจนสุนทร นายนพดล เฮงเจริญ นายผัน จันทรปาน นายมงคล สระฐาน นายมานิต วิทยาเต็ม นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ นางสาวนีย์ อัครโรจน์ และ นายอภัย จันทนจุลกะ

⁵⁴ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย 4 คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายสุวิทย์ อธิพงษ์ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช และนายอูระ หวังอ้อมกลาง

⁵⁵ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 3 คน ที่วินิจฉัยให้ยกคำร้อง คือ นายจุพล ณ สงขลา นายปรีชา เฉลิมวณิชย์ และนายศักดิ์ เตชะชาญ

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11-12.

คำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 22 ต้องการให้ศาลเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจชี้ขาดการกระทำหรือการละเลยการกระทำที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เป็นความผิดต่อกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การใช้บังคับพระราชบัญญัติมาตราดังกล่าว จะต้องไม่มีผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 200 วรรคหนึ่ง (1)⁵⁷ สำหรับรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน “กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย” นั้น ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า เป็นผลมาจากเหตุการณ์การสลายการชุมนุมของกลุ่มผู้ชุมนุมคัดค้านโครงการฯ โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทำให้มีผู้บาดเจ็บ และเจ้าหน้าที่ตำรวจได้จับกุมผู้ชุมนุม เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2545 จากนั้นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ดำเนินการตรวจสอบและจัดทำรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนดังกล่าวและเสนอมาตรการการแก้ไขแล้ว

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าหลังจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรายงานต่อนายกรัฐมนตรีแล้ว ไม่มีการดำเนินการหรือสั่งการให้ดำเนินการตามมาตรการการแก้ไข คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงได้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป แม้จะปรากฏว่าได้มีการฟ้องคดีต่อศาลภายหลังจากที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเข้าดำเนินการตรวจสอบกรณีดังกล่าวแล้ว แต่การตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ก็เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 200 วรรคหนึ่ง (1) และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฯ มาตรา 22 ในส่วนที่บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการตรวจสอบและเสนอมาตรการการแก้ไข อันสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 200 วรรคหนึ่ง (1)⁵⁸

4. การโต้แย้งระหว่างสมาชิกวุฒิสภากับคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ข้อพิพาทเรื่องการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญระหว่างสมาชิกวุฒิสภากับคณะกรรมการการเลือกตั้ง ปรากฏในคำร้องของ**คำวินิจฉัยที่ 13/2544**⁵⁹ มีสาเหตุมาจากกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำร้องคัดค้านตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

⁵⁸ เรื่องเดียวกัน.

⁵⁹ "คำวินิจฉัยที่ 13/2544 วันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2544 เรื่อง ประธานรัฐสภาเสนอคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีการสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่," *ราชกิจจานุเบกษา* 119 (24 มกราคม 2545): 1-14.

สมาชิกรัฐสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 94 ว่า การเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาเขตเลือกตั้งจังหวัดขอนแก่น เขตเลือกตั้งจังหวัดพะเยา เขตเลือกตั้งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เขตเลือกตั้งจังหวัดระนอง เขตเลือกตั้งจังหวัดลพบุรี เขตเลือกตั้งจังหวัดศรีสะเกษ และเขตเลือกตั้งจังหวัดอุบลราชธานี มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เนื่องจากก่อนได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภา นายทวี สุภธีระ สมาชิกรัฐสภาจังหวัดขอนแก่น นางพวงเล็ก บุญเชียง สมาชิกรัฐสภาจังหวัดพะเยา นางสาววย แว้วฒนะ สมาชิกรัฐสภาจังหวัดพระนครศรีอยุธยา นายธรรมบุญ มงคล สมาชิกรัฐสภาจังหวัดระนอง พลเอก ศิริจันทร์ ฐูปกล้า และนายสนิท วรปัญญา สมาชิกรัฐสภาจังหวัดลพบุรี นายชวาล มหาสุวีระชัย และนายชิต เจริญประเสริฐ สมาชิกรัฐสภาจังหวัดศรีสะเกษ นายนิรันดร์ พิทักษ์วัชระ และนายวีระศักดิ์ จินารัตน์ สมาชิกรัฐสภาจังหวัดอุบลราชธานี ได้กระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ มาตรา 44 ประกอบมาตรา 90⁶⁰

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ดำเนินการตามวิธีพิจารณาการคัดค้านการเลือกตั้ง ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธีพิจารณาการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกรัฐสภา พ.ศ. 2542 โดยให้โอกาสผู้ถูกร้องคัดค้านทุกคนมาให้ถ้อยคำและแสดงพยานหลักฐานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 19 แล้ว ปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า การเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาในเขตดังกล่าว เป็นผลมาจากการกระทำที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ มาตรา 44 ประกอบกับมาตรา 90⁶¹ ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีมติด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์ สั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาใหม่ ตามคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ 81/2544 ลงวันที่ 13 มีนาคม 2544 ซึ่งมีผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภาซึ่งถูกคัดค้านตามคำสั่งนี้สิ้นสุดลงนับแต่วันที่มิคำสั่ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ มาตรา 96 และรัฐธรรมนูญ มาตรา 97⁶²

สมาชิกรัฐสภา 10 คนที่ได้รับผลของคำสั่งดังกล่าว จึงได้ยื่นคำร้องต่อประธานรัฐสภา เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2544 ขอให้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า คำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะได้เพิ่มเติมเหตุที่ทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภาสิ้นสุดลง นอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 133 เนื่องจากสมาชิกรัฐสภากลุ่มนี้เห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจสั่งให้สมาชิกรัฐสภาพ้นจากตำแหน่งและสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ และเห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

⁶⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

⁶¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-3.

⁶² เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

การเลือกตั้งฯ มาตรา 96 และมาตรา 97 เป็นบทบัญญัติขยายอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกินกว่าที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 133 จึงมีปัญหาเกี่ยวกับกรณีกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อีกทั้งยังเห็นว่าการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่นั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องมีคำสั่งภายใน 1 ปีนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ มาตรา 85/9 หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวไปแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งจะใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 มาตรา 147 มิได้⁶³

ประธานรัฐสภาอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยขอให้พิจารณาวินิจฉัยใน 3 ประเด็น คือ⁶⁴ ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 96 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ประเด็นที่สอง การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 วรรคหนึ่ง (4) และมาตรา 147 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 10 (7) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 95 (1) และมาตรา 96 และสั่งให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา 10 คน สิ้นสุดลง โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 133 มิได้กำหนดเหตุสิ้นสุดไว้นั้น ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ประเด็นที่สาม การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ โดยอ้างว่ามีผู้ร้องคัดค้านการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 94 และอ้างเหตุในการมีคำสั่งว่า มีการกระทำความผิดเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ทำให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม โดยมิได้ดำเนินการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 มาตรา 85/9 ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องสั่งการให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี นับแต่การประกาศผลเลือกตั้งนั้น ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายประเสริฐ นาสกุล ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยโดยเสียงข้างมาก 10 ต่อ 3 เสียง⁶⁵ ให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย โดยให้เหตุผลว่าการที่

⁶³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

⁶⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

⁶⁵ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ร่วมพิจารณาวินิจฉัยประเด็นตามคำร้องและมีความเห็นเป็นเอกฉันท์ จำนวน 10 คน คือ นายประเสริฐ นาสกุล นายกระมล ทองธรรมชาติ พลโท จุล อติเรก นายผัน จันทรปาน นายมงคล สระฐาน นายสุจิต บุญบงการ นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ และ

คณะกรรมการการเลือกตั้งอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 วรรคหนึ่ง (4) และมาตรา 147 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง สั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่กรณีการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เขตเลือกตั้งจังหวัดขอนแก่น เขตเลือกตั้งจังหวัดพะเยา เขตเลือกตั้งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เขตเลือกตั้งจังหวัดระนอง เขตเลือกตั้งจังหวัดลพบุรี เขตเลือกตั้งจังหวัดศรีสะเกษ และเขตเลือกตั้งจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งเป็นผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถูกคัดค้านการเลือกตั้งทั้ง 10 คนสิ้นสุดลงนับแต่วันที่มิคำสั่ง และผู้ถูกคัดค้านดังกล่าวได้แย้งคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าเป็นการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกิดขึ้นแล้ว⁶⁶

ในการพิจารณาคำร้องนี้ ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดประเด็นพิจารณาวินิจฉัย 3 ประเด็น ดังนี้ ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 96 ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ประเด็นที่สอง การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งที่ 81/2544 ลงวันที่ 13 มีนาคม 2544 สั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ ซึ่งเป็นผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาผู้ถูกคัดค้านการเลือกตั้งสิ้นสุดลงนั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และประเด็นที่สาม การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งที่ 81/2544 ลงวันที่ 13 มีนาคม 2544 สั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ โดยเหตุที่มีผู้ร้องคัดค้านการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ มาตรา 94 เนื่องจากมีการกระทำการเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ ทำให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม โดยมิได้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ มาตรา 85/9 นั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่⁶⁷

หลังจากได้เปิดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอคำชี้แจงเป็นหนังสือแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยประเด็นที่หนึ่งว่า เป็นประเด็นเดียวกันกับประเด็นตามคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยแล้วตามคำวินิจฉัยที่ 12/2544 ลงวันที่ 29 มีนาคม 2544 ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่วินิจฉัยประเด็นนี้อีก เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา 268 บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ⁶⁸ ส่วนประเด็นที่สอง ศาลรัฐธรรมนูญได้ชี้ถึงนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา 133 ซึ่งบัญญัติเงื่อนไขการสิ้นสุดสมาชิกภาพ

นายอูระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยให้ยกคำร้อง จำนวน 3 คน คือ นายจุมพล ณ สงขลา นายปรีชา เฉลิมวณิชย์ อิสสระ นิตินันท์ประภาส

⁶⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5-8.

⁶⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

⁶⁸ เรื่องเดียวกัน.

ของสมาชิกวุฒิสภาไว้ โดยอธิบายว่า “หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาอาจสิ้นสุดสมาชิกภาพด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 133 บัญญัติ รวม 10 กรณี ซึ่งถือได้ว่าเป็นการสิ้นสุดสมาชิกภาพด้วยเหตุส่วนตนโดยเฉพาะ แต่ไม่ได้หมายความว่า สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาจะสิ้นสุดได้ก็ด้วยเหตุดังกล่าวเท่านั้น”⁶⁹

สำหรับประเด็นที่ว่า จะมีเหตุอื่นใดที่ทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงอีกด้วยหรือไม่ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า “ต้องขึ้นอยู่กับบทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้องของรัฐธรรมนูญ” ในกรณีนี้ ศาลรัฐธรรมนูญอธิบายสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 วรรคหนึ่ง และมาตรา 97 โดยชี้ว่า “หมายความว่า รัฐธรรมนูญเองรับรองว่า การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ นั้น ก็เป็นเหตุอีกประการหนึ่งที่ทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นสิ้นสุดลงได้เช่นกัน ถึงแม้เหตุนี้จะไม่ได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญ มาตรา 133 ก็ตาม”⁷⁰

จากคำอธิบายดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญชี้ต่อไปว่า เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 และมาตรา 147 สั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่เมื่อใดแทนบุคคลใดแล้ว บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งอยู่ย่อมต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพไปด้วยโดยปริยาย เพราะเหตุที่กำลังจะมีการเลือกตั้งใหม่ มิเช่นนั้นก็จะเป็นการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเกินจำนวนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา 121 ดังนั้น การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ ซึ่งเป็นผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาผู้ถูกคัดค้านการเลือกตั้ง 10 คน สิ้นสุดลง จึงอยู่ในอำนาจที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 วรรคหนึ่ง (4) และมาตรา 147 และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ มาตรา 96 แล้ว⁷¹

ผลการวินิจฉัยในประเด็นที่สาม ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า ในการควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภานั้น รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้อำนาจหน้าที่แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งไว้หลายประการ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งชอบที่จะใช้อำนาจหน้าที่เพื่อให้การเลือกตั้งสามารถบรรลุเป้าหมายแห่งความสุจริตและเที่ยงธรรมตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ได้ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 วรรคหนึ่ง (4) และมาตรา 147 ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ ทั้งในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ตามมาตรา 95 และในการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ตามมาตรา 85/9 และมาตรา 90 แล้ว ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่าคำสั่ง

⁶⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

⁷⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10-11.

⁷¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

คณะกรรมการการเลือกตั้งที่ 81/2544 ลงวันที่ 13 มีนาคม 2544 เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติแล้ว การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ โดยเหตุที่มีผู้ร้องคัดค้านการเลือกตั้ง เนื่องจากการกระทำฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ ทำให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมนั้น จึงเป็น “การสั่งที่ขัดด้วยรัฐธรรมนูญ”⁷²

5. การโต้แย้งระหว่างสมาชิกวุฒิสภากับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

การโต้แย้งเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างวุฒิสภากับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ปรากฏให้เห็น 2 กรณี กรณีแรกเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภาในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งการตรวจเงินแผ่นดิน ดังปรากฏในคำร้องของ **คำวินิจฉัยที่ 47/2547**⁷³ มีที่มาจากกรณีที่พันตำรวจเอก สุรพงศ์ ไผ่นวล สมาชิกวุฒิสภา กับคณะ ได้มีหนังสือขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยว่า มติของวุฒิสภาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 333 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 31

คณะสมาชิกวุฒิสภาผู้เสนอคำร้องเห็นว่า “การที่วุฒิสภาทำการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสียเอง ถือเป็นการไปทำหน้าที่แทนคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งไม่มีบทบัญญัติมาตราใดให้อำนาจให้กระทำได้” โดยให้เหตุผลว่า เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 333 ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ มาตรา 15 ระบุว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่พิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเสนอชื่อผู้สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งต่อวุฒิสภาโดยผ่านประธานวุฒิสภา นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา 31 ระบุไว้ชัดเจนว่า วุฒิสภามีหน้าที่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น หากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบก็ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคัดเลือก

⁷² เรื่องเดียวกัน, หน้า 12-13.

⁷³ “คำวินิจฉัยที่ 47/2547 วันที่ 6 กรกฎาคม พ.ศ. 2547 เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาในการบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งการตรวจเงินแผ่นดิน,” *ราชกิจจานุเบกษา* 122 (23 มีนาคม 2548): 1-16.

บุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเสนอต่อวุฒิสภา เพื่อให้ความเห็นชอบต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ⁷⁴

ปัญหาการโต้แย้งในเรื่องนี้ที่มีมาจากข้อเท็จจริงที่ว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือเสนอรายชื่อผู้ได้รับการสรรหาจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน 3 คน ไปยังประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติเลือก 1 คน เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 31 และมาตรา 32 ต่อมาที่ประชุมวุฒิสภาได้มีมติตั้งคณะกรรมการการสามัญ จำนวน 11 คน เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 135 เมื่อคณะกรรมการการวิสามัญ ตรวจสอบประวัติและความประพฤติเสร็จเรียบร้อยแล้วได้รายงานต่อวุฒิสภา ในระหว่างการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณาคัดเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้มีการอภิปรายโต้แย้งกันว่า “วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการลงมติเลือกบุคคล 1 คน จากบัญชีรายชื่อจำนวน 3 คน เพื่อดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือไม่ หรือวุฒิสภามีอำนาจเพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 31 เท่านั้น”

หลังจากที่ประชุมวุฒิสภาได้มีการลงมติในเรื่องดังกล่าว ปรากฏผลว่าที่ประชุมมีมติให้วุฒิสภามีอำนาจเลือกบุคคล 1 คน จากจำนวน 3 คน เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ด้วยคะแนนเสียง 91 ต่อ 70 เสียง จากนั้นวุฒิสภาได้ลงมติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเลือก นางจรรุวรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และประธานวุฒิสภาได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลและได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนางจรรุวรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในเวลาต่อมา แต่ปรากฏว่า พันตำรวจเอก สุรพงศ์ ไผ่นวล กับคณะสมาชิกวุฒิสภาได้มีหนังสือขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีการใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาในการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าว⁷⁵

ประธานรัฐสภาจึงส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า “การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภา จำนวน 3 คน และการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน 1 คนจากจำนวน 3 คน ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่”⁷⁶ ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายกระมล ทองธรรมชาติ

⁷⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-2.

⁷⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

⁷⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3-4.

ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ มีมติเสียงข้างมาก 11 ต่อ 2 เสียง⁷⁷ รับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัย และได้เปิดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ⁷⁸ ในการพิจารณาคำร้องนี้ ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดประเด็นพิจารณาวินิจฉัยว่า “การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภาจำนวน 3 คน และการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน 1 คน จากจำนวน 3 คน ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้น เป็นกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่”

ผลปรากฏว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 11 คน⁷⁹ วินิจฉัยว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและคัดเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแล้ว ส่วนการที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือในนามคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอรายชื่อบุคคลจำนวน 3 คน ให้วุฒิสภาพิจารณาคัดเลือก และวุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินนั้น เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ⁸⁰ ศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่า เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 312 บัญญัติถึงองค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินก่อนที่จะถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์ไว้ รวม 2 องค์กร คือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภา โดยให้วิธีการสรรหาและการเลือกเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (6) และมาตรา 31 โดยให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลเสนอประธานวุฒิสภา เพื่อนำเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ แล้วประธานวุฒิสภานำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป⁸¹

⁷⁷ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวน 2 คน คือ นายชุมพล ณ สงขลา และนายปรีชา เฉลิมวณิช เห็นว่า กรณีตามคำร้องของประธานรัฐสภาไม่ได้เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น โดยให้เหตุผลว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาต่างไม่มีข้อโต้แย้งในปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

⁷⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6-8.

⁷⁹ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 11 คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจิระ บุญจนสุนทร นายผัน จันทรปาน นายมงคล สระฐาน นายมานิต วิทยาเต็ม นายสุจิต บุญบงการ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นางสาวนีย์ อัครโรจน์ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง

⁸⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14-15.

⁸¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

คำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญได้ชี้ถึงนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา 312 และมาตรา 333 (1) โดยอธิบายว่า “เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินนั้น ต้องการให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้วุฒิสภาเป็นองค์กรกลั่นกรอง โดยมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้ง ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ ก็ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ส่วนนี้ของวุฒิสภาไว้ โดยให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเลือก แล้วเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ”⁸²

ศาลรัฐธรรมนูญขยายความว่า การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้งบุคคลนั้น ก่อนที่จะถวายคำแนะนำ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการพิจารณาบุคคลไว้ ทั้งโดยวิธีการให้ความเห็นชอบบุคคล และการเลือกบุคคล ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า “การให้ความเห็นชอบบุคคลและการเลือกบุคคลนั้น มีความหมายที่แตกต่างกัน” กล่าวคือ หากรัฐธรรมนูญบัญญัติให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการเลือกบุคคล บทบัญญัติดังกล่าวก็จะมีกระบวนการของการสรรหาให้ได้มาซึ่งบุคคลเป็นจำนวนมากกว่าที่วุฒิสภาต้องเลือก เพื่อให้วุฒิสภาเลือกบุคคลเท่าที่รัฐธรรมนูญต้องการจากกลุ่มบุคคลจำนวนมากกว่านั้น

ศาลรัฐธรรมนูญอธิบายต่อไปว่า “หากรัฐธรรมนูญบัญญัติให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็น ก็จะไม่มีบทบัญญัติของกระบวนการสรรหาให้ได้มาซึ่งบุคคลเป็นจำนวนมากกว่าจำนวนที่ต้องการให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ซึ่งหากวุฒิสภาพิจารณาแล้วไม่ให้ความเห็นชอบบุคคลใดที่มีการสรรหาและเสนอมา ก็มีผลให้องค์กรที่มีหน้าที่ในการสรรหาเบื้องต้นจะต้องดำเนินการสรรหาบุคคลตามจำนวนที่จะให้วุฒิสภาเห็นชอบขึ้นมาใหม่ เพื่อเสนอให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบจนกว่าจะได้บุคคลที่วุฒิสภาต้องการให้ความเห็นชอบครบถ้วนตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้”⁸³

สำหรับกรณีการสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินนั้น ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า “รัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และให้วุฒิสภาเป็นองค์กรถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์” ดังนั้น วุฒิสภาก็มีอำนาจหน้าที่เพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบเฉพาะบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีมติเลือกด้วยคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่มาแล้วเท่านั้น ไม่อาจที่จะใช้อำนาจหน้าที่ในการเลือกบุคคลอื่นที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้มีมติเลือกด้วยคะแนนเสียงดังที่กล่าวแต่อย่างใด ทั้งนี้ หาก

⁸² เรื่องเดียวกัน, หน้า 11-12.

⁸³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีมติเลือก พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ก็ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 31 ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา 28 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 29 เสนอวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไป จนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ”⁸⁴

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า กรณีตามคำร้อง “มีการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” เพราะมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ การที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือในนามคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอรายชื่อบุคคลจำนวน 3 คน ให้วุฒิสภาพิจารณาเลือก และวุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน 1 คน จากจำนวน 3 คนนั้น ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และให้วุฒิสภาเป็นองค์กรถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์ เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรสรรหาและเลือกแล้วเสนอให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ย่อมหมายความว่า วุฒิสภามีหน้าที่ให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบเฉพาะบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีมติเลือกด้วยคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่มาแล้วเท่านั้น

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การที่วุฒิสภาดำเนินการเลือกบุคคลในบัญชีรายชื่อที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอในนามของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมาพร้อมกับหนังสือส่งผลการเลือกของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยเลือกนางจารุวรรณ เมณฑกา ซึ่งได้คะแนนในอันดับที่สอง และไม่ได้จำนวนคะแนนที่ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 312 มาตรา 333 (1) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (6) มาตรา 30 ประกอบระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543 ข้อ 6 (5) และมาตรา 31⁸⁵

อย่างไรก็ตาม แม้ศาลรัฐธรรมนูญจะได้มีคำวินิจฉัยปัญหาในกรณีดังกล่าวไปแล้ว การโต้แย้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินก็ยังคงเกิดขึ้นตามมาอีก เนื่องจากองค์กรที่เกี่ยวข้องมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะการโต้แย้งคัดค้านจากคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ซึ่งถือว่าตนยังดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินอยู่ ในขณะที่เดียวกันคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็

⁸⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

⁸⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 15-16.

ประสบปัญหาในการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ ปัญหาดังกล่าวปรากฏในคำร้องของ**คำวินิจฉัยที่ 60/2548**⁸⁶ ซึ่งยื่นโดยประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ในคำร้องนี้ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหา 2 ประเด็น คือ ประเด็นที่หนึ่ง ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 47/2547 ว่า การใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญไปแล้วนั้น การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 บัญญัติไว้ โดยดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยถือว่าผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญผูกพันคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา และถือว่าคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา มิได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และมิได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตั้งแต่ต้น จึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ นับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยนั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ประการใด และประเด็นที่สอง การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่ง เพราะมิใช่ตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้นั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่⁸⁷

ปัญหาอันเป็นที่มาของคำร้องนี้ มีสาเหตุสืบเนื่องจากกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 47/2547 อันเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 312 มาตรา 333 (1) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (6) มาตรา 30 มาตรา 31 แต่การดำเนินการดังกล่าวได้ก่อให้เกิดข้อโต้แย้งกับคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ที่เห็นว่าตนยังดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินอยู่ และนำมาสู่การโต้แย้งวิพากษ์วิจารณ์โดยกลุ่มสมาชิกวุฒิสภาและกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จนขยายวงกว้างออกไปในกลุ่มนักวิชาการ องค์กรเอกชนและสื่อมวลชน⁸⁸

⁸⁶ "คำวินิจฉัยที่ 60/2548 วันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548 เรื่อง กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ 47/2547," *ราชกิจจานุเบกษา* 123 (28 มีนาคม 2549): 114-31.

⁸⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 122-123.

⁸⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 115-116.

ปัญหาที่มีการโต้แย้งกันในพื้นที่สาธารณะในเวลานั้นมี 2 ประเด็น ประเด็นแรกคือ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 ไม่ปรากฏข้อความใดที่ระบุให้คุณหญิงจรรวณ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และการพ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 โดยต้องมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้พ้นจากตำแหน่งด้วย คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่มีผลปลงมติวุฒิสภาที่ได้ให้ความเห็นชอบคุณหญิงจรรวณ เมณฑกา และได้รับโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว ประเด็นที่สอง การดำเนินการสรรหาและพิจารณาเลือกนายวิสุทธิ์ มนตรีวัต เป็นผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 47/2547 ในขณะที่คุณหญิงจรรวณ เมณฑกา ยังไม่พ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง⁸⁹

ปัญหาดังกล่าวมีสาเหตุมาจากข้อเท็จจริงที่ว่า การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ต้องใช้เวลาถึง 211 วันนับจากจากวันที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 47/2547 วุฒิสภาจึงให้ความเห็นชอบนายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ซึ่งเป็นบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเลือก แต่เมื่อประธานวุฒิสภาได้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งแล้ว ขณะที่ยังไม่มีพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ปรากฏว่านายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ได้ขอลอนตัวจากที่ได้รับความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ประธานวุฒิสภาจึงได้มีหนังสือเรียนราชเลขาธิการเพื่อขอให้นำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานเรื่องการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าว และสำนักราชเลขาธิการได้มีหนังสือแจ้งว่า ได้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณาทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทแล้ว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ถอนเรื่องดังกล่าวคืนตามที่ขอมา⁹⁰

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 47/2547 ย่อมเป็นผลให้คุณหญิงจรรวณ เมณฑกา ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งได้ตำแหน่งมาจากกระบวนการให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินชี้ว่า “การที่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้นั้น ไม่จำเป็นต้องเขียนไว้ในกฎหมาย เพราะตามหลักนิติรัฐ การใดที่ขัดต่อกฎหมาย การนั้นย่อมเสียไปไม่อาจใช้บังคับได้ สิ่งใดที่เกิดจากการใดที่ขัดต่อกฎหมาย โดยเฉพาะขัดต่อกฎหมายสูงสุด ย่อมถือว่าไม่มีการเกิดขึ้นซึ่งสิ่งนั้น ๆ และถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการทางศาลรัฐธรรมนูญเอง มติของวุฒิสภาที่เลือกคุณหญิงจรรวณ เมณฑกา ได้

⁸⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 117.

⁹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 121-122.

ถูกศาลรัฐธรรมนูญควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้วว่า เป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงย่อมไม่อาจคงอยู่ต่อไปได้ เพราะแม้แต่กฎหมายที่ผ่านกระบวนการตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย หากเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นก็เป็นอันใช้บังคับไม่ได้ โดยการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญ”⁹¹

สำหรับปัญหาการดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินนั้น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เห็นว่าเมื่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 268 จึงต้องถือว่า “คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และต้องถือว่าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยชอบด้วยกฎหมายมาตั้งแต่ต้น ดังนั้น คุณหญิง เมณฑกา จึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ นับแต่วันที่ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย เนื่องจากถือว่ามิได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และถือว่ามิได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตราการให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาตั้งแต่ต้น เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญให้ต้องมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้พ้นจากตำแหน่งในกรณีดังกล่าว ซึ่งในทางปฏิบัติเมื่อมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งใหม่ ตามประกาศแต่งตั้งก็จะปรากฏข้อความที่แสดงให้เห็นถึงความสิ้นสุดของสถานะผู้ดำรงตำแหน่งก่อนนั้น”⁹²

อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายผัน จันทรปาน ปฏิบัติหน้าที่ประธานที่ประชุม คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ⁹³ วินิจฉัยว่า ไม่ได้มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเกิดขึ้น จึงมีมติเอกฉันท์ไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย⁹⁴ สำหรับประเด็นตามคำขอให้พิจารณาวินิจฉัยข้อแรกนั้น ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า ภายหลังจากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ 47/2547 แล้ว ผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมเป็นเด็ดขาด และมีผลผูกพันเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 268 ซึ่งบัญญัติว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ดังนั้น ผลของคำวินิจฉัยที่ 47/2547 ย่อมเป็น

⁹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 119-120.

⁹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 120-121.

⁹³ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 13 คน คือ นายผัน จันทรปาน นายจิระ บุญพจนสุนทร นายจุมพล ณ สงขลา นายนพดล เสงเจริญ นายมงคล สระฐาน นายมานิต วิทยาเต็ม นายศักดิ์ เตชะชาญ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช นายสุวิทย์ อธิพงษ์ นางเสาวนีย์ อัครโรจน์ นายอภัย จันทนจุลกะ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง

⁹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 124-125.

เด็ดขาดและมีผลผูกพันให้องค์กรที่เกี่ยวข้องในกระบวนการให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จะต้องไปดำเนินการให้เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ⁹⁵ ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่าประเด็นคำขอ ตามคำร้องในประเด็นที่หนึ่ง ไม่ได้เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นกรณีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ตามรัฐธรรมนูญเอง หรือกรณีมีการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น⁹⁶

ส่วนประเด็นคำขอให้พิจารณาวินิจฉัยประเด็นที่สองที่ว่า “การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยไม่มี พระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่ง เพราะมิใช่ตำแหน่ง ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ นั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่” นั้น ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า เรื่องดังกล่าว เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ จึงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและองค์กรที่เกี่ยวข้องในกระบวนการเพื่อให้ ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง คำขอดังกล่าวไม่ได้เป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ได้⁹⁷

6. การโต้แย้งระหว่างสมาชิกวุฒิสภากับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ

การโต้แย้งระหว่างสมาชิกวุฒิสภากับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ปรากฏในคำร้องของ **คำวินิจฉัยที่ 63/2547**⁹⁸ เป็นการโต้แย้งใน ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการออกระเบียบคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2547 กล่าวคือ สมาชิกวุฒิสภาและ

⁹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 126-127.

⁹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 127-128.

⁹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 129-130.

⁹⁸ "คำวินิจฉัยที่ 63/2547 วันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2547 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2547," *ราชกิจจานุเบกษา* 122 (10 มิถุนายน 2548): 226-32.

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งโต้แย้งว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ออกระเบียบดังกล่าวโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย จึงได้เข้าชื่อยื่นคำร้องต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 300 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 17

คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า การที่สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ถือเป็นการโต้แย้งอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 (6) มาตรา 302 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 5 มาตรา 107 ในการออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2547 เป็นค่าตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่ให้กับสำนักงาน ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่น ๆ ของสำนักงาน ป.ป.ช. หรือไม่ อย่างไร”⁹⁹

คำร้องดังกล่าวชี้แจงว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ย่อมมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 (6) และมาตรา 302 วรรคท้าย และสามารถอาศัยอำนาจตามบทบัญญัตินี้ได้เช่นเดียวกับระเบียบที่เกี่ยวกับการเงินและการดำเนินการอื่น ๆ ของสำนักงาน ป.ป.ช. เพราะถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 107 (1) ถึง (11) จะให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการออกระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงาน ป.ป.ช. แต่ก็มีใช้เฉพาะในเรื่อง (1) ถึง (11) เท่านั้น หากตีความว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกระเบียบค่าตอบแทนได้เฉพาะข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงาน ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะไม่สามารถบริหารงานหรือปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องได้เลย เพราะไม่มีอำนาจตามกฎหมายใดอีกที่จะออกระเบียบในการงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับค่าใช้จ่ายหรือ

⁹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 229.

ค่าตอบแทนให้คณะกรรมการ บุคคลหรือบุคลากรภายนอกที่มาปฏิบัติงานให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช.¹⁰⁰

อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายกระมล ทองธรรมชาติ ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ มีมติเสียงข้างมาก 8 ต่อ 7 เสียง ไม่รับคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้พิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก¹⁰¹ เห็นว่ากรณีตามคำร้อง ยังไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีลักษณะเป็นการหาหรือ อีกทั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 (6) และมาตรา 302 วรคสาม ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 5 และมาตรา 107 ออกระเบียบว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนดังกล่าว และได้มีการประกาศใช้โดยเปิดเผยในราชกิจจานุเบกษาแล้ว แสดงว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มิได้มีความสงสัยในอำนาจหน้าที่ของตน หรือมีความขัดแย้งกันระหว่างกรรมการ ป.ป.ช. ในปัญหาดังกล่าวแต่อย่างใด¹⁰² ในขณะที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย¹⁰³ เห็นว่า กรณีตามคำร้องดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้ว และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เป็นผู้เสนอคำร้อง จึงต้องรับคำร้องนี้ไว้พิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266

ข้อพิพาทเรื่องเขตอำนาจตามรัฐธรรมนูญระหว่างองค์กรฝ่ายตุลาการกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

การโต้แย้งปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรฝ่ายตุลาการกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ปรากฏให้เห็นใน 2 ลักษณะ *ลักษณะแรก* เป็นการโต้แย้งระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลยุติธรรม ในช่วงต้นของการปรับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ซึ่งมีการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรก เมื่อมีคดีฟ้องร้องเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาต่อศาลแพ่ง จึงมีปัญหาข้อโต้แย้งเรื่องเขตอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกิดขึ้น เนื่องจากผู้พิพากษาในศาลแพ่งเห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้ง

¹⁰⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 226-228.

¹⁰¹ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก จำนวน 8 คน คือ นายจิระ บุญพจนสุนทร นายจุมพล ณ สงขลา นายปรีชา เฉลิมวิเศษ นายมงคล สระฐาน นายมานิต วิทยาเต็ม นายสุจิต บุญบงการ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ และนางสาวนีย์ อัครโรจน์

¹⁰² เรื่องเดียวกัน, หน้า 230-231.

¹⁰³ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย จำนวน 7 คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายผัน จันทรพาน นายศักดิ์ เตชะชาญ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวโช นายอภัย จันทนจุลกะ และนายอูระ หวังอ้อมกลาง

เป็นองค์กรบริหาร มีหน้าที่รับสมัครบุคคลในการจัดการเลือกตั้งเท่านั้น ไม่มีอำนาจตรวจสอบและวินิจฉัยและสั่งเพิกถอนสิทธิผู้สมัครแต่อย่างใด เพราะถือเป็นการใช้อำนาจตุลาการ และลักษณะที่สองเป็นข้อพิพาทเรื่องเขตอำนาจระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลปกครอง เป็นการโต้แย้งเรื่องเขตอำนาจของศาลปกครองในการรับคำฟ้องคดีที่มีผู้ฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งไว้พิจารณา และการโต้แย้งคำสั่งของศาลปกครองตามคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. การโต้แย้งระหว่างศาลยุติธรรมกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง

การโต้แย้งระหว่างศาลยุติธรรมกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง ปรากฏในคำร้องของ **คำวินิจฉัยที่ 13/2543**¹⁰⁴ เป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีคำร้องลงวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2543 ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 266 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลยุติธรรม เนื่องจากผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งแห่งหนึ่งได้ประกาศรับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาแล้ว ต่อมาผู้คัดค้านว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้าม คณะกรรมการการเลือกตั้งสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 (3) และสั่งให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งดำเนินการเพิกถอนการรับสมัครของผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น เมื่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งเพิกถอนการรับสมัครแล้ว ผู้ถูกเพิกถอนสิทธิได้นำคดีไปร้องต่อศาลจังหวัดหรือศาลแพ่ง

ศาลแพ่งได้มีคำสั่งในคดีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามคดีหมายเลขแดงที่ สว 2/2543 ว่าเมื่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งประกาศรับการสมัครของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาไว้แล้ว ถือว่าขั้นตอนการรับสมัครเสร็จสิ้นและเข้าสู่ขั้นตอนการแนะนำตัวและลงคะแนนเลือกตั้งต่อไป ย่อมพ้นเวลาที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตตรวจสอบและสอบสวนแล้ว ฉะนั้นการเพิกถอนการสมัครรับเลือกตั้งจึงกระทำมิได้ เมื่อศาลแพ่งได้พิพากษาว่าคำสั่งของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ปรากฏว่าในเวลาต่อมาศาลจังหวัดอื่น ๆ ได้มีคำสั่งในแนวทางอย่างเดียวกัน ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยว่า “คำสั่งของศาลดังกล่าวเป็นการก้าว

¹⁰⁴ "คำวินิจฉัยที่ 13/2543 วันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2543 เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลยุติธรรม," *ราชกิจจานุเบกษา* 117 (14 พฤศจิกายน 2543): 1-9.

ล่วงการใช้อำนาจในการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 (3) หรือไม่”¹⁰⁵

คำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอความเห็นว่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 32 มิได้บัญญัติไว้ว่ากรณีที่มีการตรวจสอบภายหลังพบว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งรายใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามของการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จะต้องเพิกถอนหรือดำเนินการในเรื่องดังกล่าวอย่างไร เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงภายหลังว่า ในขณะที่ประกาศการรับสมัครเลือกตั้ง ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งได้ข้อเท็จจริงที่ผิดพลาด หรือผู้สมัครปกปิดข้อเท็จจริง ซึ่งหากทราบแล้ว จะไม่มีการรับสมัคร หรือผู้สมัครกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดโดยทุจริตเพื่อให้ตนสมัครรับเลือกตั้งได้ คณะกรรมการการเลือกตั้งย่อมมีอำนาจสั่งการให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง สั่งให้เพิกถอนการรับสมัครของผู้กระทำการดังกล่าวนั้นได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 (3)

สำหรับอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาล ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 34 นั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า ศาลมีอำนาจที่จะวินิจฉัยเพียงว่า จะให้รับสมัครรับเลือกตั้งหรือไม่ มิได้ให้อำนาจที่จะวินิจฉัยว่า การเพิกถอนการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ซึ่งปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะกระทำมิได้ จึงเป็นกรณีที่ศาลก้าวล่วงเข้าไปในอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งซึ่งเกิดขึ้นในการพิจารณารับสมัครรับเลือกตั้งของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 32 ซึ่งอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 (3) ประกอบกับมาตรา 144 วรรคสอง¹⁰⁶

ในการวินิจฉัยคำร้องนี้ ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายประเสริฐ นาสกุล ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ¹⁰⁷ ได้กำหนดประเด็นพิจารณาวินิจฉัยว่า “การที่ศาลจังหวัดหรือศาลแพ่งใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

¹⁰⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

¹⁰⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-3.

¹⁰⁷ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 13 คน คือ นายประเสริฐ นาสกุล นายโกเมน ภัทรภิรมย์ นายจุมพล ณ สงขลา พลโท จุล อติเรก นายชัยอนันต์ สมุทวณิช นายปรีชา เฉลิมวณิชย์ นายมงคล สระฐาน นายสุจิต บุญบงการ นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ อธิพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอิสสระ นิตินันท์ประภาส และนายอูระ หวังอ้อมกลาง

พ.ศ. 2541 มาตรา 34 เป็นการก้าวล่วงการใช้อำนาจในการสืบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 144 (3) หรือไม่” ผลการวินิจฉัยชี้ว่ากรณีดังกล่าวยังไม่เป็นการก้าวล่วงการใช้อำนาจดังกล่าวของคณะกรรมการการเลือกตั้ง¹⁰⁸

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า มาตรา 32 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวกำหนดให้ผู้ดำเนินการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบหลักฐานของผู้สมัคร คุณสมบัติของผู้สมัคร สอบสวนว่าผู้สมัครมีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งหรือไม่ และประกาศการรับสมัคร ส่วนมาตรา 34 บัญญัติให้อำนาจศาลจังหวัดหรือศาลแพ่ง ในการพิจารณาคำร้องของผู้สมัครที่ไม่มีชื่อเป็นผู้สมัครในประกาศของผู้ดำเนินการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ตามมาตรา 32 โดยให้ศาลวินิจฉัยว่าให้รับสมัครหรือไม่ และให้คำสั่งศาลเป็นที่สุด ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า “บทบัญญัติมาตรา 32 และมาตรา 34 กำหนดให้ทั้งผู้ดำเนินการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง และศาลจังหวัดหรือศาลแพ่ง ต่างก็มีอำนาจหน้าที่ในกระบวนการสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ดังกล่าว”¹⁰⁹

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 34 กำหนดให้อำนาจศาลจังหวัดหรือศาลแพ่งพิจารณาคำร้องของผู้สมัครที่ไม่มีชื่อในประกาศของผู้ดำเนินการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง โดยให้วินิจฉัยว่าให้รับสมัครหรือไม่ และให้คำสั่งศาลเป็นที่สุด ศาลจังหวัดหรือศาลแพ่งย่อมมีอำนาจในการวินิจฉัยและมีคำสั่งตามมาตรา 34 อย่างไรก็ดี ตาม ศาลรัฐธรรมนูญชี้ต่อไปว่า ศาลจังหวัดหรือศาลแพ่งมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยเฉพาะการดำเนินการของผู้ดำเนินการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง เพียงว่าให้รับหรือไม่รับสมัครเท่านั้น ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ แต่ถ้าเป็นกรณีที่มีปัญหาหรือข้อโต้แย้งเกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ดังกล่าว และคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 (3) แล้ว กรณีจะต้องบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง “เพราะเป็นอำนาจที่รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้บัญญัติให้อำนาจไว้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง”¹¹⁰

จากข้อเท็จจริงตามคำร้อง ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ในกรณีที่ศาลจังหวัดหรือศาลแพ่งใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 34 พิจารณาการดำเนินการของผู้ดำเนินการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งในชั้นการสมัครรับเลือกตั้ง ตามมาตรา 32 และมีคำสั่งให้รับหรือไม่รับสมัคร จึงเป็นเพียง

¹⁰⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

¹⁰⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6-7.

¹¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7-8.

การวินิจฉัยอำนาจของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ไม่ได้วินิจฉัยอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยเฉพาะกรณีศาลแพ่งมีคำสั่งตามคดีหมายเลขแดงที่ สว 2/2543 นั้น ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจในการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 (3) ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่ถือว่าเป็นการก้าวล่วงการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง¹¹¹

2. การโต้แย้งระหว่างศาลปกครองกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง

การโต้แย้งระหว่างศาลปกครองกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง กรณีแรกปรากฏในคำร้องของ **คำวินิจฉัยที่ 52/2546**¹¹² ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งโต้แย้งคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 84/2544 ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2544 ที่ได้มีคำวินิจฉัยว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งอาจถูกฟ้องร้องดำเนินคดีในศาลปกครองได้ โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 271 และมาตรา 276 ประกอบพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 มาตรา 9 และมาตรา 42 เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว จึงยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งในการจัดการการเลือกตั้ง¹¹³

ปัญหาดังกล่าวมีสาเหตุมาจากกรณีที่นายโกวิท สุรัสวดี ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขตเลือกตั้งที่ 30 บางกอกน้อย ได้ฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ 30 กรุงเทพมหานคร ต่อศาลปกครอง โดยกล่าวหาว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ 30 กรุงเทพมหานคร มีพฤติการณ์ส่อเจตนาที่จะทำให้เกิดการทุจริตเกี่ยวกับการเลือกตั้ง โดยได้ใช้อำนาจหน้าที่จัดทำคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ 30 กรุงเทพมหานคร ที่ 17/2543 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขตเลือกตั้งที่ 30 ซ้ำซ้อนกันถึง 3 ฉบับ โดยมีขอบด้วยกฎหมายและมีข้อความอันเป็นเท็จ และโดยทุจริต ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตน

นายโกวิท สุรัสวดี ได้ขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งว่า คำสั่งที่ 17/2543 ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งดังกล่าว ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขอให้เพิกถอนคำสั่ง

¹¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

¹¹² "คำวินิจฉัยที่ 52/2546 เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญมาตรา 145 วรรคหนึ่ง (3)," *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (7 กันยายน 2547): 86-102.

¹¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 86.

อีกทั้งยังขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วยนายธีรศักดิ์ กรรณสูต นายยุวรัตน์ กมลเวชช นายสวัสดิ์ โชติพานิช นายโคทม อารียา และนายจิระ บุญพจนสุนทร ต้องรับผิดชอบร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ 30 กรุงเทพมหานคร เนื่องจากไม่ได้ตรวจสอบให้รอบคอบจนมีผลให้มติว่า ไม่พบการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ 30 กรุงเทพมหานคร ในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดไปตามมาตรา 145 วรรคหนึ่ง (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ให้อำนาจไว้ อันเป็นอำนาจหน้าที่ที่มีสภาพเสร็จเด็ดขาด ศาลปกครองกลางจึงไม่มีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาหรือมีคำสั่งให้เป็นอย่างอื่นได้¹¹⁴

ต่อมา นายโกวิท สุรัสวดี ได้ยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งของศาลปกครองกลาง ต่อศาลปกครองสูงสุดว่า มีความประสงค์จะฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ที่ร่วมกันออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการนับคะแนนซ้ำซ้อนกันจนเป็นเหตุให้น่าจะเกิดการทุจริต ไม่ได้ประสงค์จะฟ้องในฐานะบุคคล และขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้ศาลปกครองกลางรับคำฟ้องไว้พิจารณา ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ เห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ที่ระบุว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า “คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล” และเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทนั้น อย่างน้อยจะต้อง “อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล” เนื่องจากคำว่า “รัฐบาล” มีความหมายกว้างกว่าคำว่า “คณะรัฐมนตรี” โดยหมายถึง “รัฐในฐานะที่เป็นตัวแทนประเทศชาติ” มิใช่ “คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวง” ฉะนั้น ที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด จึงเห็นว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง จึงอาจถูกดำเนินคดีในศาลปกครองได้”¹¹⁵

ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายกระมล ทองธรรมชาติ ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ¹¹⁶ รับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยโดยให้เหตุผลว่า ตามคำร้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ได้มีการใช้อำนาจหน้าที่ไปแล้ว ต่อมาได้มีการ

¹¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 86-87.

¹¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 89.

¹¹⁶ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 13 คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจุมพล ณ สงขลา นายปรีชา เถลิมนิชย์ นายผัน จันทรปาน นายมงคล สระฐาน นายมานิต วิทยาเต็ม นายศักดิ์ เตชะชาณ นายสุจิต บุญบงการ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นางสาวนีย์ อัสวโรจน์ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง

โต้แย้งว่าการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว คณะกรรมการการเลือกตั้งจะถูกฟ้องต่อศาลปกครองได้หรือไม่ จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลปกครอง เมื่อเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 จึงไม่ใช่กรณีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 248 บัญญัติไว้¹¹⁷ ในการพิจารณาคำร้องนี้ ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดประเด็นพิจารณาวินิจฉัยว่า “การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการสืบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย ตามมาตรา 144 วรรคสอง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 วรรคหนึ่ง (3) ถือเป็นยุติหรือไม่”¹¹⁸

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า ตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นได้ การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 วรรคหนึ่ง (3) “เป็นการใช้อำนาจดั่งเช่นอำนาจตุลาการ” ศาลรัฐธรรมนูญอธิบายว่า เหตุผลที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจหน้าที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดได้นั้น “เพราะเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่จัดให้มีการเลือกตั้ง จึงต้องชี้ขาดได้เองเพื่อให้เกิดความรวดเร็ว สุจริตและเที่ยงธรรม เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้น คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นดังกล่าว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 วรรคหนึ่ง (3)”¹¹⁹

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ 30 กรุงเทพมหานคร โดยการออกคำสั่งที่ 1117/2543 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร “เป็นการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้มีคณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้งในการทำหน้าที่เกี่ยวกับการนับคะแนนในสถานที่นับคะแนนเลือกตั้งสำหรับเขตเลือกตั้งแต่ละแห่ง เมื่อทราบผลขั้นสุดท้ายก็ได้ประกาศผลการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นกระบวนการในการจัดการเลือกตั้ง” ส่วนกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่สืบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายมาตรา 148 วรรคสอง นั้น ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า “เป็นลักษณะการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญอันมีผลให้การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 วรรคหนึ่ง (3) ถือเป็นยุติ มิใช่เป็นการใช้

¹¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 99.

¹¹⁸ เรื่องเดียวกัน.

¹¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 101.

อำนาจทางบริหารหรือทางปกครองตามที่ศาลปกครองสูงสุดกล่าวอ้างแต่อย่างใด” ด้วยเหตุผลดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยโดยมติเอกฉันท์ว่า “การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการสืบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา 144 วรรคสอง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 วรรคหนึ่ง (3) ถือเป็นยุติ”¹²⁰

การโต้แย้งกรณีศาลปกครองกลางรับฟ้องคดีเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้พิจารณาและมีคำพิพากษา ปรากฏอีกครั้งในคำร้องของ **คำวินิจฉัยที่ 5/2549**¹²¹ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า กรณีศาลปกครองกลางรับฟ้องคดีไว้พิจารณาและมีคำวินิจฉัยตามคดีหมายเลขดำที่ 1558/2544 คดีหมายเลขแดงที่ 1234/2547 ลงวันที่ 7 ตุลาคม 2547 และคดีหมายเลขดำที่ 206/2545 คดีหมายเลขแดงที่ 1230/2548 ลงวันที่ 27 กันยายน 2548 ขอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ คดีดังกล่าวมีที่มาจากกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกคำสั่งให้นางวารุณี ภูริสัมบรรณ พ้นจากความเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เมื่อบุคคลผู้นี้ไปฟ้องร้องคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อศาลปกครองกลางแล้ว ศาลปกครองกลางรับฟ้องคดีทั้งสองคดี และมีคำพิพากษาโดยได้มีคำสั่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการ

ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้ง” เป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามความหมายของมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้ง และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยดังกล่าว จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ศาลปกครองกลางจึงพิพากษาให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่นางวารุณีฯ ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 25/2544 ลงวันที่ 27 กรกฎาคม 2544 ภายใน 7 วัน นับแต่คดีถึงที่สุด¹²²

¹²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 101-102.

¹²¹ "คำวินิจฉัยที่ 5/2549 วันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2549 เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีศาลปกครองกลางรับฟ้องคดีไว้พิจารณาและมีคำพิพากษา ขอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่," *ราชกิจจานุเบกษา* 123 (16 มิถุนายน 2549): 1-11.

¹²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

ในขณะที่คณะกรรมการการเลือกตั้งโต้แย้งว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งมิใช่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 276” โดยให้เหตุผลว่า “เรื่องนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ 24/2543 ลงวันที่ 15 มิถุนายน 2543 ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ หมวด 6 ส่วนที่ 4 มิใช่หน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ดังนั้น ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณา วินิจฉัยของศาลปกครอง คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว ย่อมถือว่าเป็นเด็ดขาดและมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ตามมาตรา 268 ของรัฐธรรมนูญ”¹²³

คณะกรรมการการเลือกตั้งชี้แจงว่า กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติให้นางวารุณีฯ พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรีนั้น เนื่องจากเกิดความขัดแย้งในการปฏิบัติงานระหว่างนางวารุณีฯ กับกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรีคนอื่น คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาแล้วเห็นว่า ความขัดแย้งดังกล่าวทำให้เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรีเป็นอย่างยิ่ง เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาแล้ว เห็นควรยกเลิกบัญชีรายชื่อเฉพาะนางวารุณีฯ ย่อมเป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มิใช่เป็นการใช้อำนาจในทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด ดังนั้น ศาลปกครองกลางไม่สามารถนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้¹²⁴

อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายผัน จันทรปาน ปฏิบัติหน้าที่ประธานที่ประชุม คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยโดยเสียงข้างมากให้ยกคำร้อง กล่าวคือ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 7 คน¹²⁵ เห็นว่า กรณีตามคำร้องไม่เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจรับคำร้องของ คณะกรรมการการเลือกตั้งไว้พิจารณาวินิจฉัยให้ได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ส่วนตุลาการศาล รัฐธรรมนูญ จำนวน 6 คน¹²⁶ เห็นว่า เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

¹²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

¹²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

¹²⁵ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก จำนวน 7 คน คือ นายพตล เสงเจริญ นายปรีชา เฉลิมวณิชย์ นายศักดิ์ เตชะชาญ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นางสาวนีย์ อัสวโรจน์ และนายอภิรักษ์ จันทนจุลกะ

¹²⁶ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย จำนวน 6 คน คือ นายผัน จันทรปาน นายจุมพล ณ สงขลา นายมงคล สระฐาน นายมานิต วิทยาเต็ม พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช และนายอูระ หวังอ้อมกลาง

เห็นว่ามีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงรับคำร้องไว้พิจารณา วินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266¹²⁷

คำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลในการยกคำร้องว่า การมีมติดังกล่าวของ คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นเหตุให้มีการฟ้องร้องคดีในศาลปกครองนั้นเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ มิใช่เหตุจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของ คณะกรรมการการเลือกตั้ง อีกทั้งการมีมติดังกล่าวเป็นเรื่องการบริหารจัดการภายในองค์กรของ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่ใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า “การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งมี ลักษณะทั้งการใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจเป็นการออกคำสั่งหรือกระทำการอื่น ใด และการใช้อำนาจทางปกครอง หรือการใช้อำนาจตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติหรือกฎหมาย อื่นที่มีค่าบังคับเสมอด้วยพระราชบัญญัติ ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ การออกคำสั่งทางปกครอง และ การกระทำการอื่นใด”¹²⁸

กรณีตามคำร้องในส่วนที่เกี่ยวกับการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้ นางวารุณีฯ พ้น จากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรีนั้น ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า เป็นการใช้อำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการแต่งตั้งและให้นางวารุณีฯ พ้นจากความเป็นกรรมการการ เลือกตั้งประจำจังหวัด อันเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 บัญญัติไว้ ซึ่งเป็นเรื่องของการบริหารจัดการภายในองค์กรของ คณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงไม่ใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของ คณะกรรมการการเลือกตั้ง¹²⁹

ส่วนกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งปฏิเสธไม่ ยอมปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น ศาลรัฐธรรมนูญชี้ ว่า เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับการออกคำสั่งดังกล่าว จึง มิใช่เหตุจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่อย่างใด ทั้งสอง กรณีไม่ใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็น องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจรับคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้พิจารณา วินิจฉัยให้ได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266¹³⁰

¹²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

¹²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

¹²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

¹³⁰ เรื่องเดียวกัน.

ข้อพิพาทเรื่องเขตอำนาจตามรัฐธรรมนูญระหว่างองค์กรฝ่ายบริหารกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีคำร้องโต้แย้งเรื่องเขตอำนาจระหว่างองค์กรฝ่ายบริหารกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญเข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 3 กรณี คือ *กรณีแรก* เป็นปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ *กรณีที่สอง* เป็นข้อพิพาทกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และ*กรณีที่สาม* เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะรัฐมนตรีในการกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป แต่ละกรณีมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. การโต้แย้งระหว่างคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

ข้อพิพาทเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ปรากฏในคำร้องของ*คำวินิจฉัยที่ 2/2546*¹³¹ มีที่มาจากกรณีที่ ก.พ. มีคำวินิจฉัยให้คณะรัฐมนตรีสั่งให้ผู้กระทำความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการและฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงกลับเข้ารับราชการ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเสนอคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาการใช้อำนาจหน้าที่ของ ก.พ. ในเรื่องดังกล่าว

ตามคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ใช้อำนาจหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 (3) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19 (3) แล้ว แต่ ก.พ. มีคำวินิจฉัยกลับฐานความผิดเป็นวินัยไม่ร้ายแรง ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้นายวีรพล ดวงสูงเนิน กลับเข้ารับราชการ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า ในการพิจารณาอุทธรณ์กรณี

¹³¹ "คำวินิจฉัยที่ 2/2546 วันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2546 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ," *ราชกิจจานุเบกษา* 120 (15 ธันวาคม 2546): 1-16.

ดังกล่าว ก.พ. มีเพียงดุลพินิจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา โดยพิจารณาว่าสมควรจะยกอุทธรณ์โดยยื่นคำสั่งลงโทษไล่ออก หรือเห็นว่าอุทธรณ์ฟังขึ้นในระดับโทษ แล้วให้เปลี่ยนจากไล่ออกเป็นปลดออก เพราะ ก.พ. จะต้องคงฐานความผิดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติไว้ตามความในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 92¹³²

คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า การอุทธรณ์การกระทำของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการวินิจฉัยการกระทำและกำหนดฐานความผิดในกรณีนี้ องค์การผู้บังคับบัญชาและองค์กรวินิจัยไม่มีอำนาจและไม่ใช่ว่าผู้วินิจัยพฤติกรรมการกระทำความผิดและฐานความผิดดังกล่าวมาตั้งแต่ต้น การอุทธรณ์ในเรื่องที่ผู้รับอุทธรณ์มิได้เป็นผู้กระทำ และให้ผู้รับอุทธรณ์ทบทวนการกระทำนั้นได้ จึงมีผลเท่ากับให้ผู้รับอุทธรณ์ในระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทสามารถมีอำนาจเหนือคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้มีผลเป็นการลบล้างคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อันเป็นองค์กรหลักในการควบคุมตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งสร้างองค์กรควบคุมตรวจสอบในด้านต่าง ๆ¹³³

คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า กรณีที่เกิดขึ้นดังกล่าวมิใช่การบังคับใช้กฎหมายสองฉบับที่แตกต่างกัน ซึ่งแต่ละองค์กรต่างก็มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดในส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่ของตนตามที่ผู้หยิบยกขึ้นอ้าง เพราะระบบกฎหมายในรัฐหนึ่ง ๆ ย่อมมีเพียงระบบเดียว และมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่กฎหมายอื่น ๆ ทั้งหมดจะต้องยอมรับนับถือและปฏิบัติตาม หากมีกฎหมายทางกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติหรือหลักการของรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติของกฎหมายนั้นก็ย่อมใช้บังคับมิได้ ตามหลักว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เมื่อการวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ. และมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้ ขัดต่อหลักเกณฑ์ว่าด้วยการพิจารณาโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ อันเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้ การวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ. และมติของคณะรัฐมนตรีที่อนุมัติการกลับเข้ารับราชการของผู้อุทธรณ์ย่อมส่งผลให้การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ไม่เป็นผลหรือไม่สามารถใช้บังคับ จึงเป็นกรณีที่ขัดแย้งต่ออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และขัดต่อหลักการของรัฐธรรมนูญ¹³⁴

ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีพลโท จุล อดิเรก ปฏิบัติหน้าที่ประธานที่ประชุมคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มีมติโดยเสียงข้างมากให้รับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266

¹³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-2.

¹³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

¹³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4-5.

โดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก 9 คน¹³⁵ เห็นว่า การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นอันยุติหรือไม่นั้น เป็นการขอให้วินิจฉัยว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือไม่เพียงใด ถือได้ว่ากรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้ว”¹³⁶ ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย 5 คน¹³⁷ เห็นว่า กรณีตามคำร้องไม่ใช่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่เป็น “ปัญหาที่เกิดจากความเข้าใจที่แตกต่างกันเกี่ยวกับความหมายของบทบัญญัติมาตรา 96 ซึ่งขาดความชัดเจนในขอบเขตของสิทธิอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษทางวินัย และขอบเขตขององค์กรที่รับอุทธรณ์ ซึ่งเป็นกรณีที่รัฐสภาและรัฐบาลจะต้องแก้ไขกฎหมายมาตรานี้ให้มีความชัดเจน” คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงไม่อาจเสนอคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 ได้¹³⁸

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อยที่วินิจฉัยให้ยกคำร้อง ได้ให้เหตุผลว่ากรณีตามคำร้องไม่ใช่กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 อีกทั้งประเด็นตามคำร้องเป็นการขอให้วินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 วรรคหนึ่ง (3) แต่เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยแล้วยังไม่เป็นอันยุติ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 วรรคหนึ่ง (3) ไม่ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจ “วินิจฉัยชี้ขาด” กรณีตามคำร้อง จึงทำให้อำนาจดังกล่าวไม่เด็ดขาด ดังนั้น ผู้ถูกลงโทษจึงมีสิทธิอุทธรณ์ และองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้¹³⁹

ในการพิจารณาประเด็นตามคำร้องนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้เปิดให้ผู้เกี่ยวข้อง คือ คณะรัฐมนตรี และ ก.พ. เสนอคำชี้แจงและความเห็นเพิ่มเติมเป็นหนังสือ จากนั้นได้กำหนดประเด็นพิจารณาวินิจฉัย

¹³⁵ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยให้รับคำร้อง จำนวน 9 คน คือ นายจิระ บุญพจนสุนทร พลโท จุล อดิเรก นายมงคล สระฐาน นายสุจิต บุญบงการ นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอมร รักษาสัตย์ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง

¹³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

¹³⁷ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจเสนอคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ จำนวน 5 คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจุมพล ณ สงขลา นายปรีชา เฉลิมวิชัย นายผัน จันทรปาน และนายศักดิ์ เตชะชาญ

¹³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6-7.

¹³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

ว่า “อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 วรรคหนึ่ง (3) เพื่อดำเนินการต่อไปตาม กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยแล้ว เป็นอันยุติ หรือไม่”¹⁴⁰ ผลปรากฏว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก ที่ร่วมพิจารณาวินิจฉัยประเด็นตามคำร้อง จำนวน 8 คน¹⁴¹ วินิจฉัยว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ ไต่สวนและวินิจฉัยแล้ว เป็นอันยุติ ดังนั้น องค์การที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงพิจารณาเปลี่ยนแปลง ฐานความผิดทางวินัย ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยแล้วไม่ได้¹⁴²

คำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญได้ให้เหตุผลว่า การไต่สวนและวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ว่า ผู้ถูกกล่าวหามีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการนั้น เป็นการไต่สวน และวินิจฉัยโดยอาศัยอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 301 วรรคหนึ่ง (3) บัญญัติรับรองไว้ เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ได้บัญญัติกรณีดังกล่าวตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้แล้ว โดย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 19 (3) บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เช่นเดียวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ในส่วนที่เกี่ยวกับกรณีตามคำร้องนั้น ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า มีการกำหนดขั้นตอนและ รายละเอียดของการไต่สวนและผลของการไต่สวนที่เทียบได้กับการสอบสวนตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ แล้วเช่นกัน แต่กรณีเช่นนี้เป็น คนละกรณีกับการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ โดยมาตรา 92 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และให้ถือว่ารายงาน เอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการ สอบสวนวินัยตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้น จึงถือได้ว่า การสอบสวน วินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในเรื่องนี้เสร็จสิ้นแล้ว¹⁴³

¹⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

¹⁴¹ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมากที่พิจารณาวินิจฉัยประเด็นตามคำร้อง จำนวน 8 คน คือ นายจิระ บุญพจนสุนทร พลโท จุล อติเรก นายมงคล สระภู่น นายสุจิต บุญบงการ นายสุวิทย์ อีร์พงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอมร รักษาสัตย์ และนายอูระ หวังอ้อมกลาง

¹⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

¹⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า หลักการและเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ มีสาระสำคัญที่แตกต่างกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งเน้นการปฏิรูปการเมือง ด้วยการกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ เป็นกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติรายละเอียดในเรื่องดังกล่าวไว้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ เป็นกฎหมายทั่วไปที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของ ก.พ. เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล วินัยและการรักษาวินัย

ศาลรัฐธรรมนูญอธิบายว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ฉบับนี้ เป็นกฎหมายเฉพาะเรื่องที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเป็นหลัก และดำเนินการตามกระบวนการที่บัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ โดยการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดทุจริตต่อหน้าที่ซึ่งเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถือได้ว่าได้ดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ บัญญัติไว้ครบถ้วนแล้ว ดังนั้น การวินิจฉัยข้อเท็จจริงและการมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่และประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง จึงต้องฟังเป็นที่ยุติ¹⁴⁴

อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ และผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงโทษไล่ออกนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ก็ได้ตัดสิทธิผู้นั้นในการอุทธรณ์ โดยมาตรา 96 บัญญัติให้ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 93 ใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาได้¹⁴⁵ ศาลรัฐธรรมนูญชี้ต่อไปว่า การใช้สิทธิอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหา อันเนื่องมาจากการลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ มิใช่ฐานความผิดจากการสอบสวนวินัยโดยผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาเอง และมีใช้กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ การอุทธรณ์จึงต้องอยู่ในขอบเขตที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

¹⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

¹⁴⁵ เรื่องเดียวกัน.

ฯ บัญญัติไว้ โดยมีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น กล่าวคือ อุทธรณ์ได้เฉพาะระดับโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ¹⁴⁶

ศาลรัฐธรรมนูญอธิบายว่า คำว่า “การอุทธรณ์” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ และ “การอุทธรณ์” ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ใช้คำว่า “อุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษ” แต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ใช้คำว่า “อุทธรณ์คำสั่งลงโทษ” ตามนัยดังกล่าว ก.พ. ในฐานะองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา และองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาตามขั้นตอนต่อจากกระบวนการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว มีอำนาจพิจารณาเฉพาะเรื่องดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น

ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า การที่องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการเฉพาะ โดยการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงใหม่แล้วเปลี่ยนฐานความผิดเพื่อกำหนดโทษใหม่นั้น ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยแล้วเป็นอันยุติ องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยแล้ว ให้เป็นประการอื่นได้อีก¹⁴⁷

2. การโต้แย้งระหว่างคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

การโต้แย้งระหว่างคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปรากฏในคำร้องของคำวินิจฉัยที่ 29/2548¹⁴⁸ โดยคณะรัฐมนตรีเสนอคำร้องลงวันที่ 16 มิถุนายน 2547 ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

¹⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

¹⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14-15.

¹⁴⁸ "คำวินิจฉัยที่ 29/2548 วันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 เรื่อง คณะรัฐมนตรีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร กับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกับวุฒิสภาและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา," *ราชกิจจานุเบกษา* 122 (22 กันยายน 2548): 1-12.

2 กรณี คือ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) และกรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร กับวุฒิสภาและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

คณะรัฐมนตรีชี้แจงว่า ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. มีสาเหตุมาจากข้อเท็จจริงที่ว่า คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้รับคำอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของนาย พิเชษฐ ไชยวณิช ลงวันที่ 2 กันยายน 2545 กรณีที่นายพิเชษฐฯ ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งของสำนักงาน ป.ป.ช. ตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และคณะกรรมการ ข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 37 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติข้อมูล ข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ส่งคำอุทธรณ์ของนายพิเชษฐฯ ให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย เป็นผู้พิจารณา¹⁴⁹

ประธานคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ ได้อาศัยอำนาจตาม มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และระเบียบคณะกรรมการ ข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วยอำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณา และองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัย ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2542 ข้อ 6 วรรคสอง มอบหมายให้ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ คณะที่ 3 เป็นผู้พิจารณาคำอุทธรณ์ ดังกล่าว ปรากฏว่า คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ คณะที่ 3 เห็นว่า ข้อมูลข่าวสารตามคำอุทธรณ์นั้น เป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในความครอบครองของ สำนักงาน ป.ป.ช. และเป็นเอกสารสำคัญที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขา สังคมฯ จะต้องได้มาเพื่อประกอบการพิจารณาทบทวนการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูล ข่าวสารของสำนักงาน ป.ป.ช.¹⁵⁰

จากนั้นคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ คณะที่ 3 จึงมีมติเรียก ให้สำนักงาน ป.ป.ช. ส่งข้อมูลข่าวสารตามคำอุทธรณ์มาประกอบการพิจารณา แต่สำนักงาน ป.ป.ช. มี หนังสือแจ้งกลับมากว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วมีมติไม่อนุญาตให้จัดส่งข้อมูลข่าวสาร ดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ โดยอ้างมาตรา 120 แห่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ด้วย เหตุนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ คณะที่ 3 จึงมีมติที่ประชุม อาศัย

¹⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-2.

¹⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

อำนาจตามมาตรา 32 ประกอบกับมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ให้เรียกสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามประเด็นอุทธรณ์ เพื่อให้ประกอบการพิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยมีหนังสือเรียกข้อมูลข่าวสารถึงกรรมการ ป.ป.ช. เป็นรายบุคคลครบทั้ง 8 คน¹⁵¹

ต่อมาสำนักงาน ป.ป.ช. มีหนังสือแจ้งว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไม่ให้ส่งสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง รายงานการสรุปสำนวนความเห็นของเจ้าหน้าที่และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีนายพิเชษฐ ไร่ขาว ให้แก่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ โดยให้เหตุผลว่ารัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับภายหลังจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ใช้บังคับแล้ว และกำหนดบทบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. “เป็นองค์กรอิสระที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับของหน่วยงานหรือองค์กรใด”¹⁵² อีกทั้งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร จึงไม่อาจแทรกแซงหรือสั่งการต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระได้ เมื่อมีกรณีบทบัญญัติของกฎหมายขัดกัน ย่อมต้องถือปฏิบัติตามกฎหมายที่ออกภายหลัง หรือกรณีบทบัญญัติของกฎหมายขัดกันระหว่างพระราชบัญญัติทั่วไปและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ย่อมต้องถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยถือว่าเป็นกฎหมายเฉพาะที่ไม่ต้องอยู่ภายในบังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540¹⁵³

ส่วนกรณีที่สองซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกับวุฒิสภาและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภานั้น คำร้องของคณะรัฐมนตรีชี้แจงว่า มีสาเหตุมาจากกรณีที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้รับคำอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของนายชูชาติ ศรีแสง ลงวันที่ 15 ตุลาคม 2545 กรณีที่นายชูชาติฯ ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 37 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ส่งคำอุทธรณ์ของนายชูชาติฯ ให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย เป็นผู้พิจารณา¹⁵⁴

¹⁵¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-3.

¹⁵² เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

¹⁵³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

¹⁵⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

ต่อมาประธานกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ มอบหมายให้ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ คณะที่ 3 เป็นผู้พิจารณาคำอุทธรณ์ ดังกล่าว โดยมีการประชุมและมีมติขั้นต้นให้รับเรื่องอุทธรณ์ดังกล่าวไว้พิจารณา และได้มีหนังสือเชิญ เลขาธิการวุฒิสภาหรือผู้แทนชี้แจงเหตุผลกรณีปฏิเสธการส่งสำเนาหนังสือของสมาชิกวุฒิสภาต่อ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ ปรากฏว่า เลขาธิการวุฒิสภาได้มี หนังสือถึงคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ แจ้งให้ทราบว่า สำเนาหนังสือ ดังกล่าวเป็นเอกสารข้อมูลที่อยู่ภายใต้การควบคุมของวุฒิสภา มิได้เป็นเอกสารข้อมูลที่อยู่ในความ ควบคุมดูแลของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา จึงไม่สามารถจัดส่งเอกสารดังกล่าวได้ แต่ได้มอบหมาย ให้ผู้แทนเข้าชี้แจงด้วยวาจา ต่อมาที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 19 สมัยสามัญทั่วไป วันศุกร์ที่ 25 เมษายน 2546 ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวและมีมติไม่อนุญาตให้เลขาธิการวุฒิสภาส่งเอกสารตามหมายเรียกของ ศาลอาญา และตามหนังสือเรียกเอกสารของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ¹⁵⁵

จากปัญหาทั้งสองกรณีดังกล่าว คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2547 มอบหมาย ให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย 2 ประเด็น ดังนี้¹⁵⁶ ประเด็นที่หนึ่ง การที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหาร ราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเป็นองค์กรตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของ ราชการ พ.ศ. 2540 ได้มีคำสั่งตามมาตรา 32 ประกอบมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เรียก ให้สำนักงาน ป.ป.ช. ส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณาอุทธรณ์ และได้มีคำ วินิจฉัยเป็นที่สุดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองให้แก่ประชาชนผู้ใช้สิทธิตามกฎหมาย แต่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ปฏิเสธคำสั่งเรียกเอกสารหรือ พยานหลักฐานและปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายหรือไม่ และ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ต้องอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของ ราชการ พ.ศ. 2540 หรือไม่

ประเด็นที่สอง การที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหาร ราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย มีคำสั่งตามมาตรา 32 ประกอบมาตรา 39 แห่ง พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เรียกเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณา

¹⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6-7.

¹⁵⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

อุทธรณ์ และได้มีคำวินิจฉัยให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองให้แก่ประชาชนผู้ใช้สิทธิอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แต่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปฏิเสธการส่งเอกสารและปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัย โดยอ้างว่าเป็นข้อมูลข่าวสารของวุฒิสภาที่ได้จากการตรวจสอบประวัติและความประพฤติ โดยคณะกรรมการการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 135 เนื่องจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาซึ่งเป็นหน่วยธุรการของวุฒิสภาเป็นเพียงหน่วยงานที่เก็บรักษาเอกสารดังกล่าวไว้แทนวุฒิสภาเท่านั้น รวมทั้งวุฒิสภาและคณะกรรมการการวิสามัญกิจการวุฒิสภามีมติเป็นแนวทางเดียวกัน คือไม่ให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาส่งเอกสารตามที่มีคำสั่งเรียกและไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ เป็นการกระทำที่ขัดด้วยกฎหมายหรือไม่ และข้อมูลตามอุทธรณ์ที่เป็นประเด็นพิจารณานี้ เป็นข้อมูลโดยแท้ของวุฒิสภา หรือเป็นข้อมูลที่ต้องอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายกระมล ทองธรรมชาติ ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ มีมติเสียงข้างมากไม่รับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัย ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมากจำนวน 9 คน¹⁵⁷ เห็นว่า กรณีตามคำร้องไม่เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย 6 คน¹⁵⁸ เห็นว่า กรณีตามคำร้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้ว จึงรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266

คำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลในการไม่รับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย โดยชี้ว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 คำร้องที่ผู้ร้องมีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยต้องประกอบด้วย เงื่อนไข 2 ประการ ประการที่หนึ่งคือ ต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น เงื่อนไขประการที่สองคือ ผู้มีสิทธิเสนอคำร้องต้องเป็นประธานรัฐสภา หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ศาลรัฐธรรมนูญขยาย

¹⁵⁷ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก จำนวน 9 คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายมงคล สระฐาน นายผัน จันทรปาน นายจิระ บุญพจนสุนทร นายจุมพล ณ สงขลา นายปรีชา เฉลิมวณิช นายมานิต วิทยาเต็ม พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช และนายสุวิทย์ อีรพงษ์

¹⁵⁸ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย จำนวน 6 คน คือ นายนพดล เสงเจริญ นายศักดิ์ เตชะชาญ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ นางสาวนีย์ อัสวโรจน์ นายอภัย จันทนจุลกะ และนายอูระ หวังอ้อมกลาง

ความว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ” คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรในฝ่ายบริหาร และมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ หมวด 7 คณะรัฐมนตรีจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญจากกรณีตามคำร้องนี้ ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร” เป็นคณะกรรมการที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งตามข้อเสนอของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้มีขึ้นและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จึงมิใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ¹⁵⁹

สำหรับเหตุผลที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่า กรณีตามคำร้องทั้งสองกรณีไม่เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีนั้น ศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่า ปัญหาตามคำร้องทั้งสองกรณี เป็นปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหาร ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ดังนั้น แม้คณะรัฐมนตรีจะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่การที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แต่งตั้งบุคคล หรือคณะบุคคลตามที่พระราชบัญญัตินี้กล่าวให้อำนาจไว้ เพื่อมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลใช้อำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ด้วยเหตุที่คณะรัฐมนตรีไม่ได้ใช้อำนาจในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง จึงไม่ใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266¹⁶⁰

3. การโต้แย้งระหว่างคณะรัฐมนตรีกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง

การโต้แย้งเรื่องเขตอำนาจระหว่างคณะรัฐมนตรีกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง ปรากฏในคำร้องของคำวินิจฉัยที่ 2/2557¹⁶¹ ยื่นโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีสาเหตุมาจากความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ใน

¹⁵⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

¹⁶⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

¹⁶¹ "คำวินิจฉัยที่ 2/2557 วันที่ 24 มกราคม พุทธศักราช 2557 เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 214 กรณีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะรัฐมนตรีในการกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป," *ราชกิจจานุเบกษา* 131 (17 เมษายน 2557): 107-18.

ประเด็นที่ว่าวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรนั้น จะกำหนดวันเลือกตั้งขึ้นใหม่ได้หรือไม่ อย่างไร และการกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปขึ้นใหม่ เป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรใด ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่ามีเหตุจำเป็นอันเป็นอุปสรรคแก่การดำเนินการจัดการเลือกตั้งถึงขนาดที่หากดำเนินการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปต่อไป ก็ไม่อาจเสร็จสิ้นลงได้ หรือหากเสร็จสิ้นลงก็ไม่อาจบรรลุผล หรือจะเป็นเหตุให้เสื่อมเสียต่อไป จึงจำเป็นต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปขึ้นใหม่

คำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งชี้แจงว่า ปัญหาดังกล่าวมีสาเหตุอันสืบเนื่องมาจากความขัดแย้งและแตกแยกของชนในชาติ มีการชุมนุมของกลุ่มมวลชน และกลุ่ม กปปส. เพื่อให้มีการยกเลิกการผ่านร่างกฎหมายนิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมืองและการแสดงออกทางการเมืองของประชาชน มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและหลักนิติธรรม และการไม่ยอมรับอำนาจตุลาการ เมื่อรัฐบาลนำโดยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2556 และกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันอาทิตย์ที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 กลุ่มมวลชนนำโดย “คณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” (กปปส.) เห็นว่ารัฐบาลหมดความชอบธรรมที่จะบริหารประเทศชาติต่อไป จึงมีการขัดขวางการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองก่อนการเลือกตั้งอันเป็นเหตุนำมาซึ่งการชุมนุมประท้วงต่อต้านรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง¹⁶²

การประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2556 เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2556 มีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง โดยมาตรา 4 บัญญัติให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ในวันอาทิตย์ที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 และมาตรา 5 บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีและประธานกรรมการการเลือกตั้งรักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้ จากนั้นคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง การสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฉบับลงวันที่ 12 ธันวาคม 2556 โดยกำหนดวันที่พรรคการเมืองจะยื่นบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ตั้งแต่วันที่ 23 ธันวาคม 2556 ถึงวันที่ 27 ธันวาคม 2556 และกำหนดวันสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ตั้งแต่วันที่ 28 ธันวาคม 2556 ถึงวันที่ 1 มกราคม 2557¹⁶³

¹⁶² เรื่องเดียวกัน, หน้า 113.

¹⁶³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 107-108.

แต่ปรากฏว่าในช่วงระยะเวลาที่รับสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อมีกลุ่มผู้ชุมนุมมาปิดล้อมสถานที่รับสมัครเลือกตั้งและมีการกระทบกระทั่งกับเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ดูแลความปลอดภัยจนมีผู้เสียชีวิตและผู้บาดเจ็บหลายราย คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีแถลงการณ์แจ้งไปยังเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ขอให้รัฐบาลพิจารณาเลื่อนการเลือกตั้งออกไป ต่อมาสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรีได้มีหนังสือแจ้งเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งว่า คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 7 มกราคม 2557 รับทราบแถลงการณ์สำคัญดังกล่าว และได้ส่งความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งมีความเห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่จัดให้มีการเลือกตั้งในวันเลือกตั้งตามที่กำหนด หากมีบุคคลใดมาขัดขวางการดำเนินการดังกล่าว คณะกรรมการการเลือกตั้งย่อมสามารถพิจารณาบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมได้ และเห็นว่า การเปลี่ยนแปลงวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะกระทำได้เฉพาะกรณีตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 78 เท่านั้น โดยเป็นอำนาจวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเอง¹⁶⁴

ภายหลังการเปิดรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับแจ้งจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดต่าง ๆ ว่า ได้มีการขัดขวางการสมัครรับเลือกตั้งส่งผลให้ในหลายเขตเลือกตั้งมีผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงคนเดียว และหลายเขตเลือกตั้งไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้ง ในขณะเดียวกันสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือถึงคณะกรรมการการเลือกตั้งชี้ว่าการใช้งบประมาณแผ่นดินในการเลือกตั้งอาจจะเกิดความสูญเปล่า และมีได้มีผลตามเป้าหมายของการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีหนังสือกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเสนอความเห็นที่รัฐบาลควรเสนอพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้งเป็นการทั่วไปขึ้นใหม่เพื่อให้โอกาสทุกพรรคการเมืองได้หารือร่วมกันและได้ช้อยู่ดีในการเลือกตั้งที่เป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย แต่นายกรัฐมนตรีมิได้ดำเนินการนำความกราบบังคมทูลฯ เสนอพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้งเป็นการทั่วไปขึ้นใหม่แต่ประการใด หากแต่ได้แสดงความเห็นผ่านสื่อสาธารณะยืนยันว่า การกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ไม่สามารถกระทำได้อีกทั้งนายกรัฐมนตรีและคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ไม่มีอำนาจกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ด้วย¹⁶⁵

ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเห็นว่ามีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย 2 ประเด็น คือ ประเด็นแรก หากมีเหตุจำเป็นที่ไม่อาจก้าวล่วงได้ตั้งกรณีที่กล่าวอ้างในคำร้องจะสามารถกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปขึ้นใหม่ได้หรือไม่ และประเด็นที่สอง อำนาจในการกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นใหม่เป็น

¹⁶⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 111-112.

¹⁶⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 112.

อำนาจขององค์กรใด ระหว่างผู้ร้องกับคณะรัฐมนตรีโดยนายกรัฐมนตรี เนื่องจากนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ที่มีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวในการนำความกราบบังคมทูลฯ เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปขึ้นใหม่ และเป็นผู้ที่จะต้องลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว¹⁶⁶

ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายจรูญ อินทจาร ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ¹⁶⁷ ได้กำหนดประเด็นพิจารณาวินิจฉัย 2 ประเด็น คือ ประเด็นแรก วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรจะกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ได้หรือไม่ อย่างไร และประเด็นที่สอง การกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปขึ้นใหม่ เป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรใด¹⁶⁸ ผลปรากฏว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยในประเด็นแรกโดยมติเอกฉันท์ว่า “วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร สามารถกำหนดขึ้นใหม่ได้” และวินิจฉัยในประเด็นที่สองโดยเสียงข้างมาก 7 ต่อ 1 เสียง¹⁶⁹ ว่า “การกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปขึ้นใหม่ เป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกันของนายกรัฐมนตรีและประธานกรรมการการเลือกตั้ง”

ในการพิจารณาวินิจฉัยประเด็นแรก ศาลรัฐธรรมนูญได้ชี้ถึงนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา 108 โดยอธิบายว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติให้การยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยการนำความกราบบังคมทูลฯ ของนายกรัฐมนตรี และการยุบสภาผู้แทนราษฎรต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 108 วรรคสอง พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรจึงมีความแตกต่างจากพระราชกฤษฎีกาทั่วไปที่ตราโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด อีกทั้งพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรจะต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปไว้ด้วย โดยวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องอยู่ภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่า 45 วันแต่ไม่เกิน 60 วันนับแต่วันยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้อง

¹⁶⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 111.

¹⁶⁷ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 8 คน คือ นายจรูญ อินทจาร นายจรูญ ภักดีชนากุล นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

¹⁶⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 113.

¹⁶⁹ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก จำนวน 7 คน คือ นายจรูญ อินทจาร นายจรูญ ภักดีชนากุล นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย 1 คน คือ นายนุรักษ์ มาประณีต

กับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีระยะเวลาพอสมควรในการเตรียมความพร้อมสำหรับการเลือกตั้งและให้เกิดความเป็นธรรมแก่พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคน

เมื่อพิจารณาสาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2556 ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า มีบทบัญญัติที่เป็นสาระสำคัญสองส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง มาตรา 3 เป็นบทบัญญัติให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ และส่วนที่สอง มาตรา 4 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันอาทิตย์ที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 ทั้งนี้ โดยมีมาตรา 5 บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีและประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า บทบัญญัติในส่วนที่หนึ่งที่ให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้น เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรตามที่นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลฯ แล้ว ในกรณีนี้นายกรัฐมนตรีไม่สามารถนำความกราบบังคมทูลฯ พระมหากษัตริย์เพื่อให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรซ้ำได้อีก เพราะการยุบสภาผู้แทนราษฎรกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 108 วรรคสาม¹⁷⁰

ส่วนบทบัญญัติในส่วนที่สอง ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า การกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น เป็นการบัญญัติให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันอาทิตย์ที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 ซึ่งการกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปนี้ แม้เป็นการกำหนดโดยนายกรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นผู้มีหน้าที่นำความกราบบังคมทูลฯ และลงนามรับสนองพระบรมราชโองการพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว แต่การกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปมีความสัมพันธ์กับการควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 235 ได้ให้อำนาจไว้ และมีกำหนดระยะเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการในกระบวนการจัดการเลือกตั้งหลายประการ

ศาลรัฐธรรมนูญอธิบายต่อไปว่า การที่นายกรัฐมนตรีจะต้องกำหนดวันเลือกตั้งในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร จำเป็นต้องประสานงานกับคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน เมื่อกำหนดวันเลือกตั้งแล้ว การดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็จะเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ แสดงให้เห็นว่า โดยหลักทั่วไปเมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมีการกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้นด้วยการที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งจะไปกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ให้ผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวโดยพลการจึงมีอาจะกระทำได้¹⁷¹

¹⁷⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 114.

¹⁷¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 114-115.

ส่วนเหตุผลที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 108 วรรคสอง บัญญัติให้ต้องกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรนั้น ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า “เพื่อเร่งรัดให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและรัฐบาลใหม่มาทำหน้าที่โดยเร็ว เพื่อจะได้ดำเนินการบริหารประเทศตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญต่อไปเท่านั้น หาใช่บทบังคับเด็ดขาดไม่ เพราะหากเกิดเหตุสุดวิสัยหรือเหตุจำเป็นอย่างอื่นมาขัดขวางทำให้การจัดการเลือกตั้งทั่วไปตามกำหนดเดิมไม่อาจดำเนินการให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ หรืออาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติ ความมั่นคงแห่งรัฐ หรือภัยพิบัติสาธารณะอันสำคัญ ก็สามารถกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ต่างจากที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรได้ตามสภาพการณ์แห่งความจำเป็น”¹⁷²

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นดังกล่าวและต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปต่างจากที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรนั้น ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า อาจกระทำได้ แต่จะต้องกระทำโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเปลี่ยนแปลงกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปที่กำหนดไว้เดิมเท่านั้น ไม่อาจจะกระทำโดยมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งเหมือนกรณีการกำหนดวันลงคะแนนเลือกตั้งใหม่เฉพาะในบางหน่วยเลือกตั้งหรือบางเขตเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 78 หรือมาตรา 108 ดังกรณีที่ได้เคยเกิดขึ้นมาก่อนแล้ว เมื่อครั้งที่ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งวันเลือกตั้งทั่วไปที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2549 เป็นวันที่ 2 เมษายน 2549 ต้องถูกกำหนดขึ้นใหม่ตามพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป พ.ศ. 2549 ที่ได้กำหนดให้มีวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่เป็นวันที่ 15 ตุลาคม 2549 หลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยให้การเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 เมษายน 2549 ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการดำเนินการเป็นไปโดยไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้¹⁷³

ในการพิจารณาวินิจฉัยประเด็นที่สองที่ว่า การกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปขึ้นใหม่เป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรใดนั้น ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่สามารถจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันเนื่องมาจากเหตุสุดวิสัยหรือเหตุจำเป็นอย่างอื่นหรือมีเหตุขัดขวางทำให้การจัดการเลือกตั้งทั่วไปตามวันที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ การกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ย่อมสามารถทำได้โดยการตราเป็นพระราช

¹⁷² เรื่องเดียวกัน, หน้า 115.

¹⁷³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 115-116.

กฤษฎีกาซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีที่ต้องเป็นผู้นำความกราบบังคมทูลฯ ต่อพระมหากษัตริย์ แต่นายกรัฐมนตรีจะต้องปรึกษารื้อกับคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน¹⁷⁴

ศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 235 บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และวรรคสอง บัญญัติให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ซึ่งจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมและดำเนินการจัดการเลือกตั้ง อีกทั้งพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2556 มาตรา 5 ก็บัญญัติให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวร่วมกับนายกรัฐมนตรีด้วย ในกรณีที่กฎหมายใดบัญญัติให้มีผู้รักษาการตามกฎหมายหลายคน ย่อมเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้รักษาการตามกฎหมายที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่และรับผิดชอบในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตน รวมทั้งประสานการปฏิบัติในระหว่างผู้รักษาการตามกฎหมายคนอื่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย เพื่อให้การปฏิบัติดำเนินไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย¹⁷⁵

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า “หากมีเหตุที่จะนำไปสู่ความเสียหายร้ายแรงแก่ประเทศชาติหรือประชาชน อันเนื่องมาจากการจัดการเลือกตั้งทั่วไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการการเลือกตั้งก็ชอบที่จะต้องแจ้งให้นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีทราบเพื่อให้พิจารณาดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ ตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของนายกรัฐมนตรีและประธานกรรมการการเลือกตั้ง ในฐานะผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรที่จะต้องดำเนินการร่วมกัน เพื่อให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปสำเร็จลุล่วงได้ด้วยดีตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปขึ้นใหม่ เป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกันของนายกรัฐมนตรีและประธานกรรมการการเลือกตั้ง”¹⁷⁶

¹⁷⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 116.

¹⁷⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 116-117.

¹⁷⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 117.

องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายบริหารกระทำการใช้อำนาจนอกเหนือบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญกลุ่มสุดท้าย มีลักษณะเป็นการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยกล่าวหาว่าบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาและคณะรัฐมนตรีใช้อำนาจหน้าที่กระทำการในเรื่องซึ่งอยู่นอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ให้กระทำได้ ดังปรากฏในคำร้องที่เข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 10 คำร้อง ประกอบด้วยคำร้องในคำวินิจฉัยที่ 18 - 22/2555 คำวินิจฉัยที่ 15-18/2556 และคำวินิจฉัยที่ 1/2557 ทั้งหมดเกิดขึ้นภายใต้บริบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และเกิดจากการกระทำในเรื่องเดียวกัน นั่นคือ การแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ฝ่ายรัฐบาลและสมาชิกฝ่ายเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรร่วมกันเสนอญัตติในปี 2555 ปี 2556 และปี 2557 ซึ่งทุกกรณีถูกกล่าวหาว่ามีการกระทำที่เข้าข่ายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 68

การโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติในกรณีนี้ จึงอยู่ภายใต้กลไกอีกรูปแบบหนึ่งซึ่งต่างจากการโต้แย้งร่างกฎหมายที่ผ่านการอนุมัติของเสียงข้างมากในรัฐสภาแล้วและอยู่ในขั้นตอนก่อนเข้าสู่การประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย ดังได้กล่าวถึงในบทที่ 4 บทที่ 5 และบทที่ 6 เนื่องจากในกรณีนี้เป็นข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญซึ่งฝ่ายหนึ่งโต้แย้งว่าองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติรวมถึงองค์กรฝ่ายบริหารซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญใช้อำนาจหน้าที่กระทำการในเรื่องซึ่งรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้อำนาจไว้ หรือเป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยวิธีการซึ่งไม่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ หรือเป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยมีผลลบล้างกฎเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญและขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งทุกกรณีล้วนเป็นการใช้อำนาจสาธารณะที่สามารถถูกกล่าวหาต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ตามมาตรา 68 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วย “สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ” เพราะหากการกระทำดังกล่าวมีผลทางกฎหมายโดยสมบูรณ์ได้ ย่อมมีนัยเท่ากับว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องนั้น ๆ ได้ถูกลบล้างหรือเปลี่ยนแปลงไปโดยปริยาย ด้วยข้อเท็จจริงที่ว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญสามารถใช้อำนาจนอกเหนือขอบเขตหรือวิธีการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และการกระทำนั้นมีผลผูกพันองค์กรอื่นทั้งหมดได้จริง

1. การโต้แย้งการใช้อำนาจของรัฐสภาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีผลนำไปสู่การยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ

การโต้แย้งในกรณีนี้เกิดขึ้นในช่วงหลังจากรัฐบาลนำโดยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี เข้าบริหารประเทศในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2554 ข้อพิพาทดังกล่าวมีที่มาจาก

ข้อเท็จจริงที่ว่า คณะรัฐมนตรีรวมถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคเพื่อไทยและพรรคชาติไทยพัฒนาได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช จำนวน 3 ฉบับ ต่อที่ประชุมรัฐสภา และที่ประชุมได้มีมติเสียงข้างมากรับหลักการในวาระที่หนึ่ง เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2555 และมีมติเสียงข้างมากให้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ผ่านวาระที่สอง และเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่สามในวันที่ 5 มิถุนายน 2555 ด้วยเหตุที่สำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว บัญญัติให้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จึงก่อให้เกิดการโต้แย้งอย่างกว้างขวางว่าการกระทำดังกล่าวขัดต่อบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 291 ซึ่งบัญญัติให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นรายประเด็นหรือรายมาตรา มิใช่ให้แก้ไขเพื่อนำไปสู่การยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ข้อพิพาทในกรณีนี้ได้นำมาสู่การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญรวมทั้งสิ้น 5 คำร้อง ดังปรากฏในคำร้องของ **คำวินิจฉัยที่ 18-22/2555**¹⁷⁷ แต่ละคำร้องมีสาระสำคัญของข้อกล่าวหาโดยสรุปดังต่อไปนี้

คำร้องที่หนึ่ง ยื่นโดย พลเอก สมเจตน์ บุญถนอม กับคณะ กล่าวหาคณะรัฐมนตรี พรรคเพื่อไทย และพรรคชาติไทยพัฒนา กรณีที่ได้ยื่นญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 291 เนื่องจากพลเอก สมเจตน์ บุญถนอม กับคณะ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 291 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น ไม่ใช่หลักเกณฑ์และวิธีการที่จะยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ดังนั้น การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จึงมีผลให้เป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ถือเป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ ในความเห็นของพลเอก สมเจตน์ บุญถนอม และคณะ เห็นว่า การเสนอญัตติดังกล่าวเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 68¹⁷⁸

นอกจากนี้ พลเอก สมเจตน์ บุญถนอม กับคณะ ยังชี้ว่ากระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา แต่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอซึ่งรัฐสภาให้ความเห็นชอบในวาระที่สองแล้ว ได้กำหนดให้มี “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” เป็นผู้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยไม่ต้องนำกลับมาให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบอีกครั้ง จึงถือเป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ไปให้สภาร่างรัฐธรรมนูญ และทำให้สภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะรัฐมนตรีที่จะเกิดขึ้นภายหลังการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่แล้วเสร็จ

¹⁷⁷ "คำวินิจฉัยที่ 18 - 22/2555 วันที่ 13 กรกฎาคม พุทธศักราช 2555 เรื่อง คำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 68," *ราชกิจจานุเบกษา* 129 (13 ธันวาคม 2555): 1-26.

¹⁷⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ พลเอก สมเจตน์ บุญถนอม กับคณะ จึงเห็นว่า เป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 291 ด้วย

ในคำร้องของพลเอก สมเจตน์ บุญถนอม กับคณะ ชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า พวกตนได้เสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้ว และขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยและมีคำสั่งใน 3 เรื่อง คือ ประการแรก มีคำสั่งให้ประธานรัฐสภาในฐานะรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเลิกกระทำการใด ๆ เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประการที่สอง มีคำสั่งให้ยุบพรรคเพื่อไทยและพรรคชาติไทยพัฒนา ซึ่งเป็นผู้ยื่นร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประการที่สาม มีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคเพื่อไทยและพรรคชาติไทยพัฒนา เป็นเวลา 5 ปีนับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง¹⁷⁹

คำร้องที่สอง ยื่นโดย นายวันธงชัย ชำนาญกิจ ทนายความ กล่าวหาว่า ประธานรัฐสภาในฐานะรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และพรรคเพื่อไทย ใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เนื่องจากพรรคเพื่อไทยและพรรคชาติไทยพัฒนาได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่...) พุทธศักราช ขึ้น โดยมีสาระสำคัญเป็นการจัดให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยการเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 16 การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยเพิ่ม มาตรา 291/1 ถึงมาตรา 291/16 ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่¹⁸⁰

นายวันธงชัย ชำนาญกิจ เห็นว่า การกระทำดังกล่าวเป็นการล้มล้างหรือยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ซึ่งขัดกับหลักการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การกระทำดังกล่าวจะส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงองค์การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้ ซึ่งรวมถึงมาตรา 2 ที่บัญญัติว่า ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ดังนั้น การยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับจึงเป็นการทำลายหลักการสำคัญที่รัฐธรรมนูญมุ่งคุ้มครอง และขัดต่อมาตรา 68 นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา 291 เป็นบทบัญญัติให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นประเด็น ไม่มีเจตนารมณ์ให้ตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาโดยเสียงข้างมาก ดังนั้น หากบุคคลหรือพรรคการเมืองใดทำการล้มล้างหรือยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ทั้งฉบับ ด้วยวิธีการใด ๆ ย่อมถือเป็นภัยต่อรัฐธรรมนูญ

¹⁷⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-3.

¹⁸⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

ตามความเห็นของนายวันธงชัย ชำนาญกิจ มองว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 ประชาชนผู้พบเห็นบุคคลหรือพรรคการเมืองใดทำการล้มล้างหรือยกเลิกรัฐธรรมนูญ ย่อมมีสิทธิที่จะพิทักษ์รัฐธรรมนูญด้วยการเสนอเรื่องดังกล่าวต่ออัยการสูงสุดได้ โดยตนได้ใช้สิทธิเสนอความเห็นดังกล่าวต่ออัยการสูงสุด ตั้งแต่วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2545 แต่ยังไม่ทราบผลการดำเนินการแต่อย่างใด กระทั่งเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2555 รัฐสภาได้มีมติด้วยเสียงข้างมากให้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช ที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีและพรรคเพื่อไทย ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาเรียงลำดับมาตราในวาระที่สอง และรัฐสภาได้กำหนดให้มีการลงมติในวาระที่สามในวันที่ 5 มิถุนายน 2555 ซึ่งหากร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาในวาระที่สามและมีการนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ย่อมไม่สามารถยื่นเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้อีกต่อไป¹⁸¹

นายวันธงชัย ชำนาญกิจ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 68 วรรคสอง มีความหมายว่า ตนในฐานะบุคคลผู้ทราบการกระทำอันต้องห้าม ย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ และมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวได้อีกทางหนึ่งด้วย เมื่ออัยการสูงสุดไม่ดำเนินการตามที่ตนได้เสนอเรื่อง จึงมีความจำเป็นต้องอาศัยสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 68 ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้พิจารณาวินิจฉัย โดยเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยใน 2 ประการ คือ ประการแรก วินิจฉัยสั่งการให้คณะรัฐมนตรีและพรรคเพื่อไทย ถอนร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช ออกจากการพิจารณาของรัฐสภา และประการที่สอง วินิจฉัยสั่งการให้รัฐสภาระงับการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามในวันที่ 5 มิถุนายน 2555¹⁸²

คำร้องที่สาม ยื่นโดย นายวิรัตน์ กัลยาศิริ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสงขลาสังกัดพรรคประชาธิปัตย์ กล่าวหาคณะรัฐมนตรีและและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคเพื่อไทย กรณีที่ได้ร่วมกันเสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช ซึ่งต่อมาที่ประชุมรัฐสภาได้มีมติเสียงข้างมากรับหลักการในวาระที่หนึ่ง และมีมติเสียงข้างมากให้ผ่านวาระที่สอง โดยรัฐสภาจะพิจารณาวาระที่สาม ในวันที่ 5 มิถุนายน 2555 นายวิรัตน์ กัลยาศิริ เห็นว่า การกระทำของกลุ่มบุคคลดังกล่าวในการเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยไม่มีการสงวนมาตราใดไว้นั้น เป็นการเปิดช่องให้กลุ่มบุคคลสามารถทำการยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ และเป็นการทำลายหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมี

¹⁸¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3-4.

¹⁸² เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จึงเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ¹⁸³

นายวิรัตน์ กัลยาศิริ เห็นว่า การกระทำของคณะรัฐมนตรีและพรรคเพื่อไทยในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว ถือเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 และมาตรา 291 และไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา 291 ประกอบกับมาตรา 136 (16) เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา 291 มิได้มีเจตนารมณ์ให้จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญและยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ แต่มีเจตนารมณ์เพื่อเปิดโอกาสให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นประเด็น ซึ่งมิใช่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ในทุกมาตราหรือทุกกรณี นายวิรัตน์ กัลยาศิริ ชี้ว่า การมอบหมายให้สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพราะแม้รัฐสภาจะมีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น รัฐสภาสามารถกระทำได้เฉพาะตามกรอบที่รัฐธรรมนูญกำหนดเท่านั้น

นายวิรัตน์ กัลยาศิริ ให้เหตุผลประกอบคำร้องว่า เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 291 ประกอบมาตรา 136 (16) บัญญัติให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาโดยเฉพาะ การที่รัฐสภาจะแต่งตั้งหรือมอบหมายให้สภาร่างรัฐธรรมนูญมาทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จึงไม่สามารถกระทำได้ เพราะเป็นการกระทำที่อยู่นอกกรอบของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 291 อีกทั้งผู้มีอำนาจกระทำการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ ต้องเป็นองค์กรผู้มีอำนาจในการสถาปนารัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่ใช่องค์กรที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐธรรมนูญดังเช่นรัฐสภา เมื่อรัฐสภาไม่มีอำนาจร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รัฐสภาก็ย่อมไม่สามารถโอนหน้าที่หรือมอบหมายให้ผู้ใดร่างรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้น นายวิรัตน์ กัลยาศิริ จึงเห็นว่า การกระทำของคณะรัฐมนตรีและพรรคเพื่อไทยในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และการกำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แทนรัฐสภา เป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 136 และมาตรา 291¹⁸⁴

ตามความเห็นของนายวิรัตน์ กัลยาศิริ การกระทำของคณะรัฐมนตรีและพรรคเพื่อไทย ในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และการกระทำของประธานรัฐสภาในฐานะรัฐสภา ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 มาตรา 136 และมาตรา 291 ในการยื่นคำร้องนี้ นายวิรัตน์ กัลยาศิริ ชี้แจงว่า ตนได้เสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้ว จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา

¹⁸³ เรื่องเดียวกัน.

¹⁸⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

วินิจฉัยและมีคำสั่งใน 3 ประการ คือ ประการแรก ขอให้วินิจฉัยว่าการเสนอญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมโดยคณะรัฐมนตรีและพรรคเพื่อไทย และการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐสภา เป็นไปโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวเป็นอันตกไป ประการที่สอง ขอให้วินิจฉัยสั่งการให้คณะรัฐมนตรีและพรรคเพื่อไทย ถอนร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมออกจากการพิจารณาของรัฐสภา และประการที่สาม ขอให้วินิจฉัยสั่งการให้รัฐสภาระงับการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามในวันที่ 5 มิถุนายน 2555¹⁸⁵

คำร้องที่สี่ ยื่นโดย นายวรินทร์ เทียมจรัส อดีตสมาชิกวุฒิสภาสรรหา กล่าวหาว่าบุคคล คณะบุคคล คณะรัฐมนตรี และพรรคการเมือง ได้เสนอญัตติพร้อมร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 291 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีคณะบุคคลมาทำหน้าที่ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การกระทำดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการแก้ไขหลักการสำคัญของการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเป็นการล้มล้างรัฐธรรมนูญ อันเป็นการต้องห้ามตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 และมาตรา 291 นายวรินทร์ เทียมจรัส ให้ความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้อำนาจรัฐสภาเท่านั้น การกำหนดให้มีคณะบุคคลทำหน้าที่แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ เป็นการขัดต่อหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เมื่อตนได้เสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงเมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2555 แล้ว แต่ยังไม่ทราบผลการดำเนินการแต่อย่างใด จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องและมีคำสั่งคุ้มครองฉุกเฉินให้รัฐสภาด่วนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 291¹⁸⁶

คำร้องที่ห้า ยื่นโดย นายบวร ยสินทร ประธานเครือข่ายราษฎรอาสาปกป้อง 3 สถาบัน กับคณะ กล่าวหาคณะรัฐมนตรี นายสุนัย จุลพงศธร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเพื่อไทย กับคณะ และนายภราดร ปริศนานันท์กุล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคชาติไทยพัฒนา กับคณะ ในกรณีที่มีการเสนอญัตติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช รวมทั้งสิ้น 3 ฉบับ ซึ่งรัฐสภาได้มีมติรับหลักการไปเมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2555 เนื่องจาก นายบวร ยสินทร กับคณะ เห็นว่า การที่กลุ่มบุคคลดังกล่าวได้ใช้สิทธิและเสรีภาพดำเนินการเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 291 ตามร่างที่ยื่นต่อประธานรัฐสภานั้น ย่อมมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของปวงชนชาวไทย เนื่องจากร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 291 ไม่ใช่เป็นการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 291 เพราะไม่มีญัตติขอ

¹⁸⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5-6.

¹⁸⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องแสดงข้อขัดข้องของรัฐธรรมนูญมาตราใดที่ไม่สามารถใช้บังคับหรือมีปัญหาใด ๆ¹⁸⁷

นายบวร ยสินทร กับคณะ เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า และเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีที่มาจากการทำประชามติ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 291 เพื่อให้มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ก็ต้องทำประชามติด้วย แต่ร่างรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบในหลักการตามที่มีการเสนอนั้น กลับมีบทบัญญัติให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาและมีอำนาจพิเศษในการล้มล้างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมาใช้แทน และให้อำนาจรัฐสภาเลือกคณะบุคคลเป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ด้วย ดังนั้น นายบวร ยสินทร กับคณะ จึงเห็นว่า การกระทำของคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกรัฐสภาที่จะยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ย่อมเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อรัฐธรรมนูญ เมื่อตนและคณะได้เสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริง เมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2555 แล้ว แต่ยังไม่ทราบผลการดำเนินการแต่อย่างใด จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องเพื่อพิจารณาและไต่สวนฉุกเฉินก่อนที่รัฐสภาจะลงมติในวาระที่สามของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ¹⁸⁸

ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ¹⁸⁹ รับคำร้องทั้งหมดไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 โดยให้เหตุผลว่า มาตรา 68 วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่ผู้ทราบการกระทำของบุคคลหรือพรรคการเมืองผู้กระทำการตามมาตรา 68 วรรคหนึ่ง มีสิทธิให้มีการตรวจสอบการกระทำความผิดดังกล่าวได้ 2 ประการ คือ ประการแรก เสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริง และประการที่สอง ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำความผิด ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและวินิจฉัยสั่งการในกรณีที่ผู้ร้องใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญตามมาตรา 68 วรรคสองนี้ เป็นภาระหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ส่วนอัยการสูงสุดเพียงแต่มีหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นและยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น มิได้ตัดสิทธิของผู้ร้องที่จะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงแต่ประการใด ดังนั้น เมื่อผู้ร้องได้เคยเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบแล้วยังไม่ได้ผลเป็นที่พอใจ จึงย่อมจะใช้สิทธิประการที่สอง ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ด้วย

¹⁸⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6-7.

¹⁸⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

¹⁸⁹ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 8 คน คือ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

ศาลรัฐธรรมนูญได้ชี้ถึงนัยของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 68 โดยอธิบายว่า มาตรา 68 วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่ผู้ทราบการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 68 วรรคหนึ่ง ที่จะใช้สิทธิให้มีการตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้ โดยให้มีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ และยังมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวได้ด้วย เพราะอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและวินิจฉัยสั่งการในกรณีที่ผู้ร้องใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญตามมาตรา 68 วรรคสองนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ อัยการสูงสุดเพียงแต่มีหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นและยื่นคำร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เท่านั้น แต่ก็ได้ตัดสิทธิของผู้ร้องที่จะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง¹⁹⁰

ศาลรัฐธรรมนูญขยายความว่า ตามเจตนารมณ์ในมาตรา 68 แม้ผู้ร้องได้เสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบแล้ว ก็ไม่ตัดสิทธิผู้ร้องที่จะใช้สิทธิในประการที่สองยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ การแปลความเช่นนี้เป็นไปเพื่อรับรองสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้ในมาตรา 68 ที่ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิต่อต้านโดยสันติวิธีซึ่งการกระทำใด ๆ ที่เป็นไปเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้” ศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลต่อไปว่า การที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งให้เลิกการกระทำที่อาจเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญได้นั้น การกระทำดังกล่าวจะต้องกำลังดำเนินการอยู่และยังมิบังเกิดผล ศาลรัฐธรรมนูญจึงจะมีคำวินิจฉัยสั่งให้เลิกการกระทำนั้นได้ มิเช่นนั้นแล้ว คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 68 วรรคสอง ก็จะพ้นวิสัย ไม่สามารถใช้บังคับได้

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้ชี้ถึงนัยของ “สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ” ตามมาตรา 68 โดยให้คำอธิบายว่ามาตราดังกล่าวมีหลักการสำคัญคือ “มุ่งหมายให้ชนชาวไทยทุกคนมีส่วนร่วมในการปกป้องพิทักษ์รักษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และการเข้าสู่อำนาจในการปกครองประเทศให้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมิให้ถูกล้มล้าง ซึ่งถือเป็นมาตรการในการป้องกันไว้ล่วงหน้า เพื่อจะได้มีโอกาสตรวจสอบและวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำที่จะเป็นอันตรายต่อระบอบการปกครองและการล้มล้างรัฐธรรมนูญมิให้เกิดขึ้นได้ เพราะหากปล่อยให้เกิดการกระทำที่เป็นภัยร้ายแรงต่อรัฐธรรมนูญและระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญขึ้นแล้ว ย่อมสุทธวิสัยที่จะแก้ไขให้กลับคืนมาดังเดิมได้ ฉะนั้น ประชาชนผู้ทราบเหตุตามมาตรา 68 วรรค

¹⁹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7-8.

สอง ย่อมสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง เพื่อให้ประชาชนใช้สิทธิของตนต่อต้านการกระทำนั้นได้โดยสันติวิธี”¹⁹¹

ศาลรัฐธรรมนูญอธิบายต่อไปว่า เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาตรา 68 มิได้มุ่งหมายลงโทษทางอาญา หรือลงโทษทางรัฐธรรมนูญโดยการยุบพรรคการเมืองเท่านั้น แต่ยังหมายถึงการสั่งให้เลิกการกระทำที่มีชอบตามมาตรา 68 วรรคหนึ่ง เสียก่อนที่การกระทำนั้นจะบังเกิดผล การมีอยู่ของมาตรา 68 และมาตรา 69 แห่งรัฐธรรมนูญ จึงเป็นไปเพื่อรักษาหรือคุ้มครองตัวรัฐธรรมนูญเอง นั่นคือการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และป้องกันการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญย้ำว่า ความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญในประการนี้ ถือเป็นเจตนารมณ์หลักของรัฐธรรมนูญที่จะต้องยึดถือไว้เป็นสำคัญยิ่งกว่าเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ เพราะถึงแม้เจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ จะถือเป็นเครื่องมือช่วยค้นหาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ แต่ความเห็นของผู้ร่างรัฐธรรมนูญคนใดคนหนึ่งก็มีใช้เจตนารมณ์ทั้งหมดของรัฐธรรมนูญ

ในการขยายความเรื่องเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 นี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้อ้างถึงรายงานการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยชี้ว่า สาเหตุสำคัญของการอภิปรายในที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญทั้งสองกรณี มีเจตนาร่วมกันอยู่ที่การกำหนดให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญผ่านกลไกของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 68 เป็นสำคัญยิ่งกว่าเรื่องของตัวบุคคลผู้มีสิทธิเสนอคำร้อง ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า “การตีความเกี่ยวกับผู้มีสิทธิเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 68 จึงต้องตีความไปในแนวทางของการยอมรับสิทธิ มิใช่จำกัดสิทธิ เพื่อให้ชนชาวไทยและศาลรัฐธรรมนูญ สามารถเข้ามามตรวจสอบการกระทำที่อาจมีปัญหามาตรา 68 วรรคหนึ่ง และสามารถพิทักษ์รัฐธรรมนูญได้สมดังเจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าว”¹⁹²

จากข้อเท็จจริงในกรณีนี้ ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า เมื่ออัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงตามมาตรา 68 วรรคสองแล้ว แต่ยังไม่มีความสั่งประการใดจากอัยการสูงสุด หากปล่อยให้กระบวนการลงมติในวาระที่สามลุล่วงไปแล้ว แม้ต่อมาอัยการสูงสุดจะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยว่ากระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้เป็นไปโดยมิชอบด้วยมาตรา 68 วรรคหนึ่ง ให้เลิกการกระทำนั้น ก็จะไม่สามารถบังคับตามคำวินิจฉัยในทางใดได้อีก รวมทั้งไม่อาจย้อนคืนแก้ไขผลที่เกิดขึ้นจากการกระทำดังกล่าวได้ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้รับคำร้องทั้งห้าไว้พิจารณาวินิจฉัยตาม

¹⁹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 21-22.

¹⁹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 22.

รัฐธรรมนูญ มาตรา 68 และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550 ข้อ 17 (2) แล้ว ได้แจ้งให้ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำร้อง และได้เปิดให้ผู้ร้องทั้งห้านำเสนอข้อพิพาทเมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2555 โดยมีพยานฝ่ายผู้ร้องจำนวน 7 ปาก คือ พลเอก สมเจตน์ บุญถนอม นายเดชอุดม ไกรฤทธิ์ นายวันธงชัย ชำนาญกิจ นายวิรัตน์ กัลยาศิริ นายสุรพล นิติไกรพจน์ นายวรินทร์ เทียมจรัส และนายบวร ยสินทร และได้เปิดให้ผู้ถูกร้องทั้งหมดนำเสนอแก้เมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2555 โดยมีพยานฝ่ายผู้ถูกร้องจำนวน 7 ปาก คือ นายโกคิน พลกุล นายอุดมเดช รัตนเสถียร นายชุมพล ศิลปะอาชา นายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ นายยงยุทธ วิชัยดิษฐ นายภราดร ปริศนานันทกุล และนายอัษฎพร จารุจินดา¹⁹³

จากนั้นศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยประเด็นอันเป็นสาระสำคัญของคำร้อง 3 ประเด็น คือ ประเด็นที่หนึ่ง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 291 สามารถแก้ไขเพิ่มเติมโดยยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้ หรือไม่ ประเด็นที่สอง การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสามเป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 วรรคหนึ่ง หรือไม่ และประเด็นที่สาม หากกรณีเป็นการกระทำที่เข้าข่ายตามมาตรา 68 วรรคหนึ่ง จะถือเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องสั่งยุบพรรคการเมืองและเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือไม่¹⁹⁴

ในการพิจารณาวินิจฉัยประเด็นที่ว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 291 จะนำไปสู่การแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ทั้งฉบับ ได้หรือไม่ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญเริ่มด้วยการชี้ถึงหลักการทางรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับ “อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ” โดยอธิบายว่า “อำนาจในการก่อตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมืองหรืออำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ เป็นอำนาจของประชาชนอันเป็นที่มาโดยตรงในการให้กำเนิดรัฐธรรมนูญ โดยถือว่ามีความหมายเหนือรัฐธรรมนูญที่ก่อตั้งระบบกฎหมายและองค์กรทั้งหลายในการใช้อำนาจทางการเมืองการปกครอง เมื่อองค์กรที่ถูกจัดตั้งมีเพียงอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ และอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ จึงเป็นไปไม่ได้ที่จะให้องค์กรนั้นใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐธรรมนูญนั้นเองกลับไปแก้รัฐธรรมนูญนั้นเหมือนการใช้อำนาจแก้ไขกฎหมายธรรมดา”¹⁹⁵

จากหลักการดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญอธิบายว่า ประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายที่ยึด “หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ” ที่รัฐธรรมนูญจะต้องกำหนดวิธีการ

¹⁹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17-20.

¹⁹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16-17.

¹⁹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 23.

หรือกระบวนการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญไว้เป็นพิเศษแตกต่างจากกฎหมายโดยทั่วไป อีกทั้งการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นกระบวนการที่ได้ผ่านการลงประชามติโดยตรงของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนจึงเป็นผู้สถาปนารัฐธรรมนูญฉบับนี้ ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 291 แม้จะเป็นอำนาจของรัฐสภาก็ตาม แต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยการยกร่างใหม่ทั้งฉบับ “ยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 291” ศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่า เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2550 ได้มาโดยการลงประชามติของประชาชน ก็ควรจะได้ให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อน ว่าสมควรจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ หรือรัฐสภาจะใช้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตรา ก็เป็นความเหมาะสมและเป็นอำนาจของรัฐสภาที่จะดำเนินการดังกล่าวนี้ได้ ซึ่งจะเป็นการสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 291¹⁹⁶

สำหรับปัญหาที่ว่า การกระทำของคณะรัฐมนตรี พรรคเพื่อไทย และพรรคชาติไทยพัฒนา เป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 วรรคหนึ่ง หรือไม่ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญเริ่มด้วยการชี้ถึงนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา 291 โดยอธิบายว่า “การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 291 มีเจตนารมณ์เพื่อต้องการให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นรายมาตราเพื่อปฏิรูปการเมืองและปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองขึ้นใหม่ให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเป็นอำนาจที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้ไว้เพื่อเป็นช่องทางในการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากข้อบกพร่องในตัวรัฐธรรมนูญเอง หรือปัญหาจากข้อเท็จจริงทางการเมืองที่ต้องมีการแก้ปัญหาย่างเป็นระบบ และมีความสอดคล้องต่อเนื่องในคราวเดียวกัน”¹⁹⁷

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ...) พุทธศักราช เป็นผลมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 291 เมื่อพิจารณาถึงร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ที่มาจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 291 เพื่อให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญมาทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และกำหนดกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ดังที่ได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาในวาระที่สอง และกำลังเข้าสู่การลงมติในวาระที่สามนั้น ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า กระบวนการดังกล่าว “ยังไม่มีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะถือได้ว่าเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตาม

¹⁹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 23.

¹⁹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 24.

รัฐธรรมนูญ” อีกทั้งขั้นตอนการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญก็ยังมีได้เป็นรูปธรรม ศาลรัฐธรรมนูญจึงเห็นว่า “การกล่าวอ้างของผู้ร้องถือเป็นเพียงการคาดการณ์ล่วงหน้าซึ่งยังไม่ปรากฏผลประการใด”

ศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลต่อไปว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 291 (1) วรรคสอง ซึ่งถือเป็นข้อจำกัดของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญว่า “ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ จะเสนอมิได้” ประกอบกับบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ได้ระบุถึงหลักการและเหตุผลว่า “จะยังคงรักษาระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขไว้ตลอดไป” และในบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา 291/11 ก็ยังบัญญัติคุ้มกันเพื่อรับรองการร่างรัฐธรรมนูญที่จะไม่กระทบถึงสาระสำคัญแห่งรัฐว่า “ร่างรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนรูปของรัฐ หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขบทบัญญัติในหมวดว่าด้วยพระมหากษัตริย์ จะกระทำมิได้” และหากร่างรัฐธรรมนูญมีลักษณะตามวรรคห้าดังกล่าว “ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป”¹⁹⁸

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังเห็นว่า หากสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขบทบัญญัติในหมวดว่าด้วยพระมหากษัตริย์แล้ว ทั้งประธานรัฐสภาและรัฐสภา ก็มีอำนาจยับยั้งให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไปได้ รวมทั้งหากบุคคลใดทราบว่าการกระทำเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ ผู้ทราบการกระทำดังกล่าวก็ยังมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวในทุกช่วงเหตุการณ์ที่บุคคลนั้นทราบทราบเท่าที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 68 ยังมีผลใช้บังคับ¹⁹⁹

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า “ข้อเท็จจริงยังรับฟังไม่ได้ว่า การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งหกเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้แต่อย่างใด” ศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่า เมื่อได้พิจารณาคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา บันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริง และการไต่สวนของศาลจากฝ่ายผู้ถูกร้อง อาทิ นายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ ประธานรัฐสภา นายอัษฎพร จารุจินดา ผู้แทนคณะรัฐมนตรี นายยงยุทธ วิชัยดิษฐ ผู้แทนพรรคเพื่อไทย

¹⁹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 24-25.

¹⁹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 25.

นายชุมพล ศิลปอาชา ผู้แทนพรรคชาติไทยพัฒนา และนายภราดร ปริศนานันทกุล แล้ว เห็นว่า ทั้งหมดได้เบิกความถึงเจตนารมณ์ในการดำเนินการเพื่อให้มีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ว่า มิได้มีเจตนารมณ์ที่จะกระทำการเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ และแสดงความยึดมั่นในการดำรงไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข²⁰⁰

จากการวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นยังฟังไม่ได้ว่าการกระทำของผู้ถูกร้องทั้งหมดมีเจตนาล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงให้ยกคำร้องในประเด็นที่ว่า การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสามเป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 วรรคหนึ่ง หรือไม่ และไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยต่อไปว่า หากกรณีเป็นการกระทำที่เข้าข่ายตามมาตรา 68 วรรคหนึ่ง จะถือเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องสั่งยุบพรรคการเมืองและเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือไม่²⁰¹

2. การโต้แย้งการใช้อำนาจของรัฐสภาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเด็นที่มาของวุฒิสภาโดยมีผลทำให้หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐถูกทำลาย

การโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการใช้อำนาจนิติบัญญัติเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นอีกครั้งในปีถัดมา โดยมีสาเหตุของปัญหาข้อพิพาทที่ต่างไป กล่าวคือ ในกรณีนี้ประธานรัฐสภาได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาต่อที่ประชุมรัฐสภาเป็นคนละฉบับกับที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ยื่นต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ส่งผลให้การแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมในครั้งนี้ ถูกกล่าวหาว่ามีลักษณะเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ การกำหนดวันแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และวิธีการในการแสดงตนและลงมติในการพิจารณาญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ยังถูกโต้แย้งว่ามีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญอีกด้วย

ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ มีผู้ยื่นญัตติเสนอคือ นายอุดมเดช รัตนเสถียร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย กับคณะ ประธานรัฐสภาได้นัดประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพื่อ

²⁰⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 25-26.

²⁰¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 26.

พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวในวันที่ 1 เมษายน 2556 โดยที่ประชุมรัฐสภาได้ลงมติรับหลักการในวาระที่หนึ่ง ด้วยคะแนนเสียง 367 เสียง ไม่รับหลักการด้วยคะแนนเสียง 204 เสียง และงดออกเสียง 45 คน ต่อมาในวันที่ 1 สิงหาคม 2556 คณะกรรมาธิการได้นำร่างรัฐธรรมนูญที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมตามมติของคณะกรรมาธิการพร้อมรายงาน เสนอต่อประธานรัฐสภาเพื่อนำเสนอให้ที่ประชุมรัฐสภาพิจารณา โดยที่ประชุมรัฐสภาได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวเสร็จสิ้นเมื่อวันที่ 12 กันยายน 2556 และรองประธานรัฐสภาได้แจ้งต่อที่ประชุมรัฐสภาว่า รัฐธรรมนูญมาตรา 291 (5) กำหนดไว้ว่า เมื่อรัฐสภาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้ 15 วัน จึงให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป โดยระยะเวลาดังกล่าวครบกำหนดในวันที่ 27 กันยายน 2556 ในระหว่างนั้นได้มีการโต้แย้งในประเด็นปัญหาต่าง ๆ จนนำมาสู่การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญจำนวน 4 คำร้อง ดังปรากฏในคำร้องของ**คำวินิจฉัยที่ 15-18/2556**²⁰² แต่ละคำร้องมีสาระสำคัญดังนี้

คำร้องที่หนึ่ง ยื่นโดย พลเอก สมเจตน์ บุญถนอม กับคณะ กล่าวหาว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภากว่า 308 คนได้มีส่วนร่วมกันเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมเป็นร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 111 มาตรา 112 และมาตรา 115 มาตรา 116 วรรคสอง มาตรา 117 มาตรา 118 มาตรา 120 และมาตรา 241 วรรคหนึ่ง และยกเลิกมาตรา 113 และมาตรา 114 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ต่อประธานรัฐสภา โดยได้มีการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อที่ประชุมรัฐสภาคนละฉบับกับที่ได้ยื่นต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญและเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการที่มีชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 วรรคหนึ่ง

พลเอก สมเจตน์ บุญถนอม กับคณะ ยังกล่าวหาว่า ในคราวประชุมเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ประธานที่ประชุมรัฐสภาได้ใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบด้วย เนื่องจากมีการสั่งการให้กำหนดระยะเวลาในการยื่นคำแปรญัตติภายใน 15 วัน นับจากวันที่รัฐสภารับหลักการ ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 มาตรา 26 และมาตรา 27 และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2553 ข้อ 96 อีกทั้งการที่ประธานรัฐสภาและรองประธานรัฐสภาลัดกันทำหน้าที่ประธานที่ประชุม โดยตัดสิทธิการอภิปรายของสมาชิกรัฐสภา ในฐานะผู้สงวน

²⁰² "คำวินิจฉัยที่ 15-18/2556 วันที่ 20 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2556 เรื่อง คำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 68," *ราชกิจจานุเบกษา* 131 (8 มกราคม 2557): 1-31.

คำแปรญัตติและผู้สวณความเห็น ยังเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 130 และมาตรา 291 (4) และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2553 ข้อ 99 ด้วย นอกจากนี้ พลเอก สมเจตน์ บุญถนอม กับคณะ เห็นว่า พฤติการณ์ของรองประธานรัฐสภายังแสดงถึงความไม่เป็นกลาง และมีประโยชน์ทับซ้อนจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วย เนื่องจากการเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งนี้ จะทำให้รองประธานรัฐสภามีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ทันที จึงถือเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 89 และมาตรา 122²⁰³

สำหรับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้น พลเอก สมเจตน์ บุญถนอม กับคณะ อ้างว่า หลักการและเหตุผลของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้วุฒิสภาไม่อาจทำหน้าที่ตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร และทำให้หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐถูกทำลาย นอกจากนี้ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 5 ในส่วนคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ยังได้เปลี่ยนแปลงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามความในมาตรา 115 (5) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันไปจากเดิม ทำให้บุคคลที่เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้

พลเอก สมเจตน์ บุญถนอม กับคณะ เห็นว่า นอกจากร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 7 จะเปิดให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินหนึ่งวาระได้แล้ว ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 12 ยังทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาที่จะครบวาระในเดือนกุมภาพันธ์ 2560 ต้องสิ้นสุดลงในวันที่มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในเดือนเมษายน 2557 อีกด้วย ในขณะเดียวกัน ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 11 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ยังตัดอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามกระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญปัจจุบันด้วย

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมา พลเอก สมเจตน์ บุญถนอม กับคณะ จึงเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า ผู้ถูกร้องได้กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 วรรคหนึ่ง เนื่องจากการใช้สิทธิแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของผู้ถูกร้องทั้งหมด มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ และมีเจตนาเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่

²⁰³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-3.

บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะในกรณีการเสนอญัตติให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภานั้น ได้มีการลงมติด้วยวิธีการที่สมาชิกวุฒิสภาคนเดียวใช้บัตรลงคะแนนหลายใบ มีผลทำให้การประชุมร่วมกันของรัฐสภาในการพิจารณาพระราชบัญญัติทั้งสองเป็นโมฆะทั้งหมด และทำให้ประธานรัฐสภาไม่มีคำสั่งหรือคำวินิจฉัยเพิกถอนมติที่ประชุมรัฐสภาทั้งสามวาระ และให้ระงับการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม²⁰⁴

ในคำร้องของพลเอก สมเจตน์ บุญถนอม กับคณะ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยและมีคำสั่งใน 3 ประการ คือ ประการแรก มีคำสั่งกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราวเป็นกรณีฉุกเฉิน โดยมีคำสั่งห้ามไปยังประธานรัฐสภาและเลขาธิการรัฐสภาให้ระงับการประชุมเพื่อพิจารณาญัตติแก้ไขรัฐธรรมนูญในวาระที่สามไว้ก่อนเป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย ประการที่สอง วินิจฉัยสั่งการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเลิกการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช เรื่อง แก้ไขที่มาของสมาชิกวุฒิสภาโดยทันที และประการที่สาม มีคำสั่งให้ยุบพรรคเพื่อไทย พรรคชาติไทยพัฒนา พรรคชาติพัฒนา พรรคพลังชล พรรคมหาชน และพรรคประชาธิปัตย์ใหม่ รวมทั้งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าวเป็นเวลา 5 ปี นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยหรือคำสั่ง²⁰⁵

คำร้องที่สอง ยื่นโดยนายวิรัตน์ กัลยาศิริ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กล่าวหาว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 308 คน ได้ใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นการร่วมกันเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช ซึ่งมีเนื้อหากำหนดหลักการให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทั้งหมด ซึ่งเป็นวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่มีลักษณะเดียวกันกับการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน²⁰⁶

นายวิรัตน์ กัลยาศิริ เห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าว เป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ มิใช่การแก้ไขเพิ่มเติมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 291 แต่อย่างใด เนื่องจากมีลักษณะเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ และเปลี่ยนแปลงรูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา โดยกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทั้งหมด ซึ่งทำให้ดุลยภาพของการตรวจสอบตามระบบรัฐสภาเสีย

²⁰⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

²⁰⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3-4.

²⁰⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4-5.

ไป รวมทั้งได้ลดทอนคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา โดยการยกเลิกสาระสำคัญในมาตรา 115 (5) และแก้ไขลักษณะต้องห้ามในมาตรา 115 (6) (7) และ (9) อีกทั้งยกเลิกความในมาตรา 116 ทำให้บุคคลที่เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสามารถเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ และทำให้สมาชิกวุฒิสภา สามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินหนึ่งวาระได้²⁰⁷

นอกจากนี้ นายวิรัตน์ กัลยาศิริ ได้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า เนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว นอกจากจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 141 แล้ว ยังกำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาซึ่งเป็นชุดปัจจุบันที่จะครบกำหนดวาระในเดือนกุมภาพันธ์ 2560 ต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพในวันที่มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ในเดือนเมษายน 2557 ซึ่งเป็นการลบล้างสิทธิในการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาตามรัฐธรรมนูญปัจจุบันด้วย ยิ่งกว่านั้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวยังมีผลทำให้สมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบัน สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาต่อเนื่องได้ทันที นายวิรัตน์ กัลยาศิริ เห็นว่า กรณีนี้แสดงให้เห็นว่าสมาชิกวุฒิสภาที่มีส่วนร่วมในการเสนอและพิจารณาให้ความเห็นชอบญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีเจตนามุ่งหมายเพื่อให้ตนได้มาซึ่งอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสืบต่อไปโดยวิธีที่มีชอบด้วยรัฐธรรมนูญ²⁰⁸

สำหรับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น นายวิรัตน์ กัลยาศิริ เห็นว่า มีการดำเนินการในลักษณะที่มีชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีการเสนอต่อประธานรัฐสภา เป็นคนละฉบับกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอให้สมาชิกรัฐสภาพิจารณา การเร่งรัดให้มีการพิจารณาอย่างรวบรัด เช่น จงใจปิดการอภิปรายและไม่เปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภาที่แปรญัตติไว้ได้อภิปราย การที่ประธานที่ประชุมรัฐสภาวินิจฉัยเกี่ยวกับการกำหนดวันแปรญัตติโดยที่ไม่มีการลงมติ เนื่องจากองค์ประชุมไม่ครบ การพิจารณาในชั้นของคณะกรรมการซึ่งมีลักษณะเป็นการยกเลิกและแก้ไขสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ให้แตกต่างไปจากร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เคยรับหลักการไว้ ในระหว่างการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 11 มีการเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 11/1 เข้าไป และลงมติไปพร้อมกันโดยมิได้มีการอภิปรายรายมาตรา และในกระบวนการพิจารณารายมาตรา ยังมีสมาชิกรัฐสภาใช้บัตรแสดงตนและลงคะแนนแทนผู้อื่น²⁰⁹

²⁰⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

²⁰⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5-6.

²⁰⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

ด้วยเหตุผลดังกล่าว นายวิรัตน์ กัลยาศิริ จึงเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า ผลของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ จะทำให้สมาชิกวุฒิสภาอยู่ใต้อาณัติของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง อันเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงถือว่าเป็นกรณีการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 นายวิรัตน์ กัลยาศิริ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยและมีคำสั่งใน 2 ประเด็นคือ ประการแรก มีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวเป็นกรณีฉุกเฉินให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ระงับการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในวาระที่สามไว้เป็นการชั่วคราว จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัยหรือคำสั่ง และประการที่สอง วินิจฉัยสั่งการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เลิกการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 111 มาตรา 112 มาตรา 115 มาตรา 116 วรรคสอง มาตรา 117 มาตรา 118 มาตรา 120 และมาตรา 241 วรรคหนึ่ง และยกเลิกมาตรา 113 และมาตรา 114²¹⁰

คำร้องที่สาม ยื่นโดยนายสาย กังกเวคิน กับคณะ กล่าวหาว่า ในการพิจารณาญัตติเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าว ประธานรัฐสภาและรองประธานรัฐสภาได้ผลักดันทำหน้าที่ประธานที่ประชุมรัฐสภา ดำเนินการประชุมรัฐสภาโดยมีเจตนาไม่สุจริต ไม่วางตัวเป็นกลาง ซึ่งขัดต่อข้อบังคับว่าด้วยการประชุมรัฐสภา อันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ นายสาย กังกเวคิน กับคณะ เห็นว่า พฤติกรรมการฝ่าฝืนข้อบังคับว่าด้วยการประชุมรัฐสภาในลักษณะดังกล่าว เป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และแสดงให้เห็นถึงเจตนาอย่างชัดแจ้งว่า มีความมุ่งหมายเพื่อให้ตนได้มาซึ่งอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสืบไป

นอกจากนี้ นายสาย กังกเวคิน กับคณะ ยังเห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีลักษณะเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่สมาชิกวุฒิสภาด้วย เนื่องจากเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 5 และมาตรา 6 ที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาต้องมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด ไม่มีการห้ามบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองลงสมัครรับเลือกตั้ง ทำให้โอกาสที่บุคคลดังกล่าวจะได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาย่อมมีมากกว่าบุคคลอื่น เพราะมีฐานสนับสนุนทางการเมือง อีกทั้งการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 11 ยังเป็นไปอย่างรีบเร่ง โดยกำหนดให้มีการจัดทำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง

²¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6-7.

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่รวบรัด ประกอบกับกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบันสิ้นสุดสมาชิกภาพในวันที่มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่²¹¹

นายสาย กังกเวคิน กับคณะ ได้แย้งว่า กระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มีการดำเนินการที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 291 (4) เนื่องในการประชุมเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่สอง เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2556 ประธานรัฐสภาและรองประธานรัฐสภามิได้ดำเนินการพิจารณาโดยเรียงลำดับมาตรา จึงเป็นการพิจารณาที่มีข้อขัดแย้งรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีผลทำให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเสียไปทั้งฉบับ นอกจากนี้ ในวันที่ 4 กันยายน 2556 ซึ่งเป็นการอภิปรายแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 5 รองประธานรัฐสภายังไม่อนุญาตให้ผู้สงวนคำแปรญัตติได้อภิปราย และมีการลงมติปิดอภิปรายในระหว่างที่มีการประท้วงในการประชุมรัฐสภาด้วย และเมื่อมีการลงมติตามญัตติที่ขอให้ปิดการอภิปราย รองประธานรัฐสภากลับขานในที่ประชุมว่าเป็นการลงมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 5 และสั่งปิดการประชุมทันที²¹²

นายสาย กังกเวคิน กับคณะ เห็นว่า การกระทำของรองประธานรัฐสภา นอกจากจะมีลักษณะเป็นการดำเนินการที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 291 (4) แล้ว ยังเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ซึ่งขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 122 อีกด้วย เพราะหากร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้มีผลใช้บังคับ ก็จะทำให้รองประธานรัฐสภาได้รับสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาทันทีโดยไม่ต้องลาออกจากตำแหน่ง และยังสามารถดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาได้โดยไม่จำกัดวาระ ดังนั้น จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยและมีคำสั่งใน 3 ประการ คือ ประการแรก มีคำสั่งกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราวให้นายกรัฐมนตรีระงับการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 150 จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย ประการที่สอง วินิจฉัยให้การดำเนินการของผู้ถูกร้องหรือผู้เกี่ยวข้องเข้าข่ายเป็นการกระทำตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 และประการที่สาม วินิจฉัยให้ประธานรัฐสภาและรองประธานรัฐสภาเลิกการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และให้เลิกประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช เรื่อง แก้ไขที่มาของสมาชิกวุฒิสภา โดยทันที²¹³

คำร้องที่สี่ ยื่นโดยนายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค กับคณะ กล่าวหาว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 308 คน ได้ร่วมกันเสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช ซึ่งมีเนื้อหาเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 111 มาตรา 112 มาตรา 115 มาตรา 116 วรรคสอง มาตรา 117 มาตรา 118 มาตรา 120 และมาตรา 241 วรรคหนึ่ง และ

²¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

²¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

²¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8-9.

ยกเลิกมาตรา 113 และมาตรา 114 โดยมีเจตนายกเลิกสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาและให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว ซึ่งขัดกับหลักการและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นอกจากนี้ นายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค กับคณะ ยังกล่าวหาว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นกรรมาธิการเสียงข้างมากและเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการการ ได้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญเพื่อให้ตนเองและพวกพ้องได้รับประโยชน์จากบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว โดยการยกเลิกมาตรา 115 (5) ทำให้บุคคลที่เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสามารถสมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ เป็นการขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 122²¹⁴

นายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค กับคณะ เห็นว่า การดำเนินการดังกล่าว มิใช่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา 291 เนื่องจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 115 (6) (7) และ (9) มีผลทำให้บุคคลที่เคยเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองหรือเคยดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว หรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือเคยเป็นรัฐมนตรีหรือเคยดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นมาแล้ว สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ต่อเนื่องทันทีโดยไม่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เดิม ในขณะที่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 6 มีผลทำให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้อีก จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ซึ่งขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 122 อีกทั้งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 10 ที่กำหนดไม่ให้มีการเลือกตั้งหรือสรรหามemberวุฒิสภาขึ้นใหม่แทนตำแหน่งที่ว่าง กรณีที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลงก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตลอดจนร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 8 กรณีสมาชิกวุฒิสภาว่างลงเพราะเหตุอื่นที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นแทนภายในกำหนด 45 วัน นับแต่วันที่ตำแหน่งนั้นว่างลง ก็มีได้บัญญัติให้นำบทบัญญัติมาตรา 118 มาใช้บังคับ ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ²¹⁵

นายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค กับคณะ ยังได้โต้แย้งการทำหน้าที่ของประธานรัฐสภาในกรณีที่ได้กำหนดให้มีการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสามฉบับซึ่งเป็นการพิจารณาในวาระที่สอง เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2556 แต่ต่อมากลับมีการกำหนดให้มีการประชุมรัฐสภาเพื่อลงมติเกี่ยวกับระยะเวลาในการแปรญัตติใหม่อีกครั้งในวันที่ 18 เมษายน 2556 ซึ่งเป็นการย้อนกลับมาดำเนินการในขั้นตอนของวาระที่หนึ่งใหม่ การกระทำดังกล่าวจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา

²¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

²¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9-10.

291 นอกจากนี้ นายพิระพันธุ์ สาลิรัฐวิภาค กับคณะ ยังอ้างว่า ประธานรัฐสภาและรองประธานรัฐสภาปฏิบัติหน้าที่โดยวางตัวไม่เป็นกลาง เนื่องจากในการประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่สอง มีการอาศัยมติเสียงข้างมากปิดการอภิปราย และลงมติเห็นชอบผ่านร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ในขณะที่ยังมีสมาชิกรัฐสภาผู้สงวนคำแปรญัตติและกรรมาธิการเสียงข้างน้อยผู้สงวนความเห็นต้องการที่จะใช้สิทธิอภิปรายค้างอยู่เป็นจำนวนมาก

นายพิระพันธุ์ สาลิรัฐวิภาค กับคณะ เห็นว่า การทำหน้าที่ประธานที่ประชุมของประธานรัฐสภาและรองประธานรัฐสภาในกรณีดังกล่าว มีลักษณะเป็นการเร่งรีบรวบรัดโดยร่วมกับสมาชิกรัฐสภาฝ่ายรัฐบาลในการเสนอและลงมติปิดการอภิปราย ซึ่งขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 89 มาตรา 122 มาตรา 125 ประกอบมาตรา 137 และมาตรา 291 และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2553 ข้อ 47 ข้อ 59 วรรคสอง และข้อ 99 นอกจากนี้ การแสดงตนเพื่อนับองค์ประชุมก่อนการลงมติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ได้มีสมาชิกรัฐสภาบางคนนำบัตรประจำตัวสมาชิกรัฐสภาของคนอื่นมาทำการเสียบบัตรในช่องเสียบบัตรและกดปุ่มแสดงตนเพื่อนับองค์ประชุมก่อนการลงมติ และทำการเสียบบัตรในช่องเสียบบัตรและกดปุ่มแสดงตนลงมติแทนสมาชิกรัฐสภาผู้ซึ่งเป็นเจ้าของบัตรดังกล่าว ทั้งที่มีข้อเท็จจริงว่า สมาชิกรัฐสภาผู้ซึ่งเป็นเจ้าของบัตรไม่ได้อยู่ในห้องประชุม ทำให้ผลการนับองค์ประชุมและผลการลงมติไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง²¹⁶

จากข้อเท็จจริงในการออกเสียงลงมติดังกล่าว นายพิระพันธุ์ สาลิรัฐวิภาค กับคณะ เห็นว่าเป็นการกระทำที่ถือเป็นการออกเสียงหรือลงมติเกินกว่าหนึ่งเสียง จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 126 วรรคสาม และไม่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริตและมิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของปวงชนชาวไทย ซึ่งขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 122 และมาตรา 126 วรรคสาม จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยและมีคำสั่งใน 3 ประเด็น คือ ประการแรก ขอให้วินิจฉัยว่า กระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นโมฆะประการที่สอง วินิจฉัยให้การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งหมดเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และสั่งให้ผู้ถูกร้องทั้งหมดเลิกกระทำการดังกล่าว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 ประการที่สาม ขอให้มีคำสั่งให้มีการไต่สวนเพื่อพิจารณากำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนมีคำวินิจฉัยด้วย²¹⁷

ในการพิจารณาคำร้องทั้งหมดนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้ไต่สวนพยานฝ่ายผู้ร้องและพยานศาลเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2556 จำนวน 7 ปาก คือ พลเอก สมเจตน์ บุญถนอม นายวิรัตน์ กัลยาศิริ นางสาวรังสิมา รอดรัศมี นายนิพิฏฐ์ อินทรสมบัติ นายไพบุลย์ นิตตะวัน นายสุวิจักขณ์ นาควัชรชัย

²¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10-11.

²¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

เลขาธิการรัฐสภา และนางอัจฉรา จุ้ยนิยม ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานโสตทัศนูปกรณ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร²¹⁸ ฝ่ายผู้ถูกร้องจำนวน 311 คน ไม่ได้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาต่อศาลรัฐธรรมนูญ มีเพียงนายสุรเดช จิรัฐิติเจริญ สมาชิกวุฒิสภา ผู้ถูกร้องที่ 293 เพียงคนเดียวที่ได้มีหนังสือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา²¹⁹ ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายจรูญ อินทจาร ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ รับคำร้องทั้งสี่ไว้พิจารณาวินิจฉัยโดยให้เหตุผลว่า “คดีนี้ผู้ร้องทั้งสี่ใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 วรรคสอง ด้วยการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยอ้างว่าผู้ถูกร้องทั้งหมดได้กระทำการเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้”²²⁰

ในการพิจารณาประเด็นตามคำร้อง ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายจรูญ อินทจาร ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ²²¹ ได้กำหนดประเด็นวินิจฉัย 2 ประเด็น คือ ประเด็นที่หนึ่ง กระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช เป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่ และประเด็นที่สอง การแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช เป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่²²²

ผลการวินิจฉัยในคดีนี้ปรากฏว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยโดยมติเสียงข้างมาก 6 ต่อ 3 เสียง²²³ วินิจฉัยว่า การดำเนินการพิจารณาและลงมติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของผู้ถูกร้องทั้งหมดนี้ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 122 มาตรา 125 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง มาตรา 126 วรรคสาม มาตรา 291 (1) (2) และ (4) และมาตรา 3 วรรคสอง และวินิจฉัยโดยเสียงข้างมาก 5

²¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13-18.

²¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

²²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

²²¹ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ จำนวน 9 คน คือ นายจรูญ อินทจาร นายจรูญ รักดิสนากุล นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายทวีเกียรติ มินะกนิษฐ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

²²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

²²³ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก จำนวน 6 คน คือ นายจรูญ รักดิสนากุล นายจรูญ อินทจาร นายทวีเกียรติ มินะกนิษฐ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา และนายสุพจน์ ไข่มุกด์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย จำนวน 3 คน คือ นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

ต่อ 4 เสียง²²⁴ วินิจฉัยว่า มีเนื้อความที่เป็นสาระสำคัญขัดแย้งต่อหลักการพื้นฐานและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อันเป็นการกระทำเพื่อให้ผู้ถูกร้องทั้งหมดได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ผ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 วรรคหนึ่ง ส่วนประเด็นคำขอของพลเอก สมเจตน์ บุญถนอม กับคณะ ที่ขอให้ยุบพรรคการเมืองที่เกี่ยวข้อง และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าว นั้น ศาลรัฐธรรมนูญ เห็นว่า ยังไม่เข้าเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 68 วรรคสาม และวรรคสี่ จึงให้ยกคำร้องในส่วนนี้²²⁵

คำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญเริ่มด้วยการชี้ถึงเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยอธิบายว่าประเทศที่นำเอาระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยมาใช้ในการปกครองประเทศ ล้วนมีวัตถุประสงค์และมุ่งหมายที่จะออกแบบหรือสร้างกลไกในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในอันที่จะทำให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ อีกทั้งสร้างระบบตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างองค์กรหรือสถาบันทางการเมือง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดดุลยภาพในการใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นของประชาชน ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจที่แบ่งช่องทางการใช้อำนาจออกเป็น 3 ทาง คือ การใช้อำนาจอธิปไตยทางรัฐสภา การใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และการใช้อำนาจตุลาการทางศาล²²⁶

ศาลรัฐธรรมนูญได้อ้างถึงคำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งแสดงถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ว่า “รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความมุ่งหมายที่จะให้องค์กรหรือสถาบันการเมืองได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความถูกต้องชอบธรรม มีความเป็นอิสระและซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ไม่ประสงค์ที่จะให้องค์กรหรือสถาบันการเมืองใดเบียดเบียนการใช้อำนาจโดยเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ปราศจากความชอบธรรมทุกรูปแบบ อีกทั้งไม่ประสงค์ที่จะให้องค์กรหรือสถาบันการเมืองหยิบยกบทกฎหมายใดมาเป็นข้ออ้างเพื่อใช้เป็นฐานสนับสนุน คำจูน ในอันที่จะแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน หรือพวกพ้องจากการใช้อำนาจนั้น ๆ”²²⁷

²²⁴ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก จำนวน 5 คน คือ นายเจริญ ภัทธีราภรณ์ นายเจริญ อินทจาร นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ นายบุญส่ง กุลบุปผา และนายสุพจน์ ไข่มุกด์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย จำนวน 4 คน คือ นายเฉลิมพล เอกอุรุ นายชัช ชลวร นายอนุรักษ์ มาประณีต และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

²²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 31.

²²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

²²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

จากนั้นศาลรัฐธรรมนูญได้ขยายความหลักการที่สะท้อนอยู่ในเจตนารมณ์ประการดังกล่าว โดยชี้ว่า “ถึงแม้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะให้ถือเอามติฝ่ายเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ก็ตาม แต่หากละเลยหรือใช้อำนาจอำเภอใจกดขี่ข่มเหงฝ่ายเสียงข้างน้อย โดยไม่ฟังเหตุผลและขาดหลักประกัน จนทำให้ฝ่ายเสียงข้างน้อยไม่มีที่อยู่ที่ยืนตามสมควรแล้วไซ้ จะถือว่าเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้อย่างไร หากแต่จะกลับกลายเป็นระบอบเผด็จการฝ่ายข้างมาก ขัดแย้งต่อระบอบการปกครองของประเทศไปอย่างชัดเจน ซึ่งหลักการพื้นฐานสำคัญนี้ได้รับการยืนยันมาโดยตลอดว่า จำเป็นต้องมีมาตรการในการป้องกันการใช้อำนาจบิดเบือน หรืออำนาจอำเภอใจของบุคคล หรือกลุ่มบุคคลฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่เข้ามาใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชน โดยให้ตั้งมั่นอยู่บนหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจของปวงชนชาวไทย เพื่อให้แต่ละองค์กรหรือสถาบันการเมืองที่ใช้อำนาจดังกล่าวอยู่ในสถานะที่จะตรวจสอบและถ่วงดุลเพื่อทดแทนและคานอำนาจซึ่งกันและกันได้อย่างเหมาะสม มิใช่แบ่งแยกให้เป็นพื้นที่อิสระของแต่ละฝ่ายที่จะใช้อำนาจตามอำเภอใจอย่างใดก็ได้ เพราะหากปล่อยให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดโดยปราศจากการตรวจสอบและถ่วงดุลแล้ว ย่อมเป็นความเสี่ยงอย่างยิ่งที่จะทำให้เกิดความเสียหายและนำพาประเทศชาติให้เกิดเสื่อมโทรมลง เพราะความผิดหลงและมั่วเมา ในอำนาจของผู้ถืออำนาจรัฐ”²²⁸

จากคำอธิบายดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญชี้ต่อไปว่า “องค์กรที่ทำหน้าที่แทนผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือศาล ล้วนถูกจัดตั้งขึ้นหรือได้รับมอบอำนาจมาจากรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น ดังนั้น การใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้จึงต้องถูกจำกัดขอบเขตทั้งในด้านกระบวนการและเนื้อหา กรณีจึงมีผลให้การใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรทั้งหลายเหล่านี้ไม่สามารถที่จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้”²²⁹ จากคำอธิบายดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญได้ชี้ถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ว่า “ได้นำหลักนิติธรรมมาใช้ในการใช้อำนาจหน้าที่ของทุกฝ่าย ทุกองค์กร และทุกหน่วยงานของรัฐภายใต้หลักการที่ว่า นอกจากจะต้องใช้อำนาจหน้าที่ให้ถูกต้องตามบทกฎหมายที่มีอยู่ทั่วไปแล้ว ยังจะต้องใช้อำนาจและปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามหลักนิติธรรมด้วย กรณีจึงไม่อาจปฏิบัติตามบทกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร หรือหลักเสียงข้างมากเพียงด้านเดียวเท่านั้น หากแต่ยังจะต้องคำนึงถึงหลักนิติธรรมควบคู่กันไปด้วย”²³⁰

จากนั้นศาลรัฐธรรมนูญได้อธิบายถึง “หลักนิติธรรม” ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 โดยชี้ว่า “การอ้างหลักเสียงข้างมากโดยที่ไม่ได้คำนึงถึงเสียงข้างน้อย เพื่อหยิบยกมาสนับสนุนการใช้อำนาจตามอำเภอใจเพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของผู้ใช้อำนาจ

²²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

²²⁹ เรื่องเดียวกัน.

²³⁰ เรื่องเดียวกัน.

ท่ามกลางความทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนหรือกลุ่มบุคคลกับผลประโยชน์ของประเทศชาติ และความสงบสุขของประชาชนโดยรวม ย่อมจะนำไปสู่ความเสียหายและความเสื่อมโทรมของประเทศชาติหรือการวิวิาทบาดหมางและแตกสามัคคีกันอย่างรุนแรงระหว่างประชาชน และย่อมขัดต่อหลักนิติธรรมตามมาตรา 3 วรยศสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งหมายถึง “รัฐธรรมนูญนี้” ตามนัยมาตรา 68”²³¹

ตามคำอธิบายของศาลรัฐธรรมนูญข้างต้น “การกระทำที่ขัดต่อหลักนิติธรรมย่อมหมายรวมถึงการกระทำตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 ด้วย” สำหรับกรณีการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาโดยขัดต่อหลักนิติธรรมนั้น ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า “การใช้กฎหมายและการใช้อำนาจทุกกรณีจึงต้องเป็นไปโดยสุจริต จะใช้โดยทุจริตฉ้อฉลมีผลประโยชน์ทับซ้อนหรือวาระซ่อนเร้นมิได้ เพราะมีเช่นนั้นจะทำให้บรรดาสุจริตชนคนส่วนใหญ่ของประเทศอาจสูญเสียประโยชน์อันพึงมีพึงได้ ให้ไปตกอยู่แก่บุคคลหรือคณะบุคคลผู้ใช้อำนาจโดยปราศจากความชอบธรรม”²³² นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังได้ให้คำอธิบายในเชิงทฤษฎีเพื่อขยายความมิติความเชื่อมโยงระหว่างหลักนิติธรรมกับหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยชี้ว่า “หลักนิติธรรมถือเป็นแนวทางในการปกครองที่มาจากหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ อันเป็นความเป็นธรรมที่บริสุทธิ์ ปราศจากอคติ โดยไม่มีผลประโยชน์ส่วนตนเข้ามาเกี่ยวข้องและแอบแฝง หลักนิติธรรมจึงเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของกฎหมายที่อยู่เหนือบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งรัฐสภาที่ดี คณะรัฐมนตรีที่ดี ศาลที่ดี รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐที่ดี จะต้องยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติ”²³³

ในขณะเดียวกันศาลรัฐธรรมนูญได้ขยายความ “หลักการปกครองแบบประชาธิปไตย” โดยชี้ว่า “หมายถึง การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน มิใช่การปกครองตามแนวคิดของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง และมีใช้การปกครองที่อ้างอิงแต่เพียงฐานอำนาจที่มาจากภาระเลือกตั้งเท่านั้น” กล่าวคือ หลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีองค์ประกอบสำคัญอีกหลายประการ การที่องค์กรหรือสถาบันการเมืองในฐานะผู้ใช้อำนาจรัฐมักจะอ้างอยู่เสมอว่าตนมาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่กลับนำแนวความคิดของบุคคลใดบุคคลหนึ่งมาปฏิบัติ ย่อมไม่ใช่วิธีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีความมุ่งหมายเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยส่วนรวมภายใต้หลักนิติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญอธิบายว่า “เนื่องจากประชาธิปไตยมิได้หมายถึงเพียงการได้รับเลือกตั้งหรือชนะการเลือกตั้งของฝ่ายการเมืองเท่านั้น เพราะเสียงส่วนใหญ่จากการเลือกตั้งมีความหมายเพียง

²³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 20-21.

²³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 21.

²³³ เรื่องเดียวกัน.

สะท้อนถึงความต้องการของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในแต่ละครั้งเท่านั้น หากเป็นเหตุให้ตัวแทนใช้อำนาจได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงความถูกต้องและชอบธรรมตามหลักนิติธรรมแต่อย่างใด”²³⁴

จากคำอธิบายดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญให้ข้อวินิจฉัยอันเป็นการสรุปว่า “รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่สำคัญในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจเพื่อให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ภายใต้หลักการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย อันเป็นปรัชญาของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในอันที่จะทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ได้รับการคุ้มครองอย่างเป็นรูปธรรม ควบคู่ไปกับการธำรงและรักษาไว้ซึ่งความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ”²³⁵ ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่าข้อเท็จจริงดังกล่าวจะเห็นได้จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 216 วรรคห้า ซึ่งบัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ และในมาตรา 27 ที่บัญญัติว่าสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรง ในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง²³⁶

เมื่อวินิจฉัยเขตอำนาจในการรับคำร้องเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขรัฐธรรมนูญในกรณีนี้โดยละเอียดแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงเริ่มวินิจฉัยประเด็นที่หนึ่งที่ว่า “ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่ใช้ในการประชุมพิจารณาร่วมกันของรัฐสภาเป็นฉบับเดียวกันกับที่มีการยื่นขอแก้ไขเพิ่มเติมต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในฐานะสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา หรือไม่” ศาลรัฐธรรมนูญเริ่มด้วยการวินิจฉัยข้อเท็จจริงตามคำร้องกรณีที่ปรากฏว่าร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ที่มีผู้เสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภา มีเนื้อความไม่ตรงกับร่างรัฐธรรมนูญที่ได้มีการแจกจ่ายให้สมาชิกรัฐสภาพิจารณาในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ โดยมีข้อแตกต่างกันหลายประการ²³⁷

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า เมื่อได้ตรวจสอบต้นฉบับของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอให้รัฐสภาพิจารณา ซึ่งนายสุวิจักขณ์ นาควิชะชัย เลขาธิการรัฐสภา ได้เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2556 แล้ว ปรากฏว่า ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอให้รัฐสภาพิจารณามาตามเลขาธิการรัฐสภาส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญนั้น มีการใส่เลขหน้าเรียงลำดับด้วยลายมือตั้งแต่หนังสือถึง

²³⁴ เรื่องเดียวกัน.

²³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 21-22.

²³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 22.

²³⁷ เรื่องเดียวกัน.

ประธานรัฐสภา รายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เข้าชื่อเสนอญัตติ รายชื่อสมาชิกรัฐสภาผู้ร่วมเสนอ จนถึงหน้าที่ 33 แต่ในหน้าถัดไปซึ่งเป็นบันทึกหลักการและเหตุผล ตัวร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่แก้ไข และบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างที่แก้ไข ไม่ปรากฏว่ามีการลงเลขหน้ากำกับไว้ อีกทั้งไม่มีการเขียนข้อความใด ๆ ด้วยลายมือ และเมื่อตรวจสอบปรากฏว่า ตัวอักษรที่ใช้ตั้งแต่หน้าที่ 1 ถึงหน้าที่ 33 มีความแตกต่างกันกับตัวอักษรที่ใช้ในบันทึกหลักการและเหตุผล ตัวร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไข และบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไข²³⁸

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญนำเอกสารประกอบคำร้องที่พลเอก สมเจตน์ บุญถนอม กับคณะ และนายวิรัตน์ กัลยาศิริ ได้รับแจกเพื่อใช้ในการประชุมรัฐสภาทั้งสองฉบับ มาพิจารณาเปรียบเทียบกัน ปรากฏว่า มีข้อความและเลขหน้าตรงกัน และมีการเติมข้อความต่อท้ายชื่อร่างรัฐธรรมนูญในหน้าบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างที่แก้ไขด้วยลายมือ และมีการใส่เลขหน้าเรียงลำดับทุกหน้า ตั้งแต่หนังสือถึงประธานรัฐสภาเพื่อขอเสนอร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขรายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เข้าชื่อเสนอญัตติ รายชื่อสมาชิกรัฐสภาผู้ร่วมเสนอ และบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไข รวม 41 หน้า สำหรับตัวอักษรที่ใช้พิมพ์ ก็ปรากฏว่าได้ใช้ตัวอักษรแบบเดียวกัน ตั้งแต่หน้าแรกจนถึงหน้าสุดท้าย

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้ชี้ว่า เมื่อนำเอกสารญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาตรา 190 ที่นายประสิทธิ์ โพธิ์สุธน และพวก เป็นผู้เสนอ ตามที่เลขาธิการรัฐสภาได้นำส่งศาลรัฐธรรมนูญ มาประกอบการพิจารณาและตรวจสอบแล้ว ปรากฏว่า มีการใส่เลขหน้าเรียงตามลำดับด้วยลายมือ ตั้งแต่หน้าหนังสือถึงประธานรัฐสภา รายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เข้าชื่อเสนอญัตติ รายชื่อสมาชิกรัฐสภาผู้ร่วมเสนอ บันทึกหลักการและเหตุผล ตัวร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่แก้ไข จนถึงหน้าสุดท้าย ซึ่งเป็นบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไข อีกทั้งมีการเติมข้อความในชื่อร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยเพิ่มเติมคำว่า “แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช” ในหน้าบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไข ส่วนตัวอักษรที่ใช้ในการพิมพ์ ก็เป็นตัวอักษรที่มีลักษณะเดียวกันตั้งแต่หน้าแรกจนถึงหน้าสุดท้าย ลักษณะของการใส่เลขหน้าตั้งแต่หน้าแรกจนถึงหน้าสุดท้าย การแก้ไขชื่อร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไข การใช้ตัวอักษรที่พิมพ์ตั้งแต่หน้าแรกจนถึงหน้าสุดท้าย ก็เหมือนกับเอกสารที่ผู้ร้องอ้างว่าได้รับแจกเพื่อใช้ในการประชุมของรัฐสภา²³⁹

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า จากการตรวจสอบพยานหลักฐาน เชื่อได้ว่าร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ที่เสนอให้สมาชิกรัฐสภาพิจารณาในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ มิใช่ร่างเดิมที่นายอุดมเดช รัตนเสถียร ยื่นต่อสำนักงาน

²³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 22-23.

²³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 23.

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2556 และได้ส่งสำเนาให้สมาชิกรัฐสภาประกอบการประชุม แต่เป็นร่างที่จัดพิมพ์ขึ้นใหม่ ซึ่งมีข้อความที่แตกต่างจากร่างเดิมหลายประการ ถึงแม้นายสุวิจักขณ์ นาควัชรชัย จะเบิกความว่า ก่อนที่บรรจวาระ หากมีความจำเป็นต้องแก้ไข ก็ยังสามารถแก้ไขได้ ก็น่าจะเป็นการแก้ไขในเรื่องผิดพลาดเล็ก ๆ น้อย ๆ เช่น พิมพ์ผิด มิใช่เป็นการแก้ไขซึ่งขัดกับหลักการเดิม หากเป็นการแก้ไขที่ขัดกับหลักการเดิม ก็ย่อมจะต้องมีผู้ร่วมลงชื่อเสนอญัตติตามที่บัญญัติไว้²⁴⁰

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ต่อไปว่า จากการตรวจสอบข้อความของร่างที่มีการแก้ไข ปรากฏว่ามีการแก้ไขเพิ่มเติมเปลี่ยนแปลงหลักการที่สำคัญจากร่างเดิมหลายประการ คือ การเพิ่มเติมหลักการโดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 116 วรรคสอง และมาตรา 241 วรรคหนึ่ง ด้วย ประการสำคัญคือการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 116 จะมีผลทำให้บุคคลผู้เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาซึ่งสมาชิกภาพสิ้นสุดลงสามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้อีกโดยไม่ต้องรอให้พ้นระยะเวลา 2 ปี และมีการดำเนินการในลักษณะที่มีเจตนาปิดข้อเท็จจริง โดยไม่แจ้งข้อความจริงว่าได้มีการจัดทำร่างขึ้นใหม่ให้สมาชิกรัฐสภาทราบทุกคน

ด้วยเหตุนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำวินิจฉัยในประเด็นแรกว่า เมื่อข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติว่า ในการพิจารณาของที่ประชุมรัฐสภา มิได้นำเอาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาฉบับที่นายอุดมเดช รัตนเสถียร และคณะ เสนอต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2556 มาใช้ในการพิจารณาในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการ แต่ได้นำร่างที่มีการจัดทำขึ้นใหม่ ซึ่งมีหลักการแตกต่างจากร่างเดิมที่นายอุดมเดช รัตนเสถียร เสนอหลายประการ โดยไม่ปรากฏว่ามีสมาชิกรัฐสการ่วมลงชื่อเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นแต่อย่างใด มีผลเท่ากับว่าการดำเนินการในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่รัฐสภารับหลักการตามคำร้องนี้เป็นไปโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 291 (1) วรรคหนึ่ง²⁴¹

ในการพิจารณาวินิจฉัยประเด็นที่สองที่ว่า “การกำหนดวันแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่” นั้น ศาลรัฐธรรมนูญเริ่มด้วยการชี้ถึงหลักการเกี่ยวกับการใช้สิทธิของสมาชิกรัฐสภาในการอภิปรายต่อที่ประชุมรัฐสภา โดยชี้ว่า “การอภิปรายแสดงความคิดเห็นในการบัญญัติกฎหมาย เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของสมาชิกรัฐสภาโดยเฉพาะผู้ที่ได้ขอแปรญัตติ สวณคำแปรญัตติ หรือกรรมวิธีการที่สวณความเห็น

²⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 23-24.

²⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 24.

ไว้ ย่อมมีสิทธิที่จะอภิปรายแสดงความเห็นและให้เหตุผลในประเด็นที่ได้แปรญัตติ สวจนคำแปรญัตติ หรือได้สวจนความเห็นไว้”²⁴²

จากนั้นศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยข้อเท็จจริงที่ว่า ในการพิจารณาวาระที่หนึ่งและวาระที่สอง ประธานรัฐสภาและรองประธานรัฐสภาได้ผลักดันทำหน้าที่ประธานที่ประชุม โดยได้มีการตัดสิทธิผู้ขออภิปรายในวาระที่หนึ่ง และตัดสิทธิผู้ขอแปรญัตติ ผู้สวจนคำแปรญัตติ และผู้สวจนความเห็น เป็นจำนวนถึง 57 คน โดยอ้างว่าความเห็นดังกล่าวขัดต่อหลักการ ทั้ง ๆ ที่ยังไม่ได้มีการฟังการอภิปรายจากข้อเท็จจริงดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า “ประธานรัฐสภาและรองประธานรัฐสภาได้ใช้เสียงข้างมากในที่ประชุมปิดการอภิปราย แม้การปิดอภิปรายจะเป็นดุลพินิจของประธาน และแม้เสียงข้างมากมีสิทธิที่จะลงมติให้ปิดการอภิปรายได้ก็ตาม แต่การใช้ดุลพินิจและการใช้เสียงข้างมากดังกล่าว จะต้องไม่ตัดสิทธิการทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา หรือละเลยไม่ฟังความเห็นของฝ่ายข้างน้อย ดังนั้น การรวบรัดปิดการอภิปรายและปิดประชุมเพื่อให้มีการลงคะแนนเสียง จึงเป็นการใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ชอบ เอื้อประโยชน์แก่ฝ่ายข้างมากโดยไม่เป็นธรรม อันเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรม”²⁴³

จากนั้นศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยประเด็นข้อโต้แย้งเรื่องการนับระยะเวลาในการแปรญัตติของผู้ประธานรัฐสภา โดยชี้ถึงข้อเท็จจริงตามคำร้องที่ว่า เมื่อที่ประชุมพิจารณารับหลักการในวาระที่หนึ่งในวันที่ 4 เมษายน 2556 แล้ว มีผู้เสนอกำหนดเวลาในการขอแปรญัตติ 15 วัน และ 60 วัน ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมจะต้องให้ที่ประชุมรัฐสภาพิจารณาลงมติว่าจะใช้กำหนดเวลาใด แต่ก่อนที่จะมีการลงมติดังกล่าว ได้เกิดปัญหาขึ้นว่าองค์ประชุมในขณะนั้นไม่ครบตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด จึงยังมิได้มีการลงมติ โดยประธานรัฐสภาได้สั่งให้กำหนดเวลายื่นคำแปรญัตติภายใน 15 วัน นับแต่วันที่รัฐสภารับหลักการ แต่มีผู้ทักท้วง ประธานรัฐสภาจึงนัดประชุมอีกครั้งในวันที่ 18 เมษายน 2556 ในการประชุมครั้งนี้ ที่ประชุมได้ลงมติให้กำหนดเวลาแปรญัตติ 15 วัน แต่ประธานรัฐสภาได้สรุปให้เริ่มต้นนับย้อนหลังไป โดยให้นับระยะเวลา 15 วันนั้น ตั้งแต่วันที่ 4 เมษายน 2556 ทำให้ระยะเวลาการขอแปรญัตติไม่ครบ 15 วันตามมติที่ประชุม เพราะจะเหลือระยะเวลาให้สมาชิกรัฐสภาเสนอคำแปรญัตติเพียง 1 วัน เท่านั้น

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า “การแปรญัตติเป็นสิทธิของสมาชิกรัฐสภาที่จะเสนอความคิดเห็น การแปรญัตติจึงต้องมีเวลาพอสมควรเพื่อให้สมาชิกผู้ประสงค์จะขอแปรญัตติได้ทราบระยะเวลาที่แน่นอนในการยื่นขอแปรญัตติ อันเป็นสิทธิในการทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ การนับระยะเวลาในการแปรญัตติ ย่อมไม่อาจนับเวลาย้อนหลังได้ แต่ต้องนับตั้งแต่วันที่ที่ประชุมมีมติเป็นต้นไป การเริ่มนับระยะเวลาย้อนไปจนทำให้เหลือระยะเวลาขอ

²⁴² เรื่องเดียวกัน.

²⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 25.

แปรญัตติเพียง 1 วัน เป็นการดำเนินการที่ขัดต่อข้อบังคับการประชุมและไม่เป็นกลาง จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 125 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ทั้งขัดต่อหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 วรรคสอง ด้วย การกำหนดเวลาแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 วรรคสอง และมาตรา 125 วรรคหนึ่ง”²⁴⁴

สำหรับประเด็นวินิจัยต่อมาที่ว่า “วิธีการในการแสดงตนและลงมติในการพิจารณาญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่” นั้น ศาลรัฐธรรมนูญเริ่มด้วยการชี้ถึงหลักการทางรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน โดยอธิบายว่า “เมื่อพิจารณาหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้ระบบรัฐสภาแบบมีผู้แทนแล้ว จะเห็นว่า สมาชิกรัฐสภานับว่าเป็นบุคคลที่มีความสำคัญต่อระบบนี้เป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากบุคคลเหล่านี้มีฐานะเป็นผู้แทนของปวงชนที่ได้รับการเลือกตั้งโดยประชาชนหรือได้รับการสรรหาให้เข้าไปใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาแทนประชาชน”²⁴⁵

จากนั้นศาลรัฐธรรมนูญได้ชี้ว่า หลักการดังกล่าวได้รับการบัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 122 โดยบัญญัติว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ อีกทั้งต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 วรรคสอง ที่ว่า การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา 126 วรรคสาม ยังได้บัญญัติถึง “การใช้อำนาจของสมาชิกรัฐสภาในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทยซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง”²⁴⁶ อีกด้วย

จากนั้นศาลรัฐธรรมนูญได้อธิบายถึงหลักการสำคัญเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตรากฎหมายตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา 126 วรรคสาม โดยชี้ว่า “สมาชิกรัฐสภาคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน เว้นแต่ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากัน ก็ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่ง เป็นเสียงชี้ขาด ย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภานั้น การแสดงตนในการออกเสียงลงคะแนนถือเป็นเรื่องเฉพาะตัวของสมาชิกรัฐสภาแต่ละคนที่จะต้องมาแสดงตนในการประชุมเพื่อพิจารณาญัตติต่าง ๆ แต่ครั้งด้วยตนเอง และในการนี้ย่อมมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนในแต่ละเรื่องได้เพียงครั้งละหนึ่งเสียงเท่านั้น การกระทำใดที่เป็นเหตุ

²⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 25-26.

²⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 26.

²⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 26.

ให้ผลการลงคะแนนผิดไปจากความเป็นจริง การกระทำนั้นย่อมไม่ชอบด้วยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ”²⁴⁷

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในคดีนี้ ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า มีประจักษ์พยานผู้เห็นเหตุการณ์มาเบิกความ พร้อมทั้งมีพยานหลักฐานสำคัญมาแสดง คือ คลิปวิดีโอที่บันทึกภาพเหตุการณ์ขณะที่มีการกระทำดังกล่าวถึงสามตอนที่แสดงให้เห็นว่ามีสมาชิกรัฐสภาบางคนใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนและลงมติแทนผู้อื่นในเครื่องออกเสียงลงคะแนนระหว่างที่มีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งพยานบุคคลได้เบิกความประกอบคลิปวิดีโอ รวม 3 ตอน โดยยืนยันว่าในขณะนั้นบุคคลตามที่ปรากฏในคลิปวิดีโอได้กระทำการใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์ใส่เข้าไปในเครื่องออกเสียงลงคะแนน และกดปุ่มเพื่อแสดงตนและลงมติคราวละหลายใบ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงดังกล่าว “ขัดแย้งกับหลักการและวิธีการที่ถูกต้องในเรื่องนี้”²⁴⁸

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังได้ชี้ถึงข้อเท็จจริงจากคำเบิกความของนางอัจฉรา จุ้ยนิยม ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานโสตทัศนูปกรณ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่ว่า โดยปกติแล้วบัตรอิเล็กทรอนิกส์ที่ใช้ยืนยันหรือแสดงตนในการนับองค์ประชุมและลงคะแนนของสมาชิกรัฐสภานั้น จะมีประจำตัวคนละหนึ่งใบ และมีบัตรสำรองอีกคนละหนึ่งใบซึ่งเก็บรักษาไว้ที่เจ้าหน้าที่ สำหรับให้สมาชิกขอรับไปใช้ในกรณีที่สมาชิกรัฐสภามีได้นำบัตรประจำตัวมา ประกอบกับเสียงที่ปรากฏในคลิปวิดีโอขณะที่มีการกระทำดังกล่าว ก็สอดคล้องกับเสียงที่ปรากฏในแผ่นวิดีโอที่บันทึกถ่ายทอดสดการประชุมรัฐสภา และรายงานการประชุมรัฐสภา ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาเดียวกันกับที่มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภา เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่ระบุไว้ในคำร้อง ซึ่งเป็นพยานหลักฐานที่เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรส่งให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญ²⁴⁹

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อเลขาธิการรัฐสภาซึ่งได้ดูและฟังภาพและเสียงในคลิปวิดีโอนั้นแล้ว ก็จำได้ว่าเป็นเสียงของรองประธานรัฐสภา ซึ่งทำหน้าที่เป็นประธานที่ประชุมในขณะนั้น ประกอบกับนางสาวรังสิมา รอดรัศมี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ ในฐานะพยานบุคคลของนายวิรัตน์ กัลยาศิริ และนายพิระพันธุ์ สาสิทธิวิภาค กับคณะ ซึ่งเบิกความประกอบภาพถ่ายที่ปรากฏในคลิปวิดีโอที่นายวิรัตน์ กัลยาศิริ ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ชี้ให้เห็นว่า นายนิสร ทองธีราช ผู้ถูกร้องที่ 162 ได้ใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนและออกเสียงลงคะแนนคราวละหลายใบ หมุนเวียนใส่เข้าไปในเครื่องอ่านบัตรและกดปุ่มแสดงตนติดต่อกันหลายครั้ง

²⁴⁷ เรื่องเดียวกัน.

²⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27.

²⁴⁹ เรื่องเดียวกัน.

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังได้ชี้ให้เห็นว่า นางสาวรังสิมา รอดรัศมี ได้เบิกความยืนยันข้อเท็จจริงว่า สามารถจำสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรายนี้ได้เป็นอย่างดี โดยไม่มีเหตุโกรธเคืองเป็นการส่วนกันแต่อย่างใด และหลังจากที่ตนร้องเรียนเรื่องนี้แล้ว ก็ยังคงทักทายกันเป็นปกติ เนื่องจากตนเป็นสมาชิกรัฐสภาเป็นเวลา 10 ปี ได้ติดตามตรวจสอบและร้องเรียนเรื่องการใช้อำนาจแสดงตนและออกเสียงลงคะแนนแทนกันมาโดยตลอด โดยเฉพาะพฤติกรรมของนายนิสร ทองธีรราช จนกระทั่งถึงกับใช้ให้คนของตนคอยถ่ายภาพและวิดีโอเพื่อให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐานประกอบการร้องเรียน และเมื่อพิจารณาจากภาพถ่ายที่พยานนำสืบต่อศาลรัฐธรรมนูญก็เห็นภาพบุคคลปรากฏใบหน้าด้านข้างซึ่งสามารถยืนยันได้ว่าเป็นนายนิสร ทองธีรราช ซึ่งสวมชุดสีเดียวกันกับภาพที่ปรากฏในคลิปวิดีโอที่ถือบัตรแสดงตนและลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์ไว้ในมือจำนวนหนึ่งซึ่งมากกว่าสองบัตร ซึ่งเกินกว่าจำนวนบัตรแสดงตนที่สมาชิกรัฐสภาคนหนึ่งจะมีได้ และยังใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์ดังกล่าวใส่เข้าออกในช่องอ่านบัตรพร้อมกดปุ่มบนเครื่องอ่านต่อเนื่องกันทุกบัตร²⁵⁰

สำหรับกรณีที่มีสมาชิกรัฐสภาใช้อำนาจแสดงตนและออกเสียงลงคะแนนในระบบอิเล็กทรอนิกส์หลายใบนี้ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า “การกระทำเช่นนี้มีลักษณะที่ผิดปกติวิสัย” โดยให้เหตุผลว่า “จากการรับฟังพยานหลักฐานและคำเบิกความพยานในชั้นการพิจารณาได้สวนคำร้อง เป็นเรื่องที่แจ้งชัดทั้งภาพวิดีโอ และประจักษ์พยานที่มาเบิกความ ประกอบการถ่ายทอดการประชุมรัฐสภาในระหว่างที่มีการออกเสียงลงมติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาว่า มีสมาชิกรัฐสภาหลายรายมิได้มาออกเสียงลงมติในที่ประชุมรัฐสภาในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ แต่ได้มอบให้สมาชิกรัฐสภาบางรายใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนแทนในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม”²⁵¹

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมา ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า “การลงมติดังกล่าวของที่ประชุมรัฐสภามีอาจถือว่าเป็นมติที่ชอบของรัฐสภาในกระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเนื่องมาจากกระบวนการลงคะแนนเสียงที่ไม่ชอบด้วยข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา และขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ” ศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่า การดำเนินการดังกล่าวนอกจากจะเป็นการละเมิดหลักการพื้นฐานของการเป็นสมาชิกรัฐสภาซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ซึ่งจะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายหรือการครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามบทบัญญัติมาตรา 122 ของรัฐธรรมนูญแล้ว ยังขัดต่อข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา ขัดต่อหลักความซื่อสัตย์สุจริตที่สมาชิกรัฐสภาได้ปฏิญาณตนไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 123

²⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27-28.

²⁵¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 28.

และขัดต่อหลักการออกเสียงลงคะแนนตามบทบัญญัติมาตรา 126 วรรคสาม ที่ให้สมาชิกคนหนึ่งมีเพียงเสียงหนึ่งเสียงในการออกเสียงลงคะแนน มีผลทำให้การออกเสียงลงคะแนนของรัฐสภาในการประชุมนั้น ๆ เป็นการออกเสียงลงคะแนนที่ทุจริต ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของผู้แทนปวงชนชาวไทย²⁵²

สำหรับประเด็นที่ว่า “ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว เป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่” นั้น ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญตามร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ผู้ร้องเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยนั้น มีเนื้อหาระสำคัญเป็นการแก้ไขคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภา โดยเปลี่ยนแปลงแก้ไขเนื้อหาระในหลายประเด็น ศาลรัฐธรรมนูญได้ชี้ถึงที่มาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยอธิบายว่า “เป็นรัฐธรรมนูญที่ถูกสร้างขึ้นโดยใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นแม่แบบ โดยได้แก้ไขหลักการในเรื่องคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาจากเดิมไว้หลายประการ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาเหมือนเช่นการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540”²⁵³

ศาลรัฐธรรมนูญขยายความว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้มีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาเข้ามาเป็นองค์ประกอบร่วมกับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งในสัดส่วนที่เท่าเทียมกัน เพื่อให้โอกาสแก่ประชาชนทุกภาคส่วน ทุกสาขาอาชีพ ได้มีส่วนร่วมในการทำหน้าที่ของวุฒิสภา ให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติได้อย่างรอบคอบ ทั้งยังได้กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาให้เป็นอิสระจากการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่น ห้ามบุพการี คู่สมรส บุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภาและกำหนดเวลาห้ามเกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง และดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้เป็นเวลา 5 ปี เป็นต้น

จากนั้นศาลรัฐธรรมนูญได้อธิบายถึงบทบาทหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยชี้ว่า รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วย 2 สภา คือ วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร ให้มีดุลยภาพระหว่างกัน โดยได้กำหนดบทบาทของวุฒิสภาให้เป็นองค์กรตรวจทานถ่วงดุลการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและถ่วงดุลอำนาจกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาในการตรวจสอบถ่วงดุลสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ในกรณีที่ถูกล่าไหวว่ามีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่าจงใจ

²⁵² เรื่องเดียวกัน.

²⁵³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 29.

ใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรงตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 270 ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า “รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นอิสระจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างแท้จริง จึงได้บัญญัติห้ามความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันดังกล่าว เพราะหากยอมให้สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันย่อมไม่อาจหวังได้ว่า จะมีการตรวจสอบอย่างตรงไปตรงมา อันเป็นการขัดกับหลักการดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกัน อันเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญนี้”²⁵⁴

เมื่อพิจารณาถึงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามคำร้องนี้ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า “เป็นการแก้กลับไปสู่จุดบกพร่องที่เคยปรากฏแล้วในอดีต เป็นจุดบกพร่องที่ล่อแหลม เสี่ยงต่อการสูญเสียศรัทธาและสามัคคีธรรมของมวลหมู่มหาชนชาวไทย เป็นความพยายามนำประเทศชาติให้ถอยหลังเข้าคลอง ทำให้วุฒิสภากลับไปเป็นสภาญาติพี่น้อง สภาของครอบครัว และสภาผิวเผิน สูญเสียสถานะและศักยภาพแห่งการเป็นสติปัญญาให้แก่สภาผู้แทนราษฎร กลายเป็นเพียงเสียงสะท้อนของมวลชนกลุ่มเดียวกัน ทำลายสาระสำคัญของการมีสองสภา นำพาไปสู่การผูกขาดอำนาจรัฐ ตัดการมีส่วนร่วมของปวงประชาหลากหลายสาขาหลายอาชีพ เป็นการเปิดช่องให้ผู้ร่วมกระทำการครั้งนี้กลับมีโอกาสได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองโดยวิธีการที่มีได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากการออกเสียงแสดงประชามติของมหาชนชาวไทย”²⁵⁵

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลในเชิงหลักการว่า “การแก้ไขที่มาของสมาชิกวุฒิสภาให้มาจากการเลือกตั้งเพียงทางเดียว อันมีที่มาเหมือนกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงย่อมเป็นเสมือนสภาเดียวกัน ไม่เกิดความแตกต่างและเป็นอิสระซึ่งกันและกันของทั้งสองสภา เป็นการทำลายลักษณะและสาระสำคัญของระบบสองสภาให้สูญสิ้นไป การแก้ไขที่มาและคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาให้มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัฝ่ายการเมืองหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ย่อมทำให้หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันของระบบสองสภาต้องสูญเสียไปอย่างมีนัยสำคัญ ทำให้ฝ่ายการเมืองสามารถควบคุมอำนาจเหนือรัฐสภาได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ปราศจากการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน อันเป็นการกระทบต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเปิดทางให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการครั้งนี้ ได้อำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการที่ไม่เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้”²⁵⁶

²⁵⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 29-30.

²⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 30.

²⁵⁶ เรื่องเดียวกัน.

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังได้วินิจฉัยว่า เนื้อหาในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 11 และมาตรา 11/1 นั้น “ขัดต่อรัฐธรรมนูญ” ในเรื่องกระบวนการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่จะบัญญัติขึ้นใหม่ เนื่องจากบัญญัติขั้นตอนรวบรัดให้มีการประกาศใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยไม่ต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 141 ที่จะต้องส่งร่างกฎหมายดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเสียก่อน ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยประเด็นนี้ว่า “ขัดกับหลักการดูแลและคานอำนาจอันเป็นหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทำให้ฝ่ายการเมืองสามารถออกกฎหมายได้ตามอำเภอใจ โดยอาศัยเสียงข้างมากปราศจากการตรวจสอบ”²⁵⁷

3. การโต้แย้งการใช้อำนาจของรัฐสภาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญรายมาตราโดย

กระบวนการแปรญัตติและพิจารณาลงมติไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

การโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นในปี 2556 อีกกรณีหนึ่ง คือ กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาได้ร่วมกันเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2550 เมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2556 การเสนอญัตติดังกล่าวถูกโต้แย้งว่าเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยมีความมุ่งหมายที่จะจำกัดอำนาจของรัฐสภาและเพิ่มอำนาจให้ฝ่ายบริหารในการทำหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขต หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย หรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือกฎหมายระหว่างประเทศ โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ซึ่งถือเป็นการใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้มีผลเป็นการเพิ่มอำนาจให้ฝ่ายบริหาร ลดอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ตัดทอนสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมรับรู้และตรวจสอบฝ่ายบริหาร

นอกจากนี้ การกำหนดวันแปรญัตติและการพิจารณาลงมติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของที่ประชุมรัฐสภาในกรณีนี้ ยังถูกโต้แย้งว่าเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วยการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ อันถือได้ว่าเป็นการกระทำการเพื่อให้บุคคลหรือคณะบุคคลได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยไม่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญย่อมไม่มีผลเป็นการกระทำของรัฐ หากแต่เป็นเพียงการกระทำร่วมกันของคณะบุคคล ซึ่งหากได้รับการยอมรับให้มีผลทางกฎหมายแล้ว ย่อมเท่ากับเป็นการกระทำที่คณะบุคคลเหล่านั้นใช้อำนาจในการปกครองประเทศโดยไม่เป็นไปตาม

²⁵⁷ เรื่องเดียวกัน.

รัฐธรรมนูญ ข้อพิพาทกรณีนี้ปรากฏในคำร้องของ**คำวินิจฉัยที่ 1/2557**²⁵⁸ ยื่นโดยนายวิรัตน์ กัลยาศิริ กล่าวหาว่าประธานรัฐสภา รองประธานรัฐสภา รวมถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา อีกจำนวน 379 คน กระทำการเข้าข่ายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 68

ในคำร้องนี้ นายวิรัตน์ กัลยาศิริ ได้กล่าวหาว่า กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 379 คน ได้ร่วมกันเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 190) นั้น เป็นการกระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เนื่องจากการปิดอภิปรายในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มีการกำหนดวันแปรญัตติโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และมีการพิจารณาและลงมติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวในวาระที่สอง มาตรา 3 เป็นรายวรรค โดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ดังนั้น นายวิรัตน์ กัลยาศิริ จึงได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 ว่า ประธานรัฐสภา รองประธานรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา รวมทั้งหมด 381 คน กระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้หรือไม่²⁵⁹

คำร้องของนายวิรัตน์ กัลยาศิริ ชี้ให้เห็นข้อเท็จจริงที่ว่า เมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2556 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาได้ร่วมกันเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 190) ต่อประธานรัฐสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภารวม 379 คน ได้ร่วมกันพิจารณาและลงมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวในวาระที่สามแล้ว ทั้งนี้ ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่หนึ่ง คณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาล คณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมฝ่ายค้าน และคณะกรรมการประสานงานวุฒิสภา (วิปสามฝ่าย) ได้ตกลงร่วมกันในการพิจารณาก่อนลงมติเป็นระยะเวลา 3 วัน จำนวน 34 ชั่วโมง

นายวิรัตน์ กัลยาศิริ ชี้ว่า สมาชิกรัฐสภาได้ดำเนินการประชุมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง จนถึงวันที่ 3 เมษายน 2556 เวลาประมาณ 23.45 นาฬิกา มีผู้เสนอญัตติเพื่อขอปิดอภิปราย ซึ่งในขณะนั้นมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์พักท้วงและชี้แจงว่ายังไม่สามารถปิดการอภิปรายได้

²⁵⁸ "คำวินิจฉัยที่ 1/2557 วันที่ 8 มกราคม พุทธศักราช 2557 เรื่อง คำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 68," *ราชกิจจานุเบกษา* 131 (17 เมษายน 2557): 1-26.

²⁵⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-2.

เนื่องจากฝ่ายค้านยังมีเวลาในการอภิปรายอีกกว่า 8 ชั่วโมง แต่ประธานรัฐสภาได้สั่งให้ปิดการอภิปราย และดำเนินการเพื่อให้มีการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งในทันที นายวิรัตน์ กัลยาศิริ เห็นว่า การกระทำเช่นนี้ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความไม่เป็นกลาง ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 137 วรรคสอง ประกอบมาตรา 125 และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2553 ข้อ 47 และข้อ 59 วรรคสอง²⁶⁰

นายวิรัตน์ กัลยาศิริ ได้กล่าวหาว่าภายหลังจากการที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว ประธานรัฐสภาในฐานะประธานที่ประชุมรัฐสภาจงใจใช้อำนาจหน้าที่โดยขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากในการพิจารณาเพื่อกำหนดเวลาการแปรญัตติ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มีผู้เสนอญัตติเป็นอย่างอื่นแตกต่างจากที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา ซึ่งต้องให้ที่ประชุมออกเสียงลงคะแนน แต่ประธานรัฐสภากลับวินิจฉัยให้ถือ กำหนดเวลาการแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมภายใน 15 วัน ตามข้อบังคับการประชุม รัฐสภา พ.ศ. 2553 ข้อ 96 โดยไม่มีอำนาจวินิจฉัย ทำให้ต้องมีการกำหนดให้มีการประชุมรัฐสภาเพื่อลงมติเกี่ยวกับระยะเวลาในการแปรญัตติใหม่อีกครั้งในวันที่ 18 เมษายน 2556

จากคำวินิจฉัยของประธานรัฐสภาในกรณีดังกล่าว ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเสียงส่วนใหญ่ เห็นด้วยกับการกำหนดวันแปรญัตติ 15 วัน แต่ประธานรัฐสภากลับให้ยับยอนไปตั้งแต่วันที่ 4 เมษายน 2556 ทำให้กำหนดเวลาในการยื่นคำแปรญัตติต้องกระทำภายในวันที่ 19 เมษายน 2556 ดังนั้น นายวิรัตน์ กัลยาศิริ จึงเห็นว่า การกระทำเช่นนี้เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 137 วรรคสอง ประกอบมาตรา 125 และมาตรา 126 และข้อบังคับการประชุม รัฐสภา พ.ศ. 2553 ข้อ 16 ข้อ 17 ข้อ 52 และข้อ 96 นอกจากนี้ ในการพิจารณาและลงมติร่าง รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 3 ในวาระที่สอง เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2556 ซึ่งเป็นการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 นั้น ประธานที่ประชุมรัฐสภายังได้ให้สมาชิกลงมติที่ละวรรคมิใช่เป็นรายมาตรา ซึ่งนายวิรัตน์ กัลยาศิริ เห็นว่า เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 125 และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2553 ข้อ 99 และข้อ 101 อีกด้วย²⁶¹

นอกจากการปฏิบัติหน้าที่ของประธานรัฐสภาซึ่งมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาแล้ว นายวิรัตน์ กัลยาศิริ ยังกล่าวหาว่าการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีความมุ่งหมายที่จะจำกัดอำนาจของรัฐสภาและเพิ่มอำนาจให้ฝ่ายบริหารในการทำหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขต หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย หรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือกฎหมายระหว่างประเทศ โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา อีก

²⁶⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

²⁶¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-3.

ทั้งเป็นการเพิ่มอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารในการทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญกับนานาประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศได้ โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา โดยคงไว้เพียงหนังสือสัญญาที่มีบทให้เปิดเสรีด้านการค้าหรือการลงทุนเท่านั้น ที่ฝ่ายบริหารจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อน

นายวิรัตน์ กัลยาศิริ จึงเห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 190) เป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ อันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยและสั่งการใน 3 ประเด็น คือ ประเด็นที่หนึ่ง ขอให้สั่งคุ้มครองชั่วคราวเป็นกรณีฉุกเฉิน ให้ระงับการนำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 190) ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ประเด็นที่สอง ขอให้สั่งให้ผู้ถูกร้องทั้งหมดเลิกการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 190) และประเด็นที่สาม ขอให้สั่งเพิกถอนกระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 190) ทุกขั้นตอน นับตั้งแต่การพิจารณาของรัฐสภาในวาระที่หนึ่ง เป็นต้นมา²⁶²

ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายจรูญ อินทจาร ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ รับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัย โดยให้เหตุผลในทำนองเดียวกับคำวินิจฉัยก่อนหน้านี้ว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 การใช้สิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริง มิได้เป็นการตัดสินใจของผู้ร้องที่จะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงไปแต่ประการใด²⁶³ ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า “คำร้องนี้มีมูลกรณีที่อาจเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ จึงรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ อีกทั้งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 15-18/2556 วินิจฉัยไว้แล้วว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการวินิจฉัยเกี่ยวกับกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้”²⁶⁴

จากนั้นศาลรัฐธรรมนูญได้แจ้งให้ผู้ถูกร้องทั้ง 381 คน ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำร้อง ปรากฏว่า มีผู้ร้องที่ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาต่อศาลรัฐธรรมนูญ

²⁶² เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

²⁶³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

²⁶⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

จำนวน 19 คน²⁶⁵ ในการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องกรณีนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้กำหนดประเด็นวินิจฉัย 2 ประเด็น คือ ประเด็นที่หนึ่ง กระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 190) ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และ ประเด็นที่สอง การแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 190) ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และมีลักษณะเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่²⁶⁶

ผลปรากฏว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยโดยเสียงข้างมาก 8 ต่อ 1 เสียง²⁶⁷ วินิจฉัยว่า การพิจารณาและลงมติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 190) เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกระบวนการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 วรรคสอง และมาตรา 125 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง และการที่ผู้ถูกร้องร่วมกันแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 190 เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 มาตรา 4 มาตรา 5 มาตรา 87 และมาตรา 122 อันเป็นการกระทำการเพื่อให้บุคคลหรือคณะบุคคลได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 วรรคหนึ่ง²⁶⁸

คำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญได้ชี้ถึงหลักการเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีนี้ว่า “การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็น

²⁶⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5-10.

²⁶⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10-11.

²⁶⁷ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก จำนวน 8 คน คือ นายจรูญ อินทจาร นายจรูญ ภักดีธนากุล นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสุพจน์ ไข่มุกด์ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี (เห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจที่มีดุลยภาพ และประสิทธิภาพตามวิธีการปกครองแบบรัฐสภาในระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 3) และ นายเฉลิมพล เอกอุรุ (เห็นว่า แม้กระบวนการพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าว ยังไม่เข้าข่ายเหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 วรรคหนึ่ง แต่การที่ผู้ถูกร้องร่วมกันแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 190 เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 มาตรา 4 มาตรา 5 มาตรา 87 มาตรา 122 และมาตรา 291 วรรคหนึ่ง) ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย 1 คน คือ นายชัช ชลวร เห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภาตามคำร้องนี้ไม่มีปัญหาว่าเป็นการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

²⁶⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 25-26.

บทบัญญัติที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ แม้รัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาแก้ไขก็ตาม หากแต่กระบวนการพิจารณาแก้ไขในเรื่องที่สำคัญดังกล่าว ย่อมต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง ดำเนินการด้วยความโปร่งใส คำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญ มิใช่มุ่งแต่จะแก้ไขเพื่อแก้ปัญหาให้ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีสามารถทำข้อตกลงผูกพันกับนานาประเทศได้สะดวกราบรื่น โดยไม่คำนึงถึงการเปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภา รวมถึงประชาชนสามารถควบคุมตรวจสอบและแสดงความคิดเห็นได้ทุกแง่มุม เพื่อให้ได้ความเห็นที่หลากหลาย”²⁶⁹

ศาลรัฐธรรมนูญอธิบายในเรื่องนี้ต่อไปว่า “คณะรัฐมนตรีต้องรับฟังและนำความเห็นของบรรดาสมาชิกรัฐสภาและประชาชนไปประมวลเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชนโดยรวม ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่เสียงข้างมากจะต้องรับฟังเสียงข้างน้อย และไม่อาจละเลยสิทธิประโยชน์ที่จะต้องจัดสรรให้แก่ฝ่ายเสียงข้างน้อยอย่างเป็นธรรม หากเสียงข้างมากใช้ความได้เปรียบจากการถือเสียงข้างมาก กระทำโดยไม่รับฟังความคิดเห็นของฝ่ายเสียงข้างน้อย หรือรับฟังความเห็นเพียงเพื่อให้เป็นแบบพิธีเท่านั้น การถืออำนาจตามเสียงข้างมาก โดยไม่เคารพต่อความเห็นของฝ่ายเสียงข้างน้อยดังกล่าว ย่อมกลายเป็นเผด็จการรูปแบบหนึ่ง ที่เรียกว่าเผด็จการโดยเสียงข้างมากหรือเผด็จการทางรัฐสภา อันเป็นรูปแบบของการปกครองซึ่งขัดต่อหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย รวมทั้งเป็นการทำลายสารัตถะและความชอบธรรมของกระบวนการทางนิติบัญญัติจะต้องผ่านการพิจารณาจากตัวแทนของปวงชนชาวไทยโดยรอบคอบและละเอียดถี่ถ้วน”²⁷⁰

จากนั้นศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการเปิดอภิปรายร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 190) ในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ โดยชี้ว่า “การอภิปรายแสดงความเห็นในการบัญญัติกฎหมายเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของสมาชิกรัฐสภา ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ และเพื่อเป็นการนำเสนอความเห็นและให้เหตุผลเกี่ยวกับความจำเป็นในการบัญญัติกฎหมายหรือเหตุผลที่อาจโต้แย้งการบัญญัติกฎหมายนั้น ความเห็นและเหตุผลของสมาชิกรัฐสภาแต่ละคนจะมีผลต่อการโน้มน้าวหรือการตัดสินใจของสมาชิกรัฐสภาคนอื่น ๆ ในการที่จะลงมติเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งก่อนการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เพราะจะมีผลให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม นั้น ยังคงได้รับการพิจารณาต่อไปในวาระที่สองและวาระที่สาม”²⁷¹

²⁶⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 15-16.

²⁷⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

²⁷¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16-17.

ศาลรัฐธรรมนูญขยายความในประเด็นนี้ว่า ความเห็นและเหตุผลของสมาชิกรัฐสภาแต่ละคน มีความสำคัญต่อการพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และเพื่อให้การพิจารณาของรัฐสภาเป็นไปด้วยความรอบคอบ มีมุมมองที่หลากหลาย และมีการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาในส่วนที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งเมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาและพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ย่อมมีผลใช้บังคับกับประชาชนทุกคนในประเทศ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบและรับฟังความเห็นและเหตุผลของสมาชิกรัฐสภาอย่างทั่วถึง แม้การปิดอภิปรายจะเป็นดุลพินิจของประธานรัฐสภา และแม้เสียงข้างมากมีสิทธิที่จะลงมติให้ปิดการอภิปรายก็ตาม แต่การใช้ดุลพินิจและการใช้เสียงข้างมากดังกล่าว จะต้องไม่ตัดสิทธิการทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา หรือละเลยไม่รับฟังความเห็นของฝ่ายข้างน้อย

สำหรับกรณีที่ประธานรัฐสภาได้แจ้งต่อที่ประชุมว่าจะใช้เวลาอภิปรายทั้งหมด 38 ชั่วโมง แต่ในขณะที่มีการปิดอภิปรายนั้น การอภิปรายยังไม่ครบตามกำหนดเวลาที่ประธานรัฐสภาได้แจ้งต่อที่ประชุมไว้ และสมาชิกรัฐสภาที่จะทำหน้าที่อภิปรายต่อไป เป็นสมาชิกรัฐสภาฝ่ายข้างน้อย ซึ่งอาจมีความเห็นและเหตุผลแตกต่างจากความคิดเห็นของสมาชิกรัฐสภาฝ่ายข้างมาก และย่อมจะเป็นประโยชน์ต่อสมาชิกรัฐสภาคนอื่น ๆ ในการตัดสินใจออกเสียงลงคะแนนว่าจะรับหรือไม่รับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า “การรวบรัดปิดการอภิปรายและปิดประชุมเพื่อให้มีการลงคะแนนเสียง จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่ไม่ชอบ เอื้อประโยชน์แก่ฝ่ายเสียงข้างมากโดยไม่เป็นธรรม อันเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรม จึงเห็นว่า การปิดอภิปรายร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 วรรคสอง และมาตรา 125 วรรคหนึ่ง”²⁷²

จากนั้นศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยปัญหาที่ว่า การกำหนดวันแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 190) ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่” โดยเริ่มจากการชี้ถึงหลักการเกี่ยวกับการแปรญัตติในการประชุมรัฐสภาว่า “การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องสำคัญ เพราะย่อมมีผลกระทบต่อการเมืองการปกครองประเทศ หรืออาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน การที่รัฐธรรมนูญมาตรา 291 กำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องกระทำโดยให้รัฐสภาประชุมร่วมกัน ก็เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาได้มีส่วนร่วมทั้งในเรื่องการแสดงความคิดเห็น การอภิปรายให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ รวมทั้งการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม นั้น จะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนอย่างแท้จริง และหลักการดังกล่าว รัฐสภาก็ได้ตระหนักถึงความสำคัญ ดังที่ได้กำหนดไว้ใน

²⁷² เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2553 ข้อ 96 ที่กำหนดให้การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมชั้นกรรมาธิการ หากสมาชิกรัฐสภาผู้ใดเห็นควรแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมประการใด ก็ให้เสนอคำแปรญัตติลงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการ”²⁷³

ศาลรัฐธรรมนูญอธิบายว่า การกำหนดให้สมาชิกรัฐสภาเสนอคำแปรญัตติเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม นั้น มีความสำคัญและเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เพราะหากสมาชิกรัฐสภาได้มีโอกาสเสนอคำแปรญัตติ ก็จะมีผลให้มีสิทธิเข้าชี้แจงต่อคณะกรรมการเกี่ยวกับเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม นั้น อีกทั้งหากคณะกรรมการมีมติใด ๆ เกี่ยวกับคำแปรญัตติดังกล่าว และสมาชิกรัฐสภาผู้เสนอคำแปรญัตติไม่เห็นด้วย ก็มีสิทธิที่จะสงวนคำแปรญัตติในข้อนั้นไว้ เพื่ออภิปรายชี้แจงต่อที่ประชุมรัฐสภาและขอให้รัฐสภาลงมติวินิจฉัยต่อไป เมื่อการแปรญัตติมีความสำคัญต่อกระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมอย่างยิ่ง การแปรญัตติจึงจำเป็นต้องมีเวลาพอสมควร เพื่อให้สมาชิกผู้ประสงค์จะขอแปรญัตติได้ทราบระยะเวลาที่แน่นอนในการยื่นขอแปรญัตติ อันเป็นเอกสิทธิ์ในการทำหน้าที่นิติบัญญัติของสมาชิกรัฐสภาภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

จากหลักการดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการนับเวลาการแปรญัตติในกรณีตามคำร้องว่า “การนับระยะเวลาในการแปรญัตติย่อมไม่อาจนับเวลาย้อนหลังได้ แต่ต้องนับตั้งแต่วันที่ที่ประชุมมีมติเป็นต้นไป การเริ่มนับระยะเวลาย้อนหลังไปจนทำให้เหลือระยะเวลาขอแปรญัตติเพียง 1 วัน เป็นการดำเนินการที่ขัดต่อสภาพแห่งการทำหน้าที่และเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภา ทั้งยังขัดแย้งต่อข้อบังคับการประชุมของรัฐสภาและไม่เป็นกลาง จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 125 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ทั้งขัดต่อหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 วรรคสอง จึงเห็นว่า การกำหนดเวลาแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในคดีนี้ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 วรรคสอง และมาตรา 125 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง”²⁷⁴

สำหรับการวินิจฉัยปัญหาที่ว่า “การพิจารณาและลงมติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 190) ในวาระที่สอง มาตรา 3 เป็นรายวรรค ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่” นั้น ศาลรัฐธรรมนูญเริ่มด้วยการชี้ถึงกฎเกณฑ์ของการประชุมรัฐสภา โดยอธิบายว่า เหตุผลที่ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2553 กำหนดให้การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ให้พิจารณาเรียงตามลำดับมาตรานั้น ก็เพื่อให้การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่สอง ชั้นเรียงลำดับมาตราเป็นไปอย่างมีลำดับขั้นตอน มีความสอดคล้องเชื่อมโยงกัน อีกทั้งยังเป็นการป้องกันมิให้มีความ

²⁷³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17-18.

²⁷⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

ขัดแย้งกันของเนื้อหาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม โดยกำหนดให้เริ่มพิจารณาตั้งแต่ชื่อร่าง คำปรารภ และเรียงลำดับมาตรา²⁷⁵

จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏ ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า การที่ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาลงมติรายวรรคในมาตราที่มีหลายวรรคโดยไม่ข้ามมาตรา นอกจากรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมรัฐสภาไม่ได้บัญญัติและกำหนดห้ามไว้แล้ว ยังเห็นว่าย่อมเกิดผลต่อการพิจารณาในมาตราดังกล่าวให้เป็นไปด้วยความละเอียดรอบคอบมากยิ่งขึ้น ทำให้เนื้อหาของร่างและของมาตราดังกล่าวมีความเชื่อมโยงและไม่ขัดแย้งกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับการพิจารณามาตราที่มีเนื้อหาหลายวรรคดังเช่น บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการพิจารณาลงมติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 3 เป็นรายวรรค ไม่เป็นการฝ่าฝืนข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2553 ข้อ 99 และข้อ 101 และไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 125 และคำชี้แจงของผู้ถูกร้องในประเด็นนี้ฟังขึ้น²⁷⁶

สำหรับประเด็นพิจารณาวินิจฉัยต่อมา คือ “การแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 190) ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และมีลักษณะเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่” นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้ชี้ให้เห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในกรณีนี้ “มีเนื้อหาสาระสำคัญเป็นการแก้ไขอำนาจของรัฐสภาในการตรวจสอบการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศของฝ่ายบริหาร และตัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในหลายประเด็น” สำหรับปัญหาที่ว่า “ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว เป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่” นั้น ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 190 การทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ โดยทรงใช้อำนาจนั้นทางคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหาร ตามนัยแห่งมาตรา 3 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ²⁷⁷

จากบทบัญญัติดังกล่าวของรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า “อำนาจในการทำหนังสือสัญญาจึงเป็นอำนาจอันสำคัญยิ่งที่คณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารต้องตระหนักและประพฤติปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม”²⁷⁸ จากนั้นศาลรัฐธรรมนูญได้อธิบายถึงหลักการของการทำหนังสือ

²⁷⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18-19.

²⁷⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

²⁷⁷ เรื่องเดียวกัน.

²⁷⁸ เรื่องเดียวกัน.

สัญญากับต่างประเทศ โดยชี้ว่า เริ่มแรกหลักการดังกล่าวถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 หลังจากนั้นได้คงหลักการและเนื้อหาเดิมเรื่อยมา จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เปลี่ยนแปลงเนื้อหาในหลายประการ กล่าวคือ การเพิ่มเติมประเภทของหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ที่ต้องขอความเห็นชอบของรัฐสภา การกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับการทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนอย่างสำคัญเหล่านั้น การกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ อีกทั้งเมื่อลงนามในหนังสือแล้ว ก่อนที่จะแสดงเจตนาให้สัตยาบันหรือโดยวิธีการอื่น เพื่อให้มีผลผูกพันประเทศชาตินั้น คณะรัฐมนตรีต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญานั้นด้วย²⁷⁹

ศาลรัฐธรรมนูญให้คำอธิบายต่อไปว่า “เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ คือ กำหนดกลไกสถาบันทางการเมืองโดยเฉพาะฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้มีดุลยภาพและประสิทธิภาพตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขแบบรัฐสภา และเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศ โดยยังคงหลักการที่ให้การทำสนธิสัญญาหรือสัญญาอื่นระหว่างประเทศไทยกับนานาประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในฐานะทรงเป็นประมุขแห่งรัฐ และกำหนดให้การทำสนธิสัญญา หรือหนังสือสัญญาที่มีความสำคัญจะต้องดำเนินการไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนด คณะรัฐมนตรีจะต้องเสนอกรอบการเจรจาเพื่อขอความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน และภายหลังการเจรจาหรือก่อนลงนามในหนังสือสัญญา ก็จะต้องได้ความเห็นชอบจากรัฐสภาอีกด้วย นอกจากนี้ ยังต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนดำเนินการ และต้องให้ประชาชนเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญานั้นก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันประเทศ”²⁸⁰

ศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลในเชิงหลักการว่า “การทำหนังสือสัญญาที่มีความสำคัญต่อประเทศและต่อความเป็นรัฐนั้น อาจมีผลกระทบต่อดินแดนและอำนาจอธิปไตยอย่างมีนัยสำคัญ จึงต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา เนื่องจากรัฐสภาประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถือเป็นตัวแทนของประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงอำนาจและความเป็นธรรมในเบื้องต้นของคณะรัฐมนตรีในการลงนามในหนังสือสัญญา

²⁷⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

²⁸⁰ เรื่องเดียวกัน.

กับนานาประเทศว่าได้ผ่านความเห็นชอบจากประชาชนแล้ว อีกทั้งเพื่อให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารตามหลักการปกครองแบบรัฐสภา”²⁸¹

เมื่อพิจารณาถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกรณีตามคำร้องนี้ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาได้ร่วมกันแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหารัฐธรรมนูญโดยเพิ่มคำว่า “โดยชัดแจ้ง” ต่อท้ายประเภทหนังสือสัญญาต่าง ๆ ตามมาตรา 190 วรรคสอง นั้น มีผลที่ตามมาคือ “ก่อให้เกิดอำนาจตีความแก่คณะรัฐมนตรี” โดยอาจตีความอย่างแคบหรือการตีความอย่างจำกัดความ เพื่อให้หนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และการมีส่วนร่วมรับรู้และแสดงความคิดเห็นของประชาชนนั้นมีจำนวนน้อยที่สุด จึงเป็นการลดทอนอำนาจในการตรวจสอบถ่วงดุลของรัฐสภาซึ่งเป็นเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติให้ลดน้อยถอยลงไป และเป็นการเพิ่มอำนาจให้แก่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีให้เพิ่มมากขึ้น การกระทำดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อหลักการแบ่งแยกตุลาการอำนาจและการรักษาคุณภาพระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ซึ่งการกระทำดังกล่าวอาจก่อให้เกิดอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแก่คณะรัฐมนตรีในการทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ²⁸²

ศาลรัฐธรรมนูญขยายความต่อไปว่า หากจะแปลความในหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามมาตรา 190 วรรคสอง ต้องปรากฏบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขต ซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศโดยชัดแจ้ง ก็จะไม่เกิดผลในทางป้องกันให้รอบคอบรัดกุมเสียก่อน ตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญที่มุ่งตรวจสอบควบคุมการทำหนังสือสัญญาที่มีความสำคัญยิ่งดังกล่าวก่อนที่ฝ่ายบริหารจะไปลงนามให้มีผลผูกพันประเทศ ซึ่งจะเกิดปัญหาที่ไม่อาจแก้ไขตามมาภายหลังได้ อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญยังได้ชี้ว่า แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 190 จะบัญญัติไม่ชัดเจนในเรื่อง “หนังสือสัญญาใด ... มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศ อย่างมีนัยสำคัญ” แต่ก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เมื่อ พ.ศ. 2554 โดยให้มีกฎหมายกำหนดประเภทของหนังสือสัญญาและกรอบการเจรจา ขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาดังกล่าวไว้แล้ว เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาเรื่องความไม่ชัดเจนและความไม่ยืดหยุ่นในทางปฏิบัติ²⁸³

²⁸¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 21.

²⁸² เรื่องเดียวกัน, หน้า 22.

²⁸³ เรื่องเดียวกัน.

กรณีการกระทำของสมาชิกรัฐสภาที่ได้มีการแก้ไขถ้อยคำโดยตัดคำว่า “หนังสือสัญญาใด ... มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา” ออกไปนั้น เมื่อพิจารณาหลักการและเหตุผลตามร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่อ้างว่า “รัฐธรรมนูญมาตรา 190 ซึ่งบัญญัติให้การทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวางหรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาก่อนนั้น ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติของฝ่ายบริหาร และเป็นผลให้กระบวนการในการทำความตกลงระหว่างประเทศล่าช้าและเกิดความเสียหายแก่ประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม” แล้วศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า “ปราศจากน้ำหนักและไม่อาจนำมาอ้างได้”²⁸⁴

ศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยในประเด็นนี้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2554 ได้แก้ไขปัญหาความไม่ชัดเจนและความไม่ยืดหยุ่นในทางปฏิบัติของคณะรัฐมนตรีไปแล้ว โดยให้มีกฎหมายกำหนดประเภท กรอบเจรจา ขั้นตอน และวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาดังกล่าวได้ แต่ในปัจจุบันก็ได้มีการตรากฎหมายดังกล่าวเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และเมื่อพิจารณาผลกระทบที่ฝ่ายผู้ถูกร้องอ้างว่าทำให้กระบวนการในการทำความตกลงระหว่างประเทศล่าช้า กับการที่ประชาชนอาจต้องได้รับความเสียหายและประโยชน์ของประเทศชาติที่ต้องสูญเสียไปหากคณะรัฐมนตรีไปทำความตกลงระหว่างประเทศตามอำเภอใจหรือปราศจากการตรวจสอบและมีส่วนร่วมของรัฐสภาและประชาชนแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่า “ย่อมเป็นที่ประจักษ์ชัดได้ว่า ผลประการหลังย่อมเป็นที่เสียหายแก่ประเทศมากกว่า โดยอาจนำพาประเทศไปสู่การสูญเสียความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมและมีผลกระทบต่อการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศ อันเป็นผลให้ประชาชนต้องแบกรับภาระดังกล่าวอย่างไม่มีทางจะแก้ไขเยียวยาในภายหลังได้”²⁸⁵

จากเหตุผลดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยประเด็นตามคำร้องนี้ว่า “การที่ผู้ถูกร้องได้ร่วมกันแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของรัฐธรรมนูญในประเด็นนี้ จึงเป็นการลดทอนอำนาจของรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรของฝ่ายนิติบัญญัติ ให้เหลืออำนาจตรวจสอบหนังสือสัญญาใดที่มีบทให้เปิดเสรีด้านการค้า การลงทุน เท่านั้น และเพิ่มอำนาจให้คณะรัฐมนตรีในการทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญในประการอื่น

²⁸⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 23.

²⁸⁵ เรื่องเดียวกัน.

ทั้งหมด ซึ่งในปัจจุบันมีแนวโน้มจะเรียกชื่อหนังสือสัญญาเหล่านี้เป็นอย่างอื่น เช่น หนังสือสัญญาหรือความตกลงความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ เป็นต้น จึงเป็นการทำลายดุลยภาพในการตรวจสอบถ่วงดุลตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ การกระทำดังกล่าวของผู้ถูกร้องจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง อันเป็นการกระทำเพื่อให้บุคคลที่เข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้”²⁸⁶

สำหรับเหตุผลที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำเพื่อให้บุคคลที่เข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในเวลานั้น ก็คือ เหตุผลที่ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา 190 วรรคสาม ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญาดังกล่าว โดยคณะรัฐมนตรีต้องเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย ซึ่งเป็นหลักการที่สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกและดุลคานอำนาจ เพราะไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญา หรือการกำหนดให้คณะรัฐมนตรีนำกรอบการเจรจาเสนอต่อรัฐสภา เพื่อขอความเห็นชอบก่อน ล้วนเป็นการกำหนดให้รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติอันเป็นตัวแทนของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยได้ตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ด้วยเหตุผลนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงชี้ว่าการร่วมกันแก้ไขเพิ่มเติมโดยตัดเนื้อหาในบทบัญญัติวรรคดังกล่าว “เป็นการลดทอนอำนาจตรวจสอบถ่วงดุลของฝ่ายนิติบัญญัติ การกระทำของผู้ถูกร้องไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 จึงเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้”²⁸⁷

นอกจากการให้เหตุผลโดยยกหลักการตรวจสอบและดุลคานอำนาจดังกล่าวมาแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญยังได้ยกหลักการเรื่อง “สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล” ในการให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยในประเด็นนี้ด้วย โดยชี้ว่า การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาได้ร่วมกันแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยตัดเนื้อหาที่ให้สิทธิประชาชนในการรับฟังข้อมูล ตรวจสอบ และแสดงความคิดเห็นในการจัดทำหนังสือสัญญาของฝ่ายบริหาร รวมทั้งตัดสิทธิของประชาชนที่จะเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญาก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันประเทศนั้น “เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญและทำลายความเสมอภาคในการได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 4 มาตรา 5 และ

²⁸⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 23-24.

²⁸⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 24.

มาตรา 87 อันเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้”²⁸⁸

สรุปผลการวิเคราะห์

บทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่ได้กล่าวถึงในบทนี้ เป็นการทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับขอบเขตการใช้อำนาจระหว่างองค์กรของรัฐในฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งเป็นปัญหาข้อขัดแย้งเกี่ยวกับตีความและการปรับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดขอบเขตอำนาจ การแบ่งแยกและการจัดสรรอำนาจระหว่างองค์กรต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ ดังปรากฏในคำวินิจฉัยจำนวน 27 กรณี ผลการศึกษาพบว่า การยื่นคำร้องปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจตามรัฐธรรมนูญและวิธีการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ มักมีที่มาจากปัญหาที่ว่าองค์กรหนึ่ง ๆ สามารถใช้อำนาจหน้าที่ของตนกระทำการในเรื่องซึ่งรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติถึงกฎเกณฑ์หรือเงื่อนไขเกี่ยวกับเรื่องนั้นไว้อย่างชัดเจนหรือไม่ หรือองค์กรหนึ่ง ๆ เห็นว่าการใช้อำนาจหน้าที่ของตนเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแล้ว แต่องค์กรอื่นกลับเห็นว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่เกินขอบเขตของรัฐธรรมนูญ ผลการวิเคราะห์สาระสำคัญของคำร้องเหล่านั้น พบว่า ลักษณะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นคู่กรณีพิพาทเรื่องเขตอำนาจนั้น สามารถจำแนกตามลักษณะขององค์กรคู่กรณีพิพาทได้หลายลักษณะ ดังนี้

ลักษณะที่หนึ่ง การโต้แย้งระหว่างองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติกับองค์กรฝ่ายบริหาร ปรากฏใน 3 กรณี คือ 1) กรณีการโต้แย้งระหว่างวุฒิสภากับนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับปัญหาการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด 2) กรณีที่รัฐสภาโต้แย้งอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการออกพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ และ 3) กรณีการโต้แย้งเรื่องเขตอำนาจระหว่างประธานรัฐสภา กับนายกรัฐมนตรีในปัญหาเกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายที่เข้าสู่ขั้นตอนการทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว

ลักษณะที่สอง การโต้แย้งระหว่างองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ปรากฏใน 6 กรณี ได้แก่ 1) การโต้แย้งระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง 2) การโต้แย้งระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ 3) การโต้แย้งระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ 4) การโต้แย้งระหว่างสมาชิกวุฒิสภากับคณะกรรมการการเลือกตั้ง 5) การโต้แย้งระหว่างสมาชิกวุฒิสภากับ

²⁸⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 25.

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน 6) การโต้แย้งระหว่างสมาชิกวุฒิสภากับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ลักษณะที่สาม การโต้แย้งระหว่างองค์กรฝ่ายตุลาการกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ปรากฏให้เห็นใน 2 กรณี คือ 1) ปัญหาเรื่องเขตอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลยุติธรรม เป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับเขตอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้น เนื่องจากผู้พิพากษาในศาลแพ่งมองว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรบริหาร มีหน้าที่รับสมัครบุคคลในการจัดการเลือกตั้งเท่านั้น ไม่มีอำนาจตรวจสอบและวินิจฉัยและสั่งเพิกถอนสิทธิผู้สมัคร เพราะถือเป็นการใช้อำนาจตุลาการ และ 2) ปัญหาเรื่องเขตอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลปกครอง เป็นการโต้แย้งเรื่องเขตอำนาจของศาลปกครองในการรับคำฟ้องคดีที่มีผู้ฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งไว้พิจารณา และการโต้แย้งคำสั่งของศาลปกครองตามคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ลักษณะที่สี่ การโต้แย้งระหว่างองค์กรฝ่ายบริหารกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ปรากฏให้เห็นใน 3 กรณี คือ 1) ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ 2) ข้อพิพาทกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และ 3) ข้อพิพาทเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะรัฐมนตรีในการกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป

ลักษณะที่ห้า การโต้แย้งว่าองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติกระทำการนอกเหนือขอบเขตอำนาจตามรัฐธรรมนูญ เป็นการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยกล่าวหาว่า บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติกระทำการในเรื่องซึ่งอยู่นอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ให้กระทำได้ แม้การยื่นคำร้องโต้แย้งการใช้อำนาจขององค์กรนิติบัญญัติในกรณีนี้จะมีใช้การยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาข้อพิพาทเรื่องเขตอำนาจระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ 2 องค์กร ดังเช่นกรณีที่กำลังกล่าวมาข้างต้น แต่เมื่อพิจารณาประเด็นสาระสำคัญของคำร้องจะเห็นได้ว่าเป็นข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญซึ่งฝ่ายหนึ่งโต้แย้งว่าองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติกระทำการในหน้าที่ในเรื่องซึ่งรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้อำนาจไว้ หรือเป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยวิธีการซึ่งไม่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ หรือเป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยมีผลลบล้างกฎเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญและขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ กรณีเหล่านี้จึงถือเป็นการใช้อำนาจสาธารณะที่สามารถถูกกล่าวหาต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยอาศัย “สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ” เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ระงับหรือยุติการกระทำดังกล่าว รวมถึงบังคับใช้บทลงโทษทางรัฐธรรมนูญต่อผู้ถูกร้อง

กล่าวในทางหลักการ การทำหน้าที่วินิจฉัยคำร้องเกี่ยวกับข้อพิพาทเรื่องเขตอำนาจดังกล่าว มาในบทนี้สะท้อนนัยที่ว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทหน้าที่ในฐานะองค์กรผู้ได้รับมอบหมายอำนาจ จากรัฐธรรมนูญให้กระทำการแทนปวงชนผู้สถาปนารัฐธรรมนูญ โดยมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยตีความ รัฐธรรมนูญเมื่อเกิดข้อโต้แย้งขึ้น เพื่อรับประกันว่าทุกฝ่ายจะกระทำการในเรื่องเหล่านั้นภายใต้ กฎเกณฑ์รัฐธรรมนูญได้วางไว้ ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่นำบรรทัดฐานนามธรรมในตัวบทรัฐธรรมนูญ มาปรับใช้ให้เข้ากับการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมในแต่ละกรณี ผ่านการนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาใช้ วินิจฉัยเพื่อยุติข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรคู่กรณี คำวินิจฉัยในการตัดสินข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญนั้น มีผลทั้งในแง่การยุติข้อพิพาทในกรณีนั้น ๆ และ สร้างกรอบแนวทางที่เป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวในอนาคตไปในเวลาเดียวกัน โดยนัยนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงอยู่ในฐานะกรรมการผู้ให้คำตัดสินที่มีผลต่อการสร้างบรรทัดฐานสำหรับยุติข้อ ขัดแย้งทางรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ไปในเวลาเดียวกัน เนื่องจากกระบวนการปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นได้ส่งผล ให้รัฐธรรมนูญในฐานะบรรทัดฐานกฎหมายที่กำกับเหนือการกระทำของตัวแสดงทางการเมืองได้รับการ ตีความเพื่อปรับใช้ให้สอดคล้องกับบริบททางการเมืองได้อย่างมีพลวัต

บทที่ 11

การวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการดำเนินการปกครองการเมือง การจัดการเลือกตั้ง และการดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ความนำ

บทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในกลุ่มสุดท้าย เป็นการปฏิบัติหน้าที่ในส่วนที่นักวิชาการในแวดวงการศึกษาสถาบันตุลาการในมิติการเมืองเปรียบเทียบเรียกว่า “อำนาจเพิ่มเติม” (additional powers) ในการดำเนินการกิจด้านรอง¹ หรือในแวดวงกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบเรียกว่า “อำนาจเสริม” (ancillary powers) ซึ่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่รับผิดชอบแทนที่จะมอบหมายให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรฝ่ายอื่น ๆ ในระบบการเมือง² เหตุที่เรียกว่า “อำนาจเสริม” หรือ “ภารกิจรอง” นั้น เนื่องจากเป็นบทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่อยู่นอกเหนือไปจากการทำหน้าที่วินิจฉัยตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย (constitutional review function) ซึ่งเป็นภารกิจหลักโดยทั่วไปของศาลรัฐธรรมนูญตามตัวแบบยุโรป หากพิจารณาโดยทั่วไป อำนาจหน้าที่ชนิดนี้ปรากฏแพร่หลายโดยเฉพาะศาลรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นใหม่ในเอเชีย แอฟริกา ลาตินอเมริกา และยุโรปตะวันออก

ศาลรัฐธรรมนูญในหลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่มีการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่โดยกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ที่นอกเหนือไปจากการทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายควบคู่ไปด้วย จึงมีลักษณะเป็นศาลรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นไปตามตัวแบบบริสุทธิ์ เนื่องจากเป็นศาลรัฐธรรมนูญที่มีได้มีภารกิจเฉพาะการทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่มีอำนาจหน้าที่ในด้านอื่นเจือปนอยู่ด้วย ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญในประเทศเหล่านั้นจึงมิได้มีบทบาทจำกัดเฉพาะการใช้อำนาจตุลาการเพื่อยุติข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญในกระบวนการตรากฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายเท่านั้น แต่ยังเป็นองค์กรตุลาการที่มีหน้าที่นำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาบังคับใช้กับข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีโดยตรงอีกด้วย การทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญโดยตรงทำให้บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญมี

¹ De Visser, *Constitutional Review in Europe: A Comparative Analysis*, p. 54.

² Ginsburg, "Beyond Judicial Review: Ancillary Powers of Constitutional Courts," pp. 225-

ลักษณะใกล้เคียงกับการทำหน้าที่ของศาลยุติธรรมทั่วไป โดยเฉพาะในแง่ที่เป็นการนำบทบังคับของกฎหมายมาปรับใช้ในการตัดสินลงโทษการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ของกฎหมาย³

หากพิจารณาโดยภาพรวม ภารกิจหน้าที่ในส่วนที่เป็นอำนาจเสริมของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งปรากฏให้เห็นร่วมกันในหลายประเทศที่มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญในช่วงหลัง ได้แก่ การกำกับควบคุมความถูกต้องสมบูรณ์ของกระบวนการจัดการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ (supervise elections or referenda) โดยเฉพาะการวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้งเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ การดำเนินกระบวนการพิจารณาได้สวนและวินิจฉัยข้อกล่าวหาเกี่ยวกับปัญหาความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่นำไปสู่การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (impeachment) และการวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง (constitutionality of political parties)⁴

นอกจากนี้ ในรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศยังอาจกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่วินิจฉัยเรื่องปลีกย่อยต่าง ๆ ที่ต้องอาศัยการตีความและปรับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอีกด้วย เช่น การนำบทบัญญัติว่าด้วยการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์มาใช้บังคับกับสมาชิกรัฐสภา การวินิจฉัยข้อกล่าวหาความผิดเกี่ยวกับการแจ้งบัญชีทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเรื่องการใช้อำนาจยับยั้งร่างกฎหมายของรัฐสภา การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร การวินิจฉัยสภาวะไร้ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ของประธานาธิบดี การพิจารณาอนุมัติคำสั่งให้มีการยุบสภาท้องถิ่น การกำกับควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และการกำกับการใช้อำนาจประกาศสภาวะฉุกเฉิน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ภารกิจปลีกย่อยเหล่านี้อาจไม่ปรากฏในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในบางประเทศ โดยเฉพาะกรณีที่มีการจัดตั้งศาลชั้นอุทธรณ์เฉพาะเพื่อทำหน้าที่ปรับใช้บทบังคับของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในเรื่องนั้น ๆ โดยตรง อาทิ ศาลคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ศาลคดีเลือกตั้ง ศาลคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ⁵

เนื้อหาในบทนี้ เป็นการนำเสนอผลการศึกษาทบทวนของศาลรัฐธรรมนูญในการปฏิบัติภารกิจที่เป็นอำนาจเสริมหรืออำนาจด้านรองตามนัยดังกล่าวข้างต้น ซึ่งปรากฏภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยจำแนกเป็น 3 กลุ่ม คือ

³ Comella, *Constitutional Courts and Democratic Values: A European Perspective*, p. 6.

⁴ Ginsburg, "Beyond Judicial Review: Ancillary Powers of Constitutional Courts," 230-32.

⁵ Arne Mavčič, *The Constitutional Review*, 2 ed. (Lake Mary: Vandeplas, 2013), pp. 53-61.

กลุ่มแรก การวินิจฉัยข้อโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการพรรคการเมือง ปรากฏในคำวินิจฉัย จำนวน 126 กรณี⁶ ครอบคลุมการวินิจฉัย คำสั่งนายทะเบียนพรรคการเมือง มติคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง การยุบรวมพรรคการเมือง คำสั่งยุบเลิกพรรคการเมือง การมีสมาชิกพรรคและสาขาพรรคไม่ครบตามจำนวนที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนด การไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับพรรคการเมือง การไม่จัดทำรายงานการดำเนินกิจการประจำปีของพรรคการเมือง การไม่จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมือง รวมถึงกรณี ที่อัยการสูงสุดขอให้คำสั่งยุบพรรคการเมืองอันเนื่องมาจากการกระทำฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ

⁶ ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ 6/2541 คำวินิจฉัยที่ 1/2542 คำวินิจฉัยที่ 2/2542 คำวินิจฉัยที่ 45/2542 คำวินิจฉัยที่ 46/2542 คำวินิจฉัยที่ 47/2542 คำวินิจฉัยที่ 3/2543 คำวินิจฉัยที่ 4/2543 คำวินิจฉัยที่ 29/2543 คำวินิจฉัยที่ 30/2543 คำวินิจฉัยที่ 57/2543 คำวินิจฉัยที่ 64/2543 คำวินิจฉัยที่ 1/2544 คำวินิจฉัยที่ 2/2544 คำวินิจฉัยที่ 6/2544 คำวินิจฉัยที่ 24/2544 คำวินิจฉัยที่ 25/2544 คำวินิจฉัยที่ 26/2544 คำวินิจฉัยที่ 28/2544 คำวินิจฉัยที่ 29/2544 คำวินิจฉัยที่ 30/2544 คำวินิจฉัยที่ 31/2544 คำวินิจฉัยที่ 32/2544 คำวินิจฉัยที่ 34/2544 คำวินิจฉัยที่ 51/2544 คำวินิจฉัยที่ 1/2545 คำวินิจฉัยที่ 2/2545 คำวินิจฉัยที่ 5/2545 คำวินิจฉัยที่ 8/2545 คำวินิจฉัยที่ 10/2545 คำวินิจฉัยที่ 11/2545 คำวินิจฉัยที่ 12/2545 คำวินิจฉัยที่ 5/2546 คำวินิจฉัยที่ 36/2545 คำวินิจฉัยที่ 42/2545 คำวินิจฉัยที่ 43/2545 คำวินิจฉัยที่ 50/2545 คำวินิจฉัยที่ 51/2545 คำวินิจฉัยที่ 52/2545 คำวินิจฉัยที่ 54/2545 คำวินิจฉัยที่ 55/2545 คำวินิจฉัยที่ 56/2545 คำวินิจฉัยที่ 60/2545 คำวินิจฉัยที่ 63/2545 คำวินิจฉัยที่ 12/2546 คำวินิจฉัยที่ 13/2546 คำวินิจฉัยที่ 15/2546 คำวินิจฉัยที่ 23/2546 คำวินิจฉัยที่ 25/2546 คำวินิจฉัยที่ 38/2546 คำวินิจฉัยที่ 39/2546 คำวินิจฉัยที่ 42/2546 คำวินิจฉัยที่ 46/2546 คำวินิจฉัยที่ 50/2546 คำวินิจฉัยที่ 51/2546 คำวินิจฉัยที่ 26/2547 คำวินิจฉัยที่ 42/2547 คำวินิจฉัยที่ 49/2547 คำวินิจฉัยที่ 54/2547 คำวินิจฉัยที่ 55/2547 คำวินิจฉัยที่ 56/2547 คำวินิจฉัยที่ 57/2547 คำวินิจฉัยที่ 59/2547 คำวินิจฉัยที่ 60/2547 คำวินิจฉัยที่ 61/2547 คำวินิจฉัยที่ 85/2547 คำวินิจฉัยที่ 83/2547 คำวินิจฉัยที่ 88/2547 คำวินิจฉัยที่ 1/2548 คำวินิจฉัยที่ 2/2548 คำวินิจฉัยที่ 3/2548 คำวินิจฉัยที่ 42/2548 คำวินิจฉัยที่ 46/2548 คำวินิจฉัยที่ 47/2548 คำวินิจฉัยที่ 48/2548 คำวินิจฉัยที่ 52/2548 คำวินิจฉัยที่ 57/2548 คำวินิจฉัยที่ 59/2548 คำวินิจฉัยที่ 1/2549 คำวินิจฉัยที่ 3/2549 คำวินิจฉัยที่ 8/2549 คำวินิจฉัยที่ 14/2549 คำวินิจฉัยที่ 1-2/2550 คำวินิจฉัยที่ 3-5/2550 คำวินิจฉัยที่ 15/2550 คำวินิจฉัยที่ 16/2550 คำวินิจฉัยที่ 17/2550 คำวินิจฉัยที่ 18/2550 คำวินิจฉัยที่ 19/2550 คำวินิจฉัยที่ 22/2550 คำวินิจฉัยที่ 23/2550 คำวินิจฉัยที่ 18/2551 คำวินิจฉัยที่ 19/2551 คำวินิจฉัยที่ 20/2551 คำวินิจฉัยที่ 15/2553 คำวินิจฉัยที่ 16/2553 คำวินิจฉัยที่ 25/2554 คำวินิจฉัยที่ 26/2554 คำวินิจฉัยที่ 14/2555 คำวินิจฉัยที่ 2/2553 คำวินิจฉัยที่ 3/2553 คำวินิจฉัยที่ 4/2553 คำวินิจฉัยที่ 5/2553 คำวินิจฉัยที่ 48/2554 คำวินิจฉัยที่ 49/2554 คำวินิจฉัยที่ 8/2555 คำวินิจฉัยที่ 9/2555 คำวินิจฉัยที่ 10/2555 คำวินิจฉัยที่ 11/2555 คำวินิจฉัยที่ 3/2556 คำวินิจฉัยที่ 7/2556 คำวินิจฉัยที่ 8/2556 คำวินิจฉัยที่ 9/2556 คำวินิจฉัยที่ 12/2556 คำวินิจฉัยที่ 6/2557 คำวินิจฉัยที่ 7/2557 คำวินิจฉัยที่ 10/2557 และคำวินิจฉัยที่ 11/2557

กลุ่มที่สอง การวินิจฉัยปัญหาความถูกต้องสมบูรณ์ตามเงื่อนไขรัฐธรรมนูญของการดำรงตำแหน่งทางการเมือง ปรากฏในคำวินิจฉัยจำนวน 60 กรณี⁷ ครอบคลุมตั้งแต่การวินิจฉัยการสิ้นสุดสถานภาพของการเป็นรัฐมนตรี การพ้นจากตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ การจงใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินของรัฐมนตรีหรือยื่นข้อมูลอันเป็นเท็จ การจงใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินของข้าราชการการเมืองหรือยื่นข้อมูลอันเป็นเท็จ การจงใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือยื่นข้อมูลอันเป็นเท็จ การจงใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินของสมาชิกวุฒิสภาหรือยื่นข้อมูลอันเป็นเท็จ การจงใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือยื่นข้อมูลอันเป็นเท็จ การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา

กลุ่มที่สาม การวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้ง ปรากฏในคำวินิจฉัย 2 กรณี⁸ คือ กรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2549 และกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 ตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2556

สำหรับรายละเอียดโดยสังเขปเกี่ยวกับลักษณะของปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในคำร้องแต่ละกลุ่ม ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการปรับใช้บทบังคับของรัฐธรรมนูญ

⁷ ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ 36/2542 คำวินิจฉัยที่ 49/2542 คำวินิจฉัยที่ 10/2543 คำวินิจฉัยที่ 11/2543 คำวินิจฉัยที่ 12/2543 คำวินิจฉัยที่ 23/2543 คำวินิจฉัยที่ 27/2543 คำวินิจฉัยที่ 28/2543 คำวินิจฉัยที่ 31/2543 คำวินิจฉัยที่ 4/2544 คำวินิจฉัยที่ 5/2544 คำวินิจฉัยที่ 19/2544 คำวินิจฉัยที่ 20/2544 คำวินิจฉัยที่ 14/2545 คำวินิจฉัยที่ 17/2545 คำวินิจฉัยที่ 18/2545 คำวินิจฉัยที่ 35/2545 คำวินิจฉัยที่ 37/2545 คำวินิจฉัยที่ 39/2545 คำวินิจฉัยที่ 41/2545 คำวินิจฉัยที่ 53/2545 คำวินิจฉัยที่ 58/2545 คำวินิจฉัยที่ 7/2546 คำวินิจฉัยที่ 29/2546 คำวินิจฉัยที่ 31/2546 คำวินิจฉัยที่ 47/2546 คำวินิจฉัยที่ 48/2546 คำวินิจฉัยที่ 27/2547 คำวินิจฉัยที่ 35/2547 คำวินิจฉัยที่ 50/2547 คำวินิจฉัยที่ 51/2547 คำวินิจฉัยที่ 62/2547 คำวินิจฉัยที่ 2/2549 คำวินิจฉัยที่ 4/2549 คำวินิจฉัยที่ 12/2549 คำวินิจฉัยที่ 6/2550 คำวินิจฉัยที่ 7/2550 คำวินิจฉัยที่ 12/2550 คำวินิจฉัยที่ 13/2550 คำวินิจฉัยที่ 14/2550 คำวินิจฉัยที่ 20/2550 คำวินิจฉัยที่ 21/2550 คำวินิจฉัยที่ 24/2550 คำวินิจฉัยที่ 25/2550 คำวินิจฉัยที่ 26/2550 คำวินิจฉัยที่ 9/2551 คำวินิจฉัยที่ 12-13/2551 คำวินิจฉัยที่ 19/2552 คำวินิจฉัยที่ 1/2553 คำวินิจฉัยที่ 7/2553 คำวินิจฉัยที่ 12/2553 คำวินิจฉัยที่ 13-14/2553 คำวินิจฉัยที่ 2/2554 คำวินิจฉัยที่ 3/2554 คำวินิจฉัยที่ 22/2554 คำวินิจฉัยที่ 13/2555 คำวินิจฉัยที่ 1/2556 และคำวินิจฉัยที่ 9/2557

⁸ ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ 9/2549 และคำวินิจฉัยที่ 5/2557

และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการให้เหตุผลในการส่งลงโทษทางรัฐธรรมนูญในแต่ละกลุ่มดังกล่าว สามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

การวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการ พรรคการเมือง

การทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการพรรคการเมือง มีลักษณะเป็นการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องทั้งที่เป็นการโต้แย้งการกระทำของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งมีตำแหน่งหรืออำนาจหน้าที่ภายใต้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง และการกล่าวหาว่าพรรคการเมืองกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และเงื่อนไขของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีบทกำหนดโทษในลักษณะต่าง ๆ ได้แก่ การยุบพรรคการเมือง และการตัดสิทธิทางการเมืองของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง นอกจากนี้ ยังรวมถึงการวินิจฉัยคำร้องที่เป็นการขอให้มีคำสั่งบังคับให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญโดยตรงอีกด้วย

หากพิจารณาจากประเด็นสาระสำคัญของคำร้อง จะสามารถจำแนกบทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยคำร้องในกลุ่มนี้ได้เป็น 9 ลักษณะย่อย ได้แก่ 1) การวินิจฉัยคำร้องโต้แย้งคำสั่งนายทะเบียนพรรคการเมือง จำนวน 6 กรณี 2) การวินิจฉัยคำร้องโต้แย้งมติคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง จำนวน 6 กรณี 3) การวินิจฉัยคำร้องยุบรวมพรรคการเมือง จำนวน 5 กรณี 4) การวินิจฉัยคำร้องยุบเลิกพรรคการเมือง จำนวน 8 กรณี 5) การวินิจฉัยคำร้องกรณีพรรคการเมืองมีสมาชิกพรรคและสาขาพรรคไม่ครบตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ จำนวน 41 กรณี 6) การวินิจฉัยคำร้องกรณีคณะกรรมการบริหารพรรคไม่ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับของพรรคการเมือง จำนวน 10 กรณี 7) การวินิจฉัยคำร้องกรณีพรรคการเมืองไม่จัดทำรายงานการดำเนินการประจำปีให้ถูกต้องตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ จำนวน 21 กรณี 8) การวินิจฉัยคำร้องกรณีพรรคการเมืองไม่จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองให้ถูกต้องตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ จำนวน 20 กรณี และ 9) การวินิจฉัยคำร้องกรณีอัยการสูงสุดขอให้มีคำสั่งยุบพรรคการเมือง จำนวน 9 กรณี

ตารางที่ 20 แสดงจำนวนคำร้องเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการพรรคการเมืองจำแนกตามลักษณะประเด็นคำร้อง⁹

ประเด็นคำร้อง	จำนวน (คำวินิจฉัย)
โต้แย้งคำสั่งนายทะเบียนพรรคการเมือง	6
โต้แย้งมติคณะกรรมการบริหารพรรค	6
ยุบรวมพรรค	5
ยุบเลิกพรรค	7
ยุบพรรคด้วยเหตุที่มีสมาชิกพรรคและสาขาพรรคไม่ครบ	42
ยุบพรรคด้วยเหตุที่ไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับพรรค	10
ยุบพรรคด้วยเหตุที่ไม่จัดทำรายงานการดำเนินงานประจำปี	21
ยุบพรรคด้วยเหตุที่ไม่จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรค	20
อัยการสูงสุดขอให้มีคำสั่งยุบพรรค	9
รวม	126

1. การวินิจฉัยคำร้องโต้แย้งคำสั่งนายทะเบียนพรรคการเมือง

การทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยคำร้องโต้แย้งคำสั่งนายทะเบียนพรรคการเมืองนั้น สามารถจำแนกตามประเด็นคำร้องได้เป็น 3 ลักษณะ คือ *ลักษณะแรก* การโต้แย้งกรณีนายทะเบียนพรรคการเมืองไม่รับการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง *ลักษณะที่สอง* การโต้แย้งกรณีนายทะเบียนพรรคการเมืองแจ้งไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรค นโยบายและข้อบังคับพรรค และ *ลักษณะที่สาม* การโต้แย้งกรณีนายทะเบียนพรรคการเมืองประกาศให้พรรคการเมืองสิ้นสุดสภาพความเป็นพรรคการเมือง

1.1 นายทะเบียนพรรคการเมืองไม่รับการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง

การยื่นคำร้องของผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองต่อศาลรัฐธรรมนูญ เป็นการใช้สิทธิของบุคคลตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 หมวด 1 มาตรา 17

⁹ หมายเหตุ มีบางคำร้องที่นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองเนื่องจากมีเหตุแห่งการถูกยุบพรรคมากกว่าหนึ่งเรื่อง แต่เพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดจำแนกกลุ่มคำวินิจฉัย ผู้เขียนจึงได้ยึดตามการกระทำแรกสุดที่ศาลรัฐธรรมนูญยกขึ้นพิจารณาว่าเป็นเหตุแห่งการวินิจฉัยให้สั่งยุบพรรคนั้น ๆ

วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองซึ่งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่รับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองของนายทะเบียนพรรคการเมือง ตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งคำสั่งไม่รับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองจากนายทะเบียน” และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 12

คำร้องในลักษณะนี้มีที่มาจากกรณีที่บุคคลผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองได้ดำเนินการจดทะเบียนขอจัดตั้งพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง แต่นายทะเบียนพรรคการเมืองได้มีหนังสือแจ้งว่าไม่รับการจดทะเบียน โดยให้เหตุผลในประการต่าง ๆ อาทิ บุคคลผู้ขอจดทะเบียนซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคไม่มีคุณสมบัติของการเป็นผู้จัดตั้งพรรคการเมืองตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 8 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว หรือเป็นการขอจัดตั้งพรรคการเมืองซ้ำกับชื่อพรรคที่ปรากฏในทะเบียนพรรคการเมืองอยู่ก่อนแล้ว เป็นต้น ในการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องในลักษณะนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจะทำหน้าที่วินิจฉัยว่า การที่นายทะเบียนพรรคการเมืองมีคำสั่งไม่รับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคนั้น ๆ เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง หรือไม่

ในกระบวนการพิจารณาคำร้องในกลุ่มนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำชี้แจงของนายทะเบียนพรรคการเมืองในฐานะผู้ถูกร้อง และคำโต้แย้งของบุคคลผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองในฐานะผู้ร้อง จากนั้นจึงชี้ว่าข้อเท็จจริงเป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองหรือไม่ หากผลปรากฏว่า การที่นายทะเบียนพรรคการเมืองมีคำสั่งไม่รับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองดังกล่าว เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญก็จะมีคำวินิจฉัยให้ยกคำร้อง พรรคการเมืองที่มีการยื่นคำร้องในลักษณะนี้ ได้แก่ พรรคนำชัย¹⁰ และพรรคมหาชน¹¹

¹⁰ "คำวินิจฉัยที่ 30/2543 วันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2543 เรื่อง ผู้ขอจัดตั้งพรรคนำชัยขอให้วินิจฉัยชี้ขาดคำสั่งของนายทะเบียนพรรคการเมือง," *ราชกิจจานุเบกษา* 118 (16 กรกฎาคม 2544): 112-17.

¹¹ "คำวินิจฉัยที่ 88/2547 วันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2547 เรื่อง ผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคำสั่งของนายทะเบียนพรรคการเมืองกรณีไม่รับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคมหาชน," *ราชกิจจานุเบกษา* 122 (23 สิงหาคม 2548): 104-20.

1.2. นายทะเบียนพรรคการเมืองแจ้งไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรค นโยบายและข้อบังคับพรรค

คำร้องในลักษณะนี้มีที่มาจากกรณีที่หัวหน้าพรรคการเมืองได้มีหนังสือแจ้งการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหารพรรค หรือการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรค หรือการเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรค ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบ แต่นายทะเบียนพรรคการเมืองมีหนังสือแจ้งว่าไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงในเรื่องที่แจ้งมา ซึ่งเป็นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 33 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 41 และมาตรา 43

กรณีที่นายทะเบียนพรรคการเมืองไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรค นโยบาย และข้อบังคับพรรคนั้น มักมีสาเหตุมาจากปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและความชอบด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในประเด็นต่าง ๆ อาทิ การลงมติของคณะกรรมการบริหารพรรคไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด การดำเนินการในเรื่องดังกล่าวมีการปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามข้อบังคับของพรรคการเมืองนั้น ๆ การประชุมใหญ่สามัญประจำปีของพรรคดำเนินการโดยไม่ครบองค์ประชุม ซึ่งส่งผลให้มติของที่ประชุมในการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคไม่เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง หรือการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับของพรรคบางข้อขัดต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งกำหนดให้การตราข้อบังคับพรรคการเมืองต้องไม่ก่อให้เกิดความแตกแยกในเรื่องเชื้อชาติหรือศาสนาระหว่างชนในชาติ ไม่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ และไม่ขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

ในกรณีที่หัวหน้าพรรคยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองเพิกถอนคำสั่งไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงในกรณีนั้น ๆ หากศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่าการใช้อำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมืองในกรณีตามคำร้องนั้นเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญก็จะมีคำวินิจฉัยให้ยกคำร้อง หรือวินิจฉัยว่าคำสั่งของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่ไม่รับจดทะเบียนการเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรค ข้อบังคับพรรค และคณะกรรมการบริหารพรรค ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ว่าด้วยพรรคการเมืองแล้ว พรรคการเมืองที่มีการยื่นคำร้องในลักษณะนี้ ได้แก่ **พรรคพลังธรรม**¹² และ**พรรคชีวิตที่ดีกว่า**¹³

1.3 นายทะเบียนพรรคการเมืองประกาศให้พรรคการเมืองสิ้นสุดสภาพความเป็นพรรคการเมือง

คำร้องในลักษณะนี้มีที่มาจากกรณีที่นายทะเบียนพรรคการเมืองมีประกาศนายทะเบียนพรรคการเมืองให้พรรคการเมืองหนึ่ง ๆ สิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 91 ด้วยเหตุผลที่ว่าพรรคการเมืองนั้น ๆ มีองค์ประกอบไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการสาขาพรรคขาดคุณสมบัติการเป็นสมาชิกพรรค ซึ่งมีผลให้คณะกรรมการสาขาพรรคที่เหลืออยู่ไม่ครบองค์ประกอบตามกฎหมาย และส่งผลให้พรรคไม่สามารถดำเนินการให้มีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขาภายในเวลาที่กำหนด อันเป็นเหตุให้พรรคการเมืองนั้นสิ้นสุดสภาพความเป็นพรรคการเมือง ตามตามมาตรา 135 วรรคสาม ประกอบมาตรา 91 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับดังกล่าว

กรณีเช่นนี้หัวหน้าพรรคมักจะยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยกเลิกประกาศนายทะเบียนพรรคการเมืองที่ให้พรรคของตนสิ้นสุดสภาพความเป็นพรรคการเมือง โดยศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุให้พรรคการเมืองนั้นเข้าเงื่อนไขของการสิ้นสุดสภาพความเป็นพรรคการเมืองตามที่กฎหมายกำหนด จากนั้นจึงจะวินิจฉัยว่า การที่นายทะเบียนพรรคการเมืองประกาศให้พรรคดังกล่าวสิ้นสุดสภาพความเป็นพรรคการเมือง ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 91 หรือไม่ พรรคการเมืองที่มีการยื่นคำร้องในลักษณะนี้ ได้แก่ **พรรคแรงงาน**¹⁴

¹² "คำวินิจฉัยที่ 12/2546 วันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2546 เรื่อง หัวหน้าพรรคพลังธรรมขอให้วินิจฉัยชี้ขาดคำสั่งของนายทะเบียนพรรคการเมือง," *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (8 มกราคม 2547): 1-8.

¹³ "คำวินิจฉัยที่ 46/2546 วันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2546 เรื่อง หัวหน้าพรรคชีวิตที่ดีกว่าขอให้วินิจฉัยชี้ขาดคำสั่งของนายทะเบียนพรรคการเมือง," *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (16 สิงหาคม 2547): 113-29. และ "คำวินิจฉัยที่ 49/2554 วันที่ 28 ธันวาคม พุทธศักราช 2554 เรื่อง พรรคชีวิตที่ดีกว่าขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีคำสั่งของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่ไม่รับจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรค ข้อบังคับพรรค และกรรมการบริหารพรรค ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 หรือไม่," *ราชกิจจานุเบกษา* 129 (26 กรกฎาคม 2555): 56-64.

¹⁴ "คำวินิจฉัยที่ 48/2554 วันที่ 28 ธันวาคม พุทธศักราช 2554 เรื่อง พรรคแรงงานขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง พรรคแรงงานสิ้นสุดสภาพความเป็นพรรคการเมือง

2. การวินิจฉัยคำร้องโต้แย้งมติคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง

การทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยคำร้องโต้แย้งมติคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ปรากฏในกรณีที่บุคคลซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองและดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์มติคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่ต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยแบ่งเป็น 2 กรณี ได้แก่ กรณีที่ได้แย้งว่า มติของพรรคการเมืองให้บุคคลพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมีลักษณะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังปรากฏในคำร้องโต้แย้งมติของพรรคประชากรไทย¹⁵ พรรคเอกภาพ¹⁶ และพรรคเพื่อไทย¹⁷ ส่วนอีกกรณีหนึ่งคือ กรณีที่สมาชิกพรรคการเมืองโต้แย้งว่า มติหรือข้อบังคับใน

ขอด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 91 หรือไม่," *ราชกิจจานุเบกษา* 129 (26 กรกฎาคม 2555): 9-18.

¹⁵ "คำวินิจฉัยที่ 1/2542 วันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2542 เรื่อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิบสองคนได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญคัดค้านว่ามติของพรรคประชากรไทยมีลักษณะตามมาตรา 47 วรรคสามของรัฐธรรมนูญ," *ราชกิจจานุเบกษา* 116 (16 มีนาคม 2542): 1-12.

¹⁶ "คำวินิจฉัยที่ 57/2543 วันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2543 เรื่อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (นายเนวิน ชิดชอบ) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า มติของพรรคเอกภาพ มีลักษณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 47 วรรคสาม," *ราชกิจจานุเบกษา* 118 (3 กันยายน 2544).

¹⁷ "คำวินิจฉัยที่ 25/2554 วันที่ 27 เมษายน พุทธศักราช 2554 เรื่อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (นายจุมพฏ บุญใหญ่) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า มติของพรรคเพื่อไทย มีลักษณะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 65 วรรคสาม หรือไม่," *ราชกิจจานุเบกษา* 129 (12 มกราคม 2555): 1-13; "คำวินิจฉัยที่ 26/2554 วันที่ 27 เมษายน พุทธศักราช 2554 เรื่อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ร้อยตรี ปรพล อติเรกสาร) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า มติของพรรคเพื่อไทย มีลักษณะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 65 วรรคสาม หรือไม่," *ราชกิจจานุเบกษา* 129 (18 มกราคม 2555): 1-12; "คำวินิจฉัยที่ 12/2556 วันที่ 4 กันยายน พุทธศักราช 2556 เรื่อง นายสฤกษ์ ประดับศรี กับสมาชิกพรรคเพื่อไทย รวม 108 คน ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า มติของพรรคเพื่อไทยที่อนุญาตให้นายสฤกษ์ นาคสุข ลาออกจากการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ จะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 65 วรรคสาม หรือไม่," *ราชกิจจานุเบกษา* 130 (7 พฤศจิกายน 2556): 1-10.

เรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่นั้น ขัดแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ดังที่ปรากฏในการโต้แย้งมติของ **พรรคไทยรักไทย**¹⁸

คำร้องในกลุ่มหลังนี้มีที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองหรือสมาชิกพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 28 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 20 เห็นว่ามติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้น จะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือขัดแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จึงใช้สิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า มติหรือข้อบังคับดังกล่าวขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และให้มติหรือข้อบังคับนั้นเป็นอันตกไปหรือยกเลิกไป ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา มาตรา 47 วรรคสาม และมาตรา 118 (8) และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 65 วรรคสาม มาตรา 102 (9) มาตรา 103 มาตรา 109 วรรคหนึ่ง (2) และมาตรา 265

การยื่นคำร้องในกรณีนี้มักเกิดขึ้นเมื่อที่พรรคการเมืองมีมติด้วยคะแนนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ให้บุคคลพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมืองที่ถูกพรรคการเมืองมีมติให้สิ้นสุดสมาชิกภาพ ก็มักจะใช้สิทธิยื่นคำร้องอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยคัดค้านว่ามติดังกล่าวขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยต้องยื่นคำร้องภายใน 30 วันนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติ หากผลการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยว่ามติดังกล่าวมีลักษณะดังที่ร้องจริง สมาชิกพรรคการเมืองซึ่งดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้น สามารถเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นแทนได้ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย แต่ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มติดังกล่าวไม่มีลักษณะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจริง หรือไม่ขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ก็จะมีผลให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

¹⁸ "คำวินิจฉัยที่ 85/2547 วันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 เรื่อง สมาชิกพรรคไทยรักไทย ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มติพรรคไทยรักไทยมีลักษณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 47 วรรคสาม หรือไม่," ราชกิจจานุเบกษา 122 (16 สิงหาคม 2548): 1-10.

3. การวินิจฉัยคำร้องขอยุบรวมพรรคการเมือง

การทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยคำร้องขอยุบรวมพรรคการเมือง เป็นกรณีที่นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองหนึ่ง เนื่องจากไปควบรวมเข้ากับอีกพรรคการเมืองหนึ่งซึ่งเป็นพรรคหลัก ซึ่งเป็นการดำเนินการของพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 73 วรรคสอง ที่กำหนดว่า เมื่อที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมืองเห็นชอบให้รวมกันแล้ว ให้หัวหน้าพรรคการเมืองที่จะรวมกันทุกพรรคร่วมกันแจ้งการรวมพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง และให้นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้พรรคการเมืองที่รวมเข้ากับอีกพรรคการเมืองที่เป็นหลักยุบไป

การทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 กรณีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองที่ไปรวมกับพรรคอื่นได้นี้ เป็นเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการสั่งให้ยุบรวมพรรคการเมืองตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ซึ่งบัญญัติขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 328 (2) ซึ่งบัญญัติถึงเรื่องการเลิกและการยุบพรรคการเมืองไว้ แม้ในมาตราดังกล่าวจะไม่ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าการสั่งยุบพรรคการเมืองในกรณีการยุบรวมให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ แต่การสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นศาลรัฐธรรมนูญก็มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว ดังนั้น การที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสั่งยุบพรรคการเมืองในกรณีอื่นด้วยนั้น จึงมิใช่เป็นการให้อำนาจนอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดแต่อย่างใด เพราะยังคงเป็นเรื่องของการสั่งยุบพรรคการเมืองซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ

ในการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองเพื่อขอให้มีการสั่งยุบพรรคการเมืองที่ไปรวมเข้ากับพรรคอื่นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจะกำหนดประเด็นพิจารณาวินิจฉัยว่า กรณีดังกล่าวมีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคการเมืองหนึ่ง ๆ เพื่อรวมพรรคนั้นเข้ากับพรรคการเมืองอื่นที่เป็นพรรคการเมืองหลักตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง หรือไม่ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า ทั้งพรรคที่จะถูกยุบไปและพรรคการเมืองที่ควบรวมพรรคที่ถูกยุบไปนั้น ได้ดำเนินการตามเงื่อนไขของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 73 แล้ว นั่นคือ ที่ประชุมใหญ่สามัญของทั้งสองพรรคมีมติเห็นชอบการควบรวมพรรค และหัวหน้าพรรคการเมืองทั้งสองได้ร่วมกันแจ้งการรวมพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนด้วยแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยว่า กรณีดังกล่าวมีเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญจะสั่งยุบพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 วรรคหนึ่ง (3) ได้ ผลของคำวินิจฉัยก็คือการสั่งให้ยุบพรรคตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง

บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยคำร้องขอให้ส่งยุบพรรคในการควบรวมพรรคการเมืองนี้ ปรากฏเฉพาะภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้แก่ กรณีการส่งยุบพรรคมวลชนเนื่องจากไปรวมกับพรรคความหวังใหม่¹⁹ กรณีการส่งยุบพรรคเสรีธรรมเนื่องจากไปรวมกับเข้ากับพรรคไทยรักไทย²⁰ กรณีการส่งยุบพรรคความหวังใหม่เนื่องจากไปรวมเข้ากับพรรคไทยรักไทย²¹ กรณีการส่งยุบพรรคชาติพัฒนาเนื่องจากไปรวมเข้ากับพรรคไทยรัก²² และกรณีการส่งยุบพรรคตันตระกุลไทยเนื่องจากไปรวมเข้ากับพรรคชาติไทย²³

4. การวินิจฉัยคำร้องขอยุบเลิกพรรคการเมือง

การทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยคำร้องขอยุบเลิกพรรคการเมือง ปรากฏในกรณีที่นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ส่งยุบพรรคการเมืองหนึ่ง ๆ เนื่องจากที่ประชุมใหญ่สามัญของพรรคการเมืองนั้นมีมติให้ยุบเลิกพรรค การยื่นคำร้องในกรณีนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้ (1) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง” และวรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองว่า พรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน (1) (2) (3) หรือ (5) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า มีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น”

¹⁹ "คำวินิจฉัยที่ 6/2541 วันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2541 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ส่งยุบพรรคมวลชน," *ราชกิจจานุเบกษา* 115 (29 กันยายน 2541): 1-5.

²⁰ "คำวินิจฉัยที่ 28/2544 วันที่ 6 กันยายน พ.ศ. 2544 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคเสรีธรรม เพื่อรวมพรรคเสรีธรรมเข้ากับพรรคไทยรักไทยที่เป็นพรรคการเมืองหลัก," *ราชกิจจานุเบกษา* 119 (26 เมษายน 2545): 65-69.

²¹ "คำวินิจฉัยที่ 12/2545 วันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2545 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ส่งยุบพรรคความหวังใหม่เพื่อรวมเข้ากับพรรคไทยรักไทยที่เป็นพรรคการเมืองหลัก," *ราชกิจจานุเบกษา* 119 (25 พฤศจิกายน 2545): 130-34.

²² "คำวินิจฉัยที่ 57/2547 วันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2547 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ส่งยุบพรรคชาติพัฒนาเพื่อรวมพรรคชาติพัฒนาเข้ากับพรรคไทยรักไทยที่เป็นพรรคการเมืองหลัก," *ราชกิจจานุเบกษา* 122 (19 พฤษภาคม 2548): 3-7.

²³ "คำวินิจฉัยที่ 3/2548 วันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2548 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ส่งยุบพรรคตันตระกุลไทยเพื่อรวมเข้ากับพรรคชาติไทยที่เป็นพรรคการเมืองหลัก," *ราชกิจจานุเบกษา* 122 (24 สิงหาคม 2548): 152-63.

การยื่นคำร้องในกรณีนี้จะกระทำได้อีกต่อเมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับแจ้งจากพรรคการเมืองหนึ่ง ๆ ว่า ในคราวประชุมใหญ่สามัญประจำปีของพรรคการเมืองดังกล่าว ที่ประชุมใหญ่ได้มีมติตามข้อบังคับของพรรค อาทิ การลงมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 หรือมติเอกฉันท์ให้เลิกกิจการทางการเมืองของพรรค หากนายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณาข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่ากรณีมีเหตุให้ยุบพรรคการเมืองได้ตามมาตรา 65 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 จึงจะยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคดังกล่าว ในการพิจารณาคำร้องกรณีนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจะกำหนดประเด็นวินิจฉัยว่า กรณีมีเหตุที่จะสั่งให้ยุบพรรคนั้น ๆ ตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง หรือไม่ หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าพรรคการเมืองตามคำร้องมีเหตุต้องเลิกพรรคตามข้อบังคับพรรคจริง ศาลรัฐธรรมนูญก็จะวินิจฉัยว่ากรณีมีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าวได้ และสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น

บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่ขอให้สั่งยุบเลิกพรรคการเมืองนี้ ปรากฏเฉพาะภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้แก่ กรณีนายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคธรรมสยาม เนื่องจากต้องการเปลี่ยนไปดำเนินกิจกรรมในลักษณะอื่น²⁴ กรณีนายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคศรัทธาประชาชน เพราะขาดงบประมาณในการดำเนินกิจการ²⁵ กรณีนายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคสร้างสรรค์ไทย เนื่องจากคณะกรรมการบริหารพรรคและผู้ร่วมก่อตั้งพรรค มีภารกิจที่จะต้องดำเนินการจำนวนมาก ไม่มีเวลาเพียงพอที่จะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองต่อไปได้²⁶ กรณีนายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคเสรีไท เนื่องจากหัวหน้าพรรคแจ้งว่าไม่สามารถพัฒนาหรือยกระดับพรรคให้มีศักยภาพเช่นพรรคการเมืองใหญ่ ๆ ได้ รวมทั้งเรื่องค่าใช้จ่ายในพรรคซึ่งแม้จะได้รับการสนับสนุนจากเงินกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง แต่ปรากฏว่าไม่พอ หัวหน้าพรรคต้องนำเงินส่วนตัวมาสำรองเป็นค่าใช้จ่ายโดยตลอด จึงต้องการยุติบทบาททางการเมือง²⁷

กรณีนายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคแก้ปัญหาชาติ เนื่องจากมีปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับการหาสมาชิกพรรคและการจัดตั้งสาขาพรรค ซึ่งระยะเวลา 180 วันไม่

²⁴ "คำวินิจฉัยที่ 24/2544 วันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2544 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคธรรมสยาม," *ราชกิจจานุเบกษา* 119 (25 เมษายน 2545): 1-3.

²⁵ "คำวินิจฉัยที่ 30/2544 วันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2544 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคศรัทธาประชาชน," *ราชกิจจานุเบกษา* 119 (21 พฤษภาคม 2545): 42-45.

²⁶ "คำวินิจฉัยที่ 50/2545 วันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2545 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคสร้างสรรค์ไทย," *ราชกิจจานุเบกษา* 120 (21 กรกฎาคม 2546): 1-3.

²⁷ "คำวินิจฉัยที่ 60/2545 วันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2545 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคเสรีไท," *ราชกิจจานุเบกษา* 120 (3 กันยายน 2546): 1-4.

เพียงพอ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป และมีสาขาพรรคไม่ครบตามที่กฎหมายกำหนด²⁸ กรณีนายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคชาติประชาชนไทย เนื่องจากหัวหน้าพรรคแจ้งว่าไม่ต้องการที่จะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเพราะไม่ได้รับความร่วมมือใด ๆ จากสมาชิกพรรค คณะกรรมการสาขาพรรค และคณะกรรมการบริหารพรรค²⁹ และกรณีนายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรครักถิ่นไทย เนื่องจากหัวหน้าพรรคแจ้งว่าต้องการหยุดการดำเนินกิจกรรมของพรรคเพราะสถานการณ์ไม่เอื้ออำนวยให้พรรคสามารถดำรงอยู่ได้ เพราะขาดกำลังสนับสนุนอันเป็นอุปสรรคต่อการเผยแพร่อุดมการณ์ของพรรค³⁰

5. การวินิจฉัยคำร้องขอให้สั่งยุบพรรคการเมืองที่มีสมาชิกพรรคและสาขาพรรคไม่ครบตามที่กฎหมายกำหนด

การทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยคำร้องขอให้สั่งยุบพรรคการเมืองที่มีสมาชิกพรรคและสาขาพรรคไม่ครบตามที่กฎหมายกำหนด ปรากฏเมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องว่า เมื่อครบกำหนดเวลาตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว พรรคการเมืองหนึ่ง ๆ มีสมาชิกพรรคไม่ครบถ้วนและ/หรือไม่มีการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 ซึ่งกำหนดว่าพรรคการเมืองใดที่มีได้ดำเนินการตามมาตรา 29 คือ ดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ 5,000 คนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนพรรคการเมืองประกาศกำหนดและมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา โดยต้องดำเนินการให้ครบถ้วนภายใน 180 วันให้นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้มีคำสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าว

ในการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องกรณีนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงสามารถฟังได้ว่ามีเหตุแห่งการสิ้นสภาพการเป็นพรรคการเมืองตามที่กฎหมายกำหนดไว้เกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง หรือไม่ หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าพรรคการเมืองนั้นไม่สามารถหาสมาชิกพรรคได้ครบถ้วน หรือไม่มีการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองตามที่

²⁸ "คำวินิจฉัยที่ 15/2546 วันที่ 6 พฤษภาคม พ.ศ. 2546 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคแก้ปัญหาคาติ," *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (27 มกราคม 2547): 1-4.

²⁹ "คำวินิจฉัยที่ 60/2547 วันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2547 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคชาติประชาชนไทย," *ราชกิจจานุเบกษา* 122 (10 มิถุนายน 2548): 1-5.

³⁰ "คำวินิจฉัยที่ 8/2549 วันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2549 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรครักถิ่นไทย," *ราชกิจจานุเบกษา* 123 (28 มิถุนายน 2549): 101-06.

กฎหมายกำหนดไว้ได้ภายในเวลาที่กำหนด อันเป็นเหตุแห่งการยุบพรรคตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญก็จะมีคำวินิจฉัยสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้นได้ พรรคที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองในกรณีนี้ ได้แก่ พรรคปฏิรูป³¹ พรรคมหาราชวรจักร³² พรรคชีวิตใหม่³³ พรรคชาตินิยม³⁴ พรรคชาติสามัคคี³⁵ พรรคไทยก้าวหน้า³⁶ พรรคธรรมรัฐ³⁷ พรรครักชาติ³⁸ พรรคประชาสังคม³⁹ พรรคไทยพัฒนา⁴⁰ พรรคสังคมประชาชน⁴¹ พรรคชาวไร่ชาวนาไทย⁴² พรรคพลังเกษตรกร⁴³ พรรคพลังไทย⁴⁴

³¹ "คำวินิจฉัยที่ 2/2542 วันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2542 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคปฏิรูป," *ราชกิจจานุเบกษา* 116 (16 เมษายน 2542): 1-4.

³² "คำวินิจฉัยที่ 45/2542 วันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2542 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคมหาราชวรจักร," *ราชกิจจานุเบกษา* 116 (4 ตุลาคม 2542): 66-69.

³³ "คำวินิจฉัยที่ 46/2542 วันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2542 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคชีวิตใหม่," *ราชกิจจานุเบกษา* 116 (13 ตุลาคม 2542): 1-3.

³⁴ "คำวินิจฉัยที่ 47/2542 วันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2542 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคชาตินิยม," *ราชกิจจานุเบกษา* 116 (20 ตุลาคม 2542): 1-3.

³⁵ "คำวินิจฉัยที่ 3/2543 วันที่ 27 มกราคม พ.ศ. 2543 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคชาติสามัคคี," *ราชกิจจานุเบกษา* 117 (1 มิถุนายน 2543): 41-43.

³⁶ "คำวินิจฉัยที่ 4/2543 วันที่ 27 มกราคม พ.ศ. 2543 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคไทยก้าวหน้า," *ราชกิจจานุเบกษา* 117 (1 มิถุนายน 2543): 70-72.

³⁷ "คำวินิจฉัยที่ 29/2543 วันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2543 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคธรรมรัฐ," *ราชกิจจานุเบกษา* 118 (16 กรกฎาคม 2544): 73-76.

³⁸ "คำวินิจฉัยที่ 64/2543 วันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2543 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรครักชาติ," *ราชกิจจานุเบกษา* 118 (3 กันยายน 2544): 78-80.

³⁹ "คำวินิจฉัยที่ 1/2544 วันที่ 11 มกราคม พ.ศ. 2544 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคประชาสังคม," *ราชกิจจานุเบกษา* 118 (24 ตุลาคม 2544).

⁴⁰ "คำวินิจฉัยที่ 2/2544 วันที่ 11 มกราคม พ.ศ. 2544 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคไทยพัฒนา," *ราชกิจจานุเบกษา* 118 (24 ตุลาคม 2544): 37-39.

⁴¹ "คำวินิจฉัยที่ 25/2544 วันที่ 16 สิงหาคม พ.ศ. 2544 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคสังคมประชาชน," *ราชกิจจานุเบกษา* 119 (25 เมษายน 2545): 31-33.

⁴² "คำวินิจฉัยที่ 29/2544 วันที่ 6 กันยายน พ.ศ. 2544 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคชาวไร่ชาวนาไทย," *ราชกิจจานุเบกษา* 119 (21 พฤษภาคม 2545): 1-3.

⁴³ "คำวินิจฉัยที่ 31/2544 วันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2544 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคพลังเกษตรกร," *ราชกิจจานุเบกษา* 119 (21 พฤษภาคม 2545): 74-77.

พรรคชานาพัฒนาประเทศ⁴⁵ พรรคโบราณรักษ์⁴⁶ พรรคพัฒนาไทย⁴⁷ พรรคไทยรวมพลัง⁴⁸
 พรรคนำไทย⁴⁹ พรรคชาติประชาชน⁵⁰ พรรคไทยมหาชน⁵¹ พรรคสังคมพัฒนา⁵² พรรคเสรีธรรม⁵³
 พรรคพลังเสรีธรรม⁵⁴ พรรคไทยพิทักษ์ไทย⁵⁵ พรรครวมไทย⁵⁶ พัฒนาสังคมไทย⁵⁷

⁴⁴ "คำวินิจฉัยที่ 10/2545 วันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2545 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคพลังไทย," *ราชกิจจานุเบกษา* 119 (15 พฤศจิกายน 2545): 124-29.

⁴⁵ "คำวินิจฉัยที่ 11/2545 วันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2545 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคชานาพัฒนาประเทศ," *ราชกิจจานุเบกษา* 119 (25 พฤศจิกายน 2545): 1-13.

⁴⁶ "คำวินิจฉัยที่ 42/2545 วันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2545 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคโบราณรักษ์," *ราชกิจจานุเบกษา* 120 (6 พฤษภาคม 2546): 80-86.

⁴⁷ "คำวินิจฉัยที่ 43/2545 วันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2545 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคพัฒนาไทย," *ราชกิจจานุเบกษา* 120 (6 พฤษภาคม 2546): 168-74.

⁴⁸ "คำวินิจฉัยที่ 51/2545 วันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2545 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคไทยรวมพลัง," *ราชกิจจานุเบกษา* 120 (21 กรกฎาคม 2546): 23-27.

⁴⁹ "คำวินิจฉัยที่ 55/2545 วันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2545 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคนำไทย," *ราชกิจจานุเบกษา* 120 (22 สิงหาคม 2546): 54-58.

⁵⁰ "คำวินิจฉัยที่ 56/2545 วันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2545 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคชาติประชาชน," *ราชกิจจานุเบกษา* 120 (22 สิงหาคม 2546): 108-13.

⁵¹ "คำวินิจฉัยที่ 13/2546 วันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2546 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคไทยมหาชน," *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (8 มกราคม 2547): 62-65.

⁵² "คำวินิจฉัยที่ 38/2546 วันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2546 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคสังคมพัฒนา," *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (25 มิถุนายน 2547): 112-18.

⁵³ "คำวินิจฉัยที่ 26/2547 วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2547 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคเสรีธรรม," *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (4 ตุลาคม 2547): 102-08.

⁵⁴ "คำวินิจฉัยที่ 54/2547 วันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2547 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพลังเสรีธรรม," *ราชกิจจานุเบกษา* 122 (25 เมษายน 2548): 95-98.

⁵⁵ "คำวินิจฉัยที่ 56/2547 วันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2547 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคไทยพิทักษ์ไทย," *ราชกิจจานุเบกษา* 122 (25 เมษายน 2548): 249-53.

⁵⁶ "คำวินิจฉัยที่ 1/2548 วันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2548 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรครวมไทย," *ราชกิจจานุเบกษา* 122 (24 สิงหาคม 2548): 1-4.

⁵⁷ "คำวินิจฉัยที่ 46/2548 วันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2548 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพัฒนาสังคมไทย," *ราชกิจจานุเบกษา* 123 (27 มกราคม 2549): 99-103.

พรรคประชากรธรรม⁵⁸ พรรคแรงงาน⁵⁹ พรรคชาติพัฒนา⁶⁰ พรรคทางเลือกที่สาม⁶¹ พรรคประชาชนไทย⁶² พรรคเสรีไทย⁶³ พรรคประชาชาติไทย⁶⁴ พรรคสันติภาพไทย⁶⁵ และ พรรครวมพลังไทย⁶⁶

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เหตุแห่งการสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองในกรณีเดียวกันนี้ได้รับการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 26 โดยมีความแตกต่างในเรื่องกำหนดเงื่อนไขเวลา กล่าวคือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กำหนดให้พรรคการเมืองต้องดำเนินการรับสมัครสมาชิกให้มีจำนวนไม่น้อยกว่า 5,000 คน ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนด และต้องดำเนินการให้มีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละ 1 สาขา ภายในเวลา 1 ปีนับตั้งแต่วันที่นายทะเบียนพรรคการเมืองรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองนั้น

อย่างไรก็ตาม ในหมวด 4 ส่วนที่ 1 การสิ้นสภาพของพรรคการเมือง มาตรา 91 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับนี้ กำหนดให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้ใช้อำนาจวินิจฉัยให้พรรคการเมืองซึ่งไม่สามารถ

⁵⁸ "คำวินิจฉัยที่ 42/2548 วันที่ 7 เมษายน พ.ศ. 2548 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคประชากรธรรม," *ราชกิจจานุเบกษา* 122 (28 ธันวาคม 2548): 1-4.

⁵⁹ "คำวินิจฉัยที่ 47/2548 วันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2548 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแรงงาน," *ราชกิจจานุเบกษา* 123 (27 มกราคม 2549): 143-46.

⁶⁰ "คำวินิจฉัยที่ 48/2548 วันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2548 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคชาติพัฒนา," *ราชกิจจานุเบกษา* 123 (27 มกราคม 2549): 196-99.

⁶¹ "คำวินิจฉัยที่ 57/2548 วันที่ 4 ตุลาคม พ.ศ. 2548 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคทางเลือกที่สาม," *ราชกิจจานุเบกษา* 123 (16 มีนาคม 2549): 138-43.

⁶² "คำวินิจฉัยที่ 59/2548 วันที่ 27 ตุลาคม พ.ศ. 2548 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคประชาชนไทย," *ราชกิจจานุเบกษา* 123 (28 มีนาคม 2549): 1-13.

⁶³ "คำวินิจฉัยที่ 1/2549 วันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2549 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคเสรีไทย," *ราชกิจจานุเบกษา* 123 (24 พฤษภาคม 2549): 1-7.

⁶⁴ "คำวินิจฉัยที่ 14/2549 วันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2549 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคประชาชาติไทย," *ราชกิจจานุเบกษา* 123 (9 ตุลาคม 2549): 1-4.

⁶⁵ "คำวินิจฉัยที่ 15/2550 วันที่ 26 กันยายน พุทธศักราช 2550 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคสันติภาพไทย," *ราชกิจจานุเบกษา* 125 (24 มกราคม 2551): 1-9.

⁶⁶ "คำวินิจฉัยที่ 16/2550 วันที่ 1 ตุลาคม พุทธศักราช 2550 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรครวมพลังไทย," *ราชกิจจานุเบกษา* 125 (19 กุมภาพันธ์ 2551): 1-9.

ดำเนินการตามมาตรา 26 ได้ภายในเวลาที่กำหนด สันสภาพความเป็นพรรคการเมืองได้โดยตรง หลังจากได้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่ามิเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองนั้น ๆ จริง นายทะเบียนพรรคการเมืองสามารถดำเนินการประกาศการสิ้นสุดสภาพของพรรคการเมืองดังกล่าว ในราชกิจจานุเบกษาได้ทันที ดังนั้น หลังปี 2550 จึงไม่ปรากฏคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง ในลักษณะข้างต้นปรากฏให้เห็นอีก มีเพียงคำร้องโต้แย้งประกาศของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่ให้ พรรคการเมืองสิ้นสุดสภาพด้วยเหตุดังกล่าว ได้แก่ กรณีพรรคเทียนแห่งธรรม ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ให้ยกคำร้อง⁶⁷

6. การวินิจฉัยคำร้องขอให้สั่งยุบพรรคการเมืองที่ไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับพรรค

การทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยคำร้องขอให้สั่งยุบพรรคการเมืองที่ไม่ปฏิบัติตาม ข้อบังคับพรรค ปรากฏในกรณีที่นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ มีคำสั่งยุบพรรคการเมืองโดยอ้างเหตุแห่งการยุบพรรคตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 นั่นคือ การจงใจฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม มาตรา 25 และ มาตรา 26 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 25 กำหนดให้การดำเนินกิจการในเรื่องที่ กฎหมายระบุไว้ต้องกระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงนโยบายของ พรรคการเมือง การเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคการเมือง การเลือกตั้งหัวหน้าพรรคการเมือง รอง หัวหน้าพรรคการเมือง เลขาธิการพรรคการเมือง รองเลขาธิการพรรคการเมือง เภรัณุกพรรค การเมือง โฆษกพรรคการเมือง และกรรมการบริหารอื่น และมาตรา 26 กำหนดให้ที่ประชุมใหญ่ของ พรรคการเมืองต้องประกอบด้วยคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ผู้แทนของสาขาพรรคการเมือง และสมาชิก ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง

คำร้องในกลุ่มนี้มักมีที่มาจากการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินกิจการของพรรค การเมืองโดยนายทะเบียนพรรคการเมือง แล้วพบว่าพรรคการเมืองนั้น ๆ กระทำการโดยไม่เป็นไป ตามมาตรา 25 และมาตรา 26 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 เช่น พรรคการเมืองหนึ่ง ๆ มีการประชุมใหญ่พรรคโดยไม่เป็นไปตามข้อบังคับพรรคที่กำหนดให้ การประชุมใหญ่ดังกล่าวประกอบด้วยสมาชิกพรรคซึ่งเป็นองค์ประชุมตามที่ระบุไว้ในข้อบังคับพรรค

⁶⁷ "คำวินิจฉัยที่ 14/2555 วันที่ 6 มิถุนายน พุทธศักราช 2555 เรื่อง หัวหน้าพรรคเทียนแห่งธรรมขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งเลิกการประกาศของนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง พรรคเทียนแห่งธรรมสิ้นสุดสภาพ ความเป็นพรรคการเมือง ลงวันที่ 6 พฤษภาคม 2553 ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 91 วรรคสาม," ราชกิจจานุเบกษา 129 (18 ตุลาคม 2555): 56-63.

แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคดังกล่าว ยิ่งกว่านั้น พรรคการเมืองนั้นยังได้นำเอาบัญชีรายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมอบรมสัมมนาของแต่ละสาขา ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่าไม่มีการประชุมของสมาชิกสาขาพรรค มาแนบเป็นองค์ประชุมใหญ่พรรค เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่พรรคการเมืองมีเจตนาปิดข้อเท็จจริง เพื่อให้ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองเข้าใจว่า การประชุมใหญ่สามัญพรรคได้ดำเนินการโดยเป็นไปตามข้อบังคับพรรคและตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว แต่เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองตรวจสอบข้อเท็จจริงกลับพบว่า พรรคการเมืองดังกล่าวจัดประชุมใหญ่โดยมีสมาชิกพรรคโดยสมบูรณ์เข้าร่วมประชุมเป็นองค์ประชุมไม่ครบ 100 คนตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของพรรค ดังเช่นกรณีของพรรคการเมืองหนึ่งซึ่งนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ตรวจสอบพบว่า บุคคลผู้มีรายชื่อเข้าร่วมประชุม จำนวน 12 คน ให้ถ้อยคำยืนยันว่าไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคและไม่ได้เข้าร่วมประชุม ส่วนอีก 4 คน ยืนยันว่า เป็นสมาชิกพรรค แต่ไม่ได้เข้าร่วมประชุม เป็นต้น ในการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องในลักษณะนี้ หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าการดำเนินการในกรณีนั้นเป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมืองตามมาตรา 25 หรือมาตรา 26 ศาลรัฐธรรมนูญก็มีคำวินิจฉัยสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น พรรคการเมืองที่ถูกสั่งให้ยุบด้วยเหตุดังกล่าว ได้แก่ พรรคพลังใหม่⁶⁸ พรรคเกษตรเสรี⁶⁹ พรรคสังคมประชาธิปไตย⁷⁰ พรรคพลังมหาชน⁷¹ พรรคไทยเสรี⁷² พรรคชาวไทย⁷³ พรรคแรงงานไทย⁷⁴ พรรคชาติประชาชน⁷⁵ พรรครู้แจ้งเห็นจริง⁷⁶ และพรรคไทยช่วยไทย⁷⁷

⁶⁸ "คำวินิจฉัยที่ 36/2545 วันที่ 13 มิถุนายน พ.ศ. 2545 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคพลังใหม่," *ราชกิจจานุเบกษา* 120 (10 มีนาคม 2546): 1-6.

⁶⁹ "คำวินิจฉัยที่ 54/2545 วันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2545 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคเกษตรเสรี," *ราชกิจจานุเบกษา* 120 (22 สิงหาคม 2546): 1-5.

⁷⁰ "คำวินิจฉัยที่ 5/2546 วันที่ 18 มีนาคม พ.ศ. 2546 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคสังคมประชาธิปไตย," *ราชกิจจานุเบกษา* 120 (22 ธันวาคม 2546): 172-78.

⁷¹ "คำวินิจฉัยที่ 25/2546 วันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคพลังมหาชน," *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (23 มีนาคม 2547): 1-36.

⁷² "คำวินิจฉัยที่ 39/2546 วันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2546 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคไทยเสรี," *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (25 มิถุนายน 2547): 177-81.

⁷³ "คำวินิจฉัยที่ 59/2547 วันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2547 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคชาวไทย," *ราชกิจจานุเบกษา* 122 (19 พฤษภาคม 2548): 165-77.

⁷⁴ "คำวินิจฉัยที่ 61/2547 วันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2547 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแรงงานไทย," *ราชกิจจานุเบกษา* 122 (10 มิถุนายน 2548): 59-65.

⁷⁵ "คำวินิจฉัยที่ 2/2548 วันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2548 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคชาติประชาชน," *ราชกิจจานุเบกษา* 122 (24 สิงหาคม 2548): 52-63.

7. การวินิจฉัยคำร้องขอให้สั่งยุบพรรคการเมืองที่ไม่จัดทำรายงานการดำเนินการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงเพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ

การทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยคำร้องขอให้สั่งยุบพรรคการเมืองในกลุ่มนี้ปรากฏเมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองมีคำร้องกล่าวหาว่า หัวหน้าพรรคการเมืองหนึ่ง ๆ ไม่ได้จัดทำรายงานการดำเนินการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนพรรคการเมืองกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายในเวลาที่กำหนด เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 35 ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมืองได้ ตามมาตรา 65 วรรคหนึ่ง (5) กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 35 บัญญัติว่า “ให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริง ตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ เว้นแต่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึงเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน”

ในขณะที่มาตรา 65 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้ ... (5) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 25 มาตรา 26 มาตรา 29 มาตรา 35 หรือมาตรา 62” และวรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่า พรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน (1) (2) (3) หรือ (5)ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า มีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น” ดังนั้นการยื่นคำร้องในลักษณะนี้จึงปรากฏให้เห็นแทบทุกปี เพราะเมื่อพ้นกำหนดวันที่พรรคการเมืองต้องส่งรายงานต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองแล้ว จะมีพรรคการเมืองจำนวนหนึ่งที่ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 35 ซึ่งเป็นเหตุให้มีการสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 35 นายทะเบียนพรรคการเมืองยังสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ตามพระราชบัญญัติประกอบ

⁷⁶ “คำวินิจฉัยที่ 3/2549 วันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2549 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้แจ้งเห็นจริง,” *ราชกิจจานุเบกษา* 123 (31 พฤษภาคม 2549): 1-9.

⁷⁷ “คำวินิจฉัยที่ 23/2550 วันที่ 1 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2550 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคไทยช่วยไทย,” *ราชกิจจานุเบกษา* 125 (21 เมษายน 2551): 1-18.

รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 วรรคสอง กระทั่งมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 8 ตุลาคม 2550 เป็นต้นไป การยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคจึงเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 42 วรรคสอง ประกอบมาตรา 93 วรรคสอง กล่าวคือ ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง หัวหน้าพรรคการเมืองต้องจัดทำรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนพรรคการเมืองกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ ยกเว้นพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึง 90 วันนับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน

เมื่อครบกำหนดเวลาการรายงานดังกล่าวแล้ว หากพรรคการเมืองใดยังไม่ได้รายงานต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง มาตรา 42 วรรคสอง กำหนดไว้ว่าให้นายทะเบียนพรรคการเมืองมีอำนาจสั่งให้หัวหน้าพรรคการเมืองรายงานภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ แต่ถ้าพ้นกำหนดระยะเวลาที่นายทะเบียนพรรคการเมืองผ่อนผันให้แล้ว พรรคการเมืองนั้นยังมีได้รายงานโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร นายทะเบียนพรรคการเมืองสามารถขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการเพื่อให้มีการยุบพรรคการเมืองนั้นได้ ตามมาตรา 93 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองพบว่า มีเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองตามที่กฎหมายกำหนดไว้ปรากฏต่อหน้าให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่ามีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 97 ยังได้กำหนดโทษทางรัฐธรรมนูญในกรณีที่พรรคการเมืองฝ่าฝืนมาตรา 42 วรรคสอง หรือมาตรา 82 หรือต้องยุบตามมาตรา 94 ไว้ด้วย โดยบัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าว จะจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดแจ้งจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ภายในกำหนดเวลา 5 ปี นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง ด้วยเหตุนี้ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในช่วงหลังปี 2550 เป็นต้นมา นอกจากจะวินิจฉัยสั่งให้ยุบพรรคการเมืองแล้ว ยังมีคำวินิจฉัยสั่งห้ามมิให้กรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ถูกยุบไปนั้น ดำเนินการจัดตั้งหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองใด ๆ ได้อีกในระยะเวลา 5 ปี

ลักษณะความผิดของพรรคการเมืองอันเป็นเหตุให้ถูกยุบพรรคในกรณีนี้ ปรากฏในหลายรูปแบบ เช่น บางพรรคการเมืองได้จัดทำรายงานส่งต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองตามกำหนดเวลา แต่เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบแล้วพบว่ารายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองใน

รอบปีนั้น ไม่ได้กระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง ซึ่งไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 28 วรรคสอง (5) และไม่ถูกต้องตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง วิธีการรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 บางพรรคจัดทำรายงานไม่เสร็จภายในกำหนดโดยชี้แจงยอมรับว่า เป็นความบกพร่องของกรรมการบริหารพรรคที่ไม่รอบคอบและไม่ได้มีเจตนาที่จะไม่ส่งแบบรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคในรอบปี บางพรรคชี้แจงว่าไม่สามารถจัดทำรายงานส่งได้เพราะเลขาธิการพรรคไม่ให้ความร่วมมือ บางพรรคได้จัดทำรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีที่ผ่านมาแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบโดยถูกต้องครบถ้วน แต่เป็นการแจ้งเมื่อพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว บางพรรคส่งรายงานภายในเวลาที่กำหนด แต่อ้างว่ามาตรวจพบภายหลังว่ารายงานดังกล่าวยังไม่สมบูรณ์ จึงเรียบเรียงใหม่และส่งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองอีกครั้งเมื่อเลยกำหนดเวลาตามกฎหมายแล้ว เป็นต้น

พรรคการเมืองที่ถูกยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคด้วยเหตุที่ไม่ดำเนินการจัดทำรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองให้ถูกต้องตามเวลาที่กำหนด ได้แก่ พรรคพิทักษ์ไทย⁷⁸ พรรคนิคมหาชน⁷⁹ พรรคพัฒนาสังคม⁸⁰ พรรคถิ่นไทย⁸¹ พรรคเอกภาพ⁸² พรรคสังคมไทย⁸³ พรรคสังคมใหม่⁸⁴ พรรคไทยมหารัฐ⁸⁵ พรรคสันติภาพ⁸⁶ พรรครักษแผ่นดินไทย⁸⁷ พรรคธัมมาธิปไตย⁸⁸

⁷⁸ "คำวินิจฉัยที่ 26/2544 วันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2544 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคพิทักษ์ไทย," *ราชกิจจานุเบกษา* 119 (25 เมษายน 2545): 66-68.

⁷⁹ "คำวินิจฉัยที่ 32/2544 วันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2544 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคนิคมหาชน," *ราชกิจจานุเบกษา* 119 (21 พฤษภาคม 2545): 109-12.

⁸⁰ "คำวินิจฉัยที่ 51/2544 วันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2544 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคพัฒนาสังคม," *ราชกิจจานุเบกษา* 119 (24 กรกฎาคม 2545): 87-92.

⁸¹ "คำวินิจฉัยที่ 1/2545 วันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2545 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคถิ่นไทย," *ราชกิจจานุเบกษา* 119 (16 กันยายน 2545): 1-10.

⁸² "คำวินิจฉัยที่ 2/2545 วันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2545 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคเอกภาพ," *ราชกิจจานุเบกษา* 119 (16 กันยายน 2545): 159-65.

⁸³ "คำวินิจฉัยที่ 5/2545 วันที่ 31 มกราคม พ.ศ. 2545 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคสังคมไทย," *ราชกิจจานุเบกษา* 119 (5 พฤศจิกายน 2545): 184-88.

⁸⁴ "คำวินิจฉัยที่ 8/2545 วันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2545 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคสังคมใหม่," *ราชกิจจานุเบกษา* 119 (12 พฤศจิกายน 2545): 204-08.

⁸⁵ "คำวินิจฉัยที่ 63/2545 วันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2545 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคไทยมหารัฐ," *ราชกิจจานุเบกษา* 120 (6 ตุลาคม 2546): 1-8.

พรรคอิปไตย⁸⁹ พรรคกฤษไทยมั่นคง⁹⁰ พรรคพลังเกษตรกร⁹¹ พรรคเพื่อนเกษตรกรไทย⁹² พรรคสยาม⁹³ พรรคชีวิตที่ดีกว่า⁹⁴ พรรคพลังแผ่นดินไท⁹⁵ พรรคบำรุงเมือง⁹⁶ และ พรรคไทยพอเพียง⁹⁷

8. การวินิจฉัยคำร้องขอให้สั่งยุบพรรคการเมืองที่ไม่ได้จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงิน สนับสนุนจากกองทุนพัฒนาพรรคการเมือง

การทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยคำร้องขอให้สั่งยุบพรรคการเมืองในกรณีนี้ มีที่มาจากการยื่นคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า พรรคหนึ่ง ๆ ได้จัดทำ

⁸⁶ "คำวินิจฉัยที่ 23/2546 วันที่ 17 มิถุนายน พ.ศ. 2546 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคสันติภาพ," *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (22 มีนาคม 2547): 1-7.

⁸⁷ "คำวินิจฉัยที่ 17/2550 วันที่ 18 ตุลาคม พุทธศักราช 2550 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรครักษ์แผ่นดินไทย," *ราชกิจจานุเบกษา* 125 (12 มีนาคม 2551): 1-9.

⁸⁸ "คำวินิจฉัยที่ 18/2550 วันที่ 18 ตุลาคม พุทธศักราช 2550 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคธัมมาธิปไตย," *ราชกิจจานุเบกษา* 125 (13 มีนาคม 2551): 1-9.

⁸⁹ "คำวินิจฉัยที่ 2/2553 วันที่ 17 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2553 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคอิปไตย," *ราชกิจจานุเบกษา* 127 (18 สิงหาคม 2553): 24-32.

⁹⁰ "คำวินิจฉัยที่ 3/2553 วันที่ 17 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2553 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคกฤษไทยมั่นคง," *ราชกิจจานุเบกษา* 127 (18 สิงหาคม 2553): 65-74.

⁹¹ "คำวินิจฉัยที่ 4-5/2553 วันที่ 31 มีนาคม พุทธศักราช 2553 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพลังเกษตรกร," *ราชกิจจานุเบกษา* 127 (19 ตุลาคม 2553): 17-28.

⁹² "คำวินิจฉัยที่ 8-9/2555 วันที่ 28 มีนาคม พุทธศักราช 2555 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคเพื่อนเกษตรกรไทย," *ราชกิจจานุเบกษา* 129 (10 ตุลาคม 2555): 1-9.

⁹³ "คำวินิจฉัยที่ 10-11/2555 วันที่ 28 มีนาคม พุทธศักราช 2555 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคสยาม," *ราชกิจจานุเบกษา* 129 (10 ตุลาคม 2555): 51-58.

⁹⁴ "คำวินิจฉัยที่ 3/2556 วันที่ 13 มีนาคม พุทธศักราช 2556 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคชีวิตที่ดีกว่า," *ราชกิจจานุเบกษา* 130 (2 กรกฎาคม 2556): 30-41.

⁹⁵ "คำวินิจฉัยที่ 7-9/2556 วันที่ 13 มิถุนายน พุทธศักราช 2556 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพลังแผ่นดินไท (พรรคอาสาสมัครภูมิ)," *ราชกิจจานุเบกษา* 130 (8 ตุลาคม 2556): 1-15.

⁹⁶ "คำวินิจฉัยที่ 6-7/2557 วันที่ 23 เมษายน พุทธศักราช 2557 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคบำรุงเมือง," *ราชกิจจานุเบกษา* 131 (23 กรกฎาคม 2557): 1-11.

⁹⁷ "คำวินิจฉัยที่ 10-11/2557 วันที่ 17 กันยายน พุทธศักราช 2557 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคไทยพอเพียง," *ราชกิจจานุเบกษา* 131 (26 ธันวาคม 2557): 1-14.

รายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนจาก “กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 62 ไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง กล่าวคือ พรรคการเมืองที่ได้รับการจัดตั้งแล้ว สามารถยื่นขอรับการจัดสรรเงินสนับสนุนจากกองทุนดังกล่าวต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ โดยจะจัดสรรให้เป็นรายปีตามโครงการและแผนงานในการดำเนินกิจการของแต่ละพรรคการเมืองที่ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีหลักเกณฑ์การพิจารณาจากจำนวนสมาชิกซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนคะแนนเสียงจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่พรรคการเมืองได้รับในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งล่าสุด จำนวนสมาชิกของพรรคการเมือง และจำนวนสาขาพรรคการเมือง นอกจากนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งยังกำหนดให้มีการจัดสรรเงินสนับสนุนในเรื่องค่าโฆษณา ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับสาธารณูปโภค และด้านอื่น ๆ เพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองอย่างเท่าเทียมกันอีกด้วย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองดังกล่าว กำหนดให้พรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนต้องใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้ และจะต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป ในกรณีที่พรรคการเมืองใดได้รับเงินสนับสนุนไปแล้ว ต่อมาปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองว่าพรรคการเมืองนั้นไม่ดำเนินการบริหารการเงินและจัดทำบัญชีของพรรคการเมือง บัญชีของสาขาพรรคการเมือง และแสดงบัญชีของสาขาพรรคการเมืองรวมไว้ในบัญชีของพรรคการเมือง โดยมีการลงรายการและเอกสารประกอบการลงบัญชีที่ถูกต้องครบถ้วนตามรอบการปิดบัญชีที่กฎหมายกำหนด นายทะเบียนพรรคการเมืองสามารถเรียกคืนเงินสนับสนุนดังกล่าวจากพรรคการเมือง เพื่อนำเงินสนับสนุนที่เรียกคืนส่งเข้ากองทุนได้

การจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป จึงเป็นหนึ่งในเหตุแห่งการถูกยุบพรรคตามมาตรา 65 วรรคหนึ่ง (5) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 82 และมาตรา 93 ได้กำหนดให้เป็นการกระทำความผิดอันเป็นเหตุแห่งการถูกยุบพรรคเช่นเดียวกัน ดังนั้น คำร้องในกลุ่มนี้จึงเป็นกรณีที่นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองหนึ่ง ๆ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 วรรคสอง หากศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาข้อเท็จจริงตามคำร้องแล้วเห็นว่าพรรคนั้นได้จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนจากกองทุนพัฒนาพรรคการเมืองประจำปีปฏิทินนั้น ๆ ไม่ถูกต้องตรงตามความเป็นจริง ซึ่งเป็นการไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 62 ศาลรัฐธรรมนูญก็

จะวินิจฉัยว่า กรณีมีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าวได้ตามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 วรรคหนึ่ง (5) และมาตรา 65 วรรคสอง และสั่งให้ยุบพรรคการเมืองดังกล่าว

พรรคการเมืองที่ถูกยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคด้วยความผิดในกรณีดังกล่าว มีทั้งพรรคการเมืองขนาดเล็กที่ได้รับการจัดสรรเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง จำนวน 6 แสนกว่าบาท ไปจนถึงพรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่ได้รับเงินสนับสนุนเป็นจำนวน 19 ล้านบาท ลักษณะการกระทำอันเป็นความผิดของพรรคการเมืองที่นำมาสู่การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกลุ่มนี้ อาทิ บางพรรคนำเงินสนับสนุนค่าไปรษณียากรที่ได้รับจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองไปทดลองจ่ายในกิจการอื่นของหัวหน้าพรรค บางพรรคไม่ยื่นรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเวลาที่กำหนด เนื่องจากหัวหน้าพรรคได้มอบหมายให้ผู้อื่นดำเนินการของพรรคและทำรายงานการดำเนินการในรอบปีจนกระทั่งเกิดความผิดพลาดขึ้น เป็นต้น

บางพรรคได้รายงานการใช้จ่ายเงินที่ได้รับสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง โดยจัดส่งเฉพาะแบบรายงานการใช้จ่ายเงิน แต่ไม่ได้ส่งเอกสารหลักฐานการใช้จ่ายเงินมาด้วย บางพรรคได้รายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนโดยนำเสนอใบเสร็จรับเงิน ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบพบว่ามิใช่ปีที่พรรคได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง หรือได้รายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุน โดยนำเสนอใบเสร็จรับเงิน/ใบกำกับภาษีปลอมใช้เป็นหลักฐาน ประกอบรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรค หรือแนบสำเนาใบเสร็จรับเงินไม่ตรงตามรายการที่ระบุในรายงานการใช้จ่ายเงิน ยิ่งกว่านั้น หัวหน้าพรรคบางพรรคได้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา โดยอ้างว่าตนถูกผู้อำนวยการพรรคซึ่งเป็นสามีเชิดให้รับรู้เกี่ยวกับการจ้างและการรับเงินเดือนของรองผู้อำนวยการพรรค เป็นต้น

สำหรับลักษณะการกระทำความผิดเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับสาธารณูปโภคปรากฏในหลายลักษณะ อาทิ บางพรรคได้รับเงินสนับสนุนค่าไปรษณียากร ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับสาธารณูปโภค และด้านอื่น ๆ จากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว ไม่ดำเนินการส่งเงินดังกล่าวให้สาขาพรรคให้ครบทุกสาขาภายในสัปดาห์นับแต่วันที่ได้รับแจ้งการส่งเงิน และไม่แจ้งรายงานการส่งเงินให้แก่สาขาพรรคให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้ส่งเงินให้แก่สาขาพรรค บางพรรคโอนเงินให้สาขาพรรคไม่ครบตามจำนวนที่ได้รับจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง บางพรรคมีการโอนเงินบางส่วนแก่สาขาพรรคโดยกระทำภายหลังปิดบัญชีในวันสิ้นปีปฏิทินแล้ว บางพรรคไม่มีหลักฐานการโอนเงินที่ได้รับจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองให้สาขาพรรค บางพรรคมีการใช้หลักฐานซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายอื่นเป็นหลักฐานค่าสาธารณูปโภคของสาขาพรรค เป็นต้น

พรรคการเมืองที่ถูกนายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญขอให้สั่งยุบพรรคด้วยเหตุที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบคณะกรรมการกองทุนสนับสนุนพรรคการเมือง ได้แก่ พรรคประชาธิปัตย์⁹⁸ พรรคประชาชน⁹⁹ พรรควิถีไทย¹⁰⁰ พรรคไท¹⁰¹ พรรคอำนาจประชาชน¹⁰² พรรคเกษตรกร¹⁰³ พรรคไทยประชาธิปไตย¹⁰⁴ พรรคเกษตรก้าวหน้า¹⁰⁵ พรรคก้าวหน้า¹⁰⁶ พรรคเสรีประชาธิปไตย¹⁰⁷ พรรคชาติประชาธิปไตย¹⁰⁸ พรรคพลังธรรม¹⁰⁹ พรรคธรรมชาตินไทย¹¹⁰

⁹⁸ "คำวินิจฉัยที่ 6/2544 วันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคประชาธิปัตย์," *ราชกิจจานุเบกษา* 118 (20 ธันวาคม 2544): 57-61.

⁹⁹ "คำวินิจฉัยที่ 34/2544 วันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2544 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคประชาชน," *ราชกิจจานุเบกษา* 119 (31 พฤษภาคม 2545): 223-26.

¹⁰⁰ "คำวินิจฉัยที่ 52/2545 วันที่ 24 กันยายน พ.ศ. 2545 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรควิถีไทย," *ราชกิจจานุเบกษา* 120 (21 กรกฎาคม 2546): 63-68.

¹⁰¹ "คำวินิจฉัยที่ 42/2546 วันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ. 2546 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคไท," *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (4 สิงหาคม 2547): 1-25.

¹⁰² "คำวินิจฉัยที่ 50/2546 วันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2546 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคอำนาจประชาชน," *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (27 สิงหาคม 2547): 1-14.

¹⁰³ "คำวินิจฉัยที่ 51/2546 วันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2546 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคเกษตรกร," *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (7 กันยายน 2547): 1-14.

¹⁰⁴ "คำวินิจฉัยที่ 42/2547 วันที่ 13 พฤษภาคม พ.ศ. 2547 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคไทยประชาธิปไตย," *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (29 ธันวาคม 2547): 1-21.

¹⁰⁵ "คำวินิจฉัยที่ 49/2547 วันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2547 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคเกษตรก้าวหน้า," *ราชกิจจานุเบกษา* 122 (5 เมษายน 2548): 1-11.

¹⁰⁶ "คำวินิจฉัยที่ 55/2547 วันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2547 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคก้าวหน้า," *ราชกิจจานุเบกษา* 122 (25 เมษายน 2548): 150-60.

¹⁰⁷ "คำวินิจฉัยที่ 83/2547 วันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคเสรีประชาธิปไตย," *ราชกิจจานุเบกษา* 122 (8 สิงหาคม 2548): 1-13.

¹⁰⁸ "คำวินิจฉัยที่ 52/2548 วันที่ 9 สิงหาคม พ.ศ. 2548 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคชาติประชาธิปไตย," *ราชกิจจานุเบกษา* 123 (14 กุมภาพันธ์ 2549): 140-48.

¹⁰⁹ "คำวินิจฉัยที่ 19/2550 วันที่ 18 ตุลาคม พุทธศักราช 2550 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพลังธรรม," *ราชกิจจานุเบกษา* 125 (18 มีนาคม 2551): 1-15.

¹¹⁰ "คำวินิจฉัยที่ 22/2550 วันที่ 1 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2550 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคธรรมชาตินไทย," *ราชกิจจานุเบกษา* 125 (1 เมษายน 2551): 1-13.

พรรคพลังเกษตรกร¹¹¹ พรรคประชาธิปัตย์¹¹² พรรคเพื่อนเกษตรกรไทย¹¹³ พรรคพลังแผ่นดินไท¹¹⁴
พรรคบำรุงเมือง¹¹⁵ และพรรคไทยพอเพียง¹¹⁶

อย่างไรก็ตาม ในจำนวนทั้งหมดนี้มีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวที่ถูกยื่นคำร้องกล่าวหาในความผิดดังกล่าวแต่ไม่นำไปสู่การสั่งยุบพรรค นั่นคือ พรรคประชาธิปัตย์ เนื่องจากตุลาการศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยเสียงข้างมาก 4 ต่อ 2 เสียง ว่า “กระบวนการยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรคประชาธิปัตย์ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นอื่นอีกต่อไป” เมื่อพิจารณาการให้เหตุผลภายในตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 4 คน พบว่า คนหนึ่งให้เหตุผลว่าการยื่นคำร้องตามข้อกล่าวหาในคดีนี้ได้พ้นระยะเวลา 15 วันตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว และอีก 3 คน ให้เหตุผลว่าความยังไม่ปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองว่ามีการกระทำความผิดกฎหมายอันจะเป็นเหตุให้ต้องยุบพรรคและนายทะเบียนพรรคการเมืองยังมิได้มีความเห็นว่ามีเหตุให้ต้องยุบพรรคตามมาตรา 93 วรรคสองทั้งนายทะเบียนพรรคการเมืองก็ยังมิได้เสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่อย่างใด สำหรับความเห็นของประธานกรรมการการเลือกตั้งในการประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้นมิใช่การทำความเห็นในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง ดังนั้น กระบวนการยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรคในคดีนี้จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

9. การวินิจฉัยคำร้องกรณีการสูงสุดขอให้มีการสั่งยุบพรรค

การยื่นคำร้องโดยอัยการสูงสุดเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองเกิดขึ้นเมื่อมีข้อเท็จจริงปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองว่า พรรคการเมืองหนึ่ง ๆ ได้กระทำการฝ่าฝืนข้อ

¹¹¹ “คำวินิจฉัยที่ 4-5/2553 วันที่ 31 มีนาคม พุทธศักราช 2553 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพลังเกษตรกร,” *ราชกิจจานุเบกษา* 127 (19 ตุลาคม 2553): 17-28.

¹¹² “คำวินิจฉัยที่ 15/2553 วันที่ 29 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2553 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคประชาธิปัตย์,” *ราชกิจจานุเบกษา* 128 (23 พฤษภาคม 2554): 1-39.

¹¹³ “คำวินิจฉัยที่ 8-9/2555 วันที่ 28 มีนาคม พุทธศักราช 2555 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคเพื่อนเกษตรกรไทย,” *ราชกิจจานุเบกษา* 129 (10 ตุลาคม 2555): 1-9.

¹¹⁴ “คำวินิจฉัยที่ 7-9/2556 วันที่ 13 มิถุนายน พุทธศักราช 2556 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพลังแผ่นดินไท (พรรคอาสาสมัครภูมิ),” *ราชกิจจานุเบกษา* 130 (8 ตุลาคม 2556): 1-15.

¹¹⁵ “คำวินิจฉัยที่ 6-7/2557 วันที่ 23 เมษายน พุทธศักราช 2557 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคบำรุงเมือง,” *ราชกิจจานุเบกษา* 131 (23 กรกฎาคม 2557): 1-11.

¹¹⁶ “คำวินิจฉัยที่ 10-11/2557 วันที่ 17 กันยายน พุทธศักราช 2557 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคไทยพอเพียง,” *ราชกิจจานุเบกษา* 131 (26 ธันวาคม 2557): 1-14.

ห้ามตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และนายทะเบียนพรรคการเมืองได้รวบรวมหลักฐานแจ้งต่ออัยการสูงสุดเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 67 ต่อมาฎีกาเกณฑ์ในเรื่องเดียวกันนี้ปรากฏในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 94 และมาตรา 95

หากพิจารณาโดยรวม จะสามารถจำแนกลักษณะการกระทำของพรรคการเมืองซึ่งเป็นเหตุให้ถูกร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองได้ 5 กรณี คือ *กรณีแรก* กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการ ซึ่งมีได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ *กรณีสอง* กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ *กรณีที่สาม* กระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือขัดต่อกฎหมาย หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน *กรณีที่สี่* กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา หรือระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีผลทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

กรณีที่ห้า รับบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดเข้าเป็นสมาชิกหรือดำรงตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมือง หรือยอมให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อประโยชน์ของพรรคการเมือง หรือรับเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากผู้ใดเพื่อกระทำการหรือสนับสนุนการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือกระทำการอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือกระทำการอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน หรือรับเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดเพื่อดำเนินกิจการของพรรคการเมืองจากบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย นิติบุคคลตามกฎหมายต่างประเทศที่ประกอบธุรกิจหรือกิจการหรือจดทะเบียนสาขาอยู่ในหรือนอกราชอาณาจักร นิติบุคคลที่จดทะเบียนในราชอาณาจักร ซึ่งมีบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยมีทุนหรือเป็นผู้ถือหุ้นเกินร้อยละ 25 องค์การหรือนิติบุคคลที่ได้รับทุนหรือได้รับเงินอุดหนุนจากต่างประเทศ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ดำเนินการเพื่อประโยชน์ของบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย หรือมีผู้จัดการหรือกรรมการเป็นบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีพรรคการเมืองที่ถูกอัยการยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังกล่าวข้างต้นจำนวน 9 พรรค ดังนี้

9.1 พรรคประชาธิปัตย์

พรรคประชาธิปัตย์ ถูกกล่าวหาว่าในช่วงก่อนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นการทั่วไป เมื่อวันที่ 2 เมษายน 2549 พรรคได้ใส่ร้ายด้วยความเท็จหรือจงใจให้เกิดความเข้าใจผิด ในคะแนนนิยมของพันธมิตรเพื่อไทย ทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรค และสมาชิกไทยรักไทย ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และชักจูงให้ประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งไม่ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือ พรรคการเมืองใดที่ลงสมัครรับเลือกตั้งในทุกเขตเลือกตั้ง คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้ยกคำร้อง ตามข้อกล่าวหาว่า โดยให้เหตุผลว่า การที่หัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคประชาธิปัตย์ จัดให้มีการปราศรัยเกี่ยวกับการบริหารงานของพันธมิตรเพื่อไทย ทักษิณ ชินวัตร เนื่องจากมีพฤติกรรมที่สื่อ แสดงให้เห็นได้ว่า พันธมิตรเพื่อไทย ทักษิณฯ และบุคคลร่วมรัฐบาลบางคน มีผลประโยชน์แอบแฝงหรือ เอื้อประโยชน์แก่พวกพ้อง การนำเรื่องดังกล่าวมาวิพากษ์วิจารณ์เป็นวิสัยของประชาชนทั่วไปย่อม กระทำได้ เพราะพันธมิตรเพื่อไทย ทักษิณฯ เป็นนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นบุคคลสาธารณะ ส่วนการกล่าว ปราศรัยหรือชักชวนให้ลงคะแนนในช่อง “ไม่ประสงค์จะลงคะแนน” เป็นสิทธิของประชาชนตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 326 (4) และพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 56

นอกจากนี้ พรรคประชาธิปัตย์ยังถูกกล่าวหาว่า รู้เห็นเป็นใจให้บุคคลไปสมัครเป็น สมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ก๊วหน้า และสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดตรัง แล้วจัดแถลงข่าวว่าพรรคไทยรักไทยเป็นผู้ว่าจ้างบุคคลทั้งสามลงสมัครรับเลือกตั้ง คณะตุลาการ รัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พรรคประชาธิปัตย์ไม่มีส่วนรู้เห็นหรือสนับสนุนการกระทำของบุคคลเหล่านั้น และฟังไม่ได้ว่าพรรคประชาธิปัตย์จัดแถลงข่าวใส่ร้ายพรรคไทยรักไทยว่า เป็นผู้ว่าจ้างผู้สมัครทั้งสาม คน ส่วนข้อกล่าวหาที่ว่า พรรคประชาธิปัตย์ขัดขวางการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ของผู้สมัครพรรคการเมืองพรรคเล็กที่จังหวัดสงขลา คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริง ฟังได้ว่าการขัดขวางจริง แต่กรรมการบริหารพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค ประชาธิปัตย์ไม่ได้มีส่วนร่วมในการขัดขวางดังกล่าว คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พรรค ประชาธิปัตย์ไม่ได้กระทำตามที่ถูกกล่าวหา จึงให้ยกคำร้องในส่วนที่ขอให้ยุบพรรคประชาธิปัตย์¹¹⁷

9.2 พรรคประชาธิปัตย์ก๊วหน้า

พรรคประชาธิปัตย์ก๊วหน้า ถูกอัยการสูงสุดกล่าวหาว่าออกหนังสือรับรองการเป็น สมาชิกพรรคอันเป็นเท็จให้แก่บุคคลซึ่งเป็นสมาชิกพรรคติดต่อกันไม่ครบ 90 วัน นำไปเป็นหลักฐาน

¹¹⁷ คำวินิจฉัยที่ 1-2/2550 วันที่ 30 พฤษภาคม พุทธศักราช 2550 เรื่อง อัยการสูงสุดขอให้มีคำสั่งยุบ พรรคประชาธิปัตย์ก๊วหน้า และพรรคประชาธิปัตย์, *ราชกิจจานุเบกษา* 124 (29 มิถุนายน 2550): 1-81.

ในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์โดยก้าวหน้าออกหนังสือรับรองอันเป็นเท็จโดยรู้อยู่ว่าบุคคลทั้งสามเป็นสมาชิกพรรคยังไม่ครบ 90 วันจริง พรรคประชาธิปัตย์โดยก้าวหน้า ได้กระทำการตามที่ถูกล่ามหา ซึ่งเป็นการกระทำอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 66 (2) และ (3) โดยเป็นการกระทำที่ขาดจิตสำนึกที่ติดต่อประชาชน ไม่คำนึงถึงความเสียหายและผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อประเทศชาติ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคประชาธิปัตย์โดยก้าวหน้า¹¹⁸

9.3 พรรคพัฒนาชาติไทย

พรรคพัฒนาชาติไทย ถูกกล่าวหาว่ารับเงินสนับสนุนจากพรรคไทยรักไทยในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2549 เพื่อหลีกเลี่ยงกรณีผู้สมัครเพียงคนเดียวในเขตเลือกตั้ง และผู้สมัครนั้นได้คะแนนน้อยกว่าร้อยละ 20 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 74 วรรคสอง นอกจากนี้ พรรคพัฒนาชาติไทยยังได้ร่วมกับพรรคไทยรักไทยและพนักงานเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง แก้ไขเปลี่ยนแปลงฐานข้อมูลสมาชิกพรรคพัฒนาชาติไทยในเครื่องคอมพิวเตอร์ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้ผู้สมัครพรรคพัฒนาชาติไทยที่ขาดคุณสมบัติในข้อที่ว่า เป็นสมาชิกพรรคเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 107 (4) ให้ลงสมัครได้¹¹⁹

ข้อกล่าวหาอีกประการหนึ่งคือ หัวหน้าพรรคพัฒนาชาติไทยได้ออกหนังสือรับรองการเป็นสมาชิกพรรคอันเป็นเท็จ เพื่อให้ผู้สมัครนำไปเป็นหลักฐานในการสมัคร และหัวหน้าพรรคแผ่นดินไทยยังได้นำรายงานการประชุมและออกหนังสือรับรองการเป็นสมาชิกพรรคเป็นเท็จ เพื่อให้ผู้สมัครนำไปเป็นหลักฐานในการสมัคร ผลการวินิจฉัยปรากฏว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า

¹¹⁸ “คำวินิจฉัยที่ 1-2/2550 วันที่ 30 พฤษภาคม พุทธศักราช 2550 เรื่อง อัยการสูงสุดขอให้คำสั่งยุบพรรคประชาธิปัตย์โดยก้าวหน้า และพรรคประชาธิปัตย์,” *ราชกิจจานุเบกษา* 124 (29 มิถุนายน 2550): 1-81.

¹¹⁹ “คำวินิจฉัยที่ 3-5/2550 วันที่ 30 พฤษภาคม พุทธศักราช 2550 เรื่อง อัยการสูงสุดขอให้คำสั่งยุบพรรคพัฒนาชาติไทย พรรคแผ่นดินไทย และพรรคไทยรักไทย,” *ราชกิจจานุเบกษา* 124 (13 กรกฎาคม 2550): 1-102.

การกระทำของพรรคพัฒนาชาติไทยเข้าหลักเกณฑ์ที่ถือได้ว่าเป็นการกระทำอันเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 66 (2) ทั้งยังเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือขัดต่อกฎหมายหรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนตามมาตรา 66 (3) จึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคพัฒนาชาติไทย กับให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคพัฒนาชาติไทย 19 คน มีกำหนด 5 ปี นับแต่วันที่มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง

9.4 พรรคแผ่นดินไทย

พรรคแผ่นดินไทย ถูกกล่าวหาว่ารับเงินสนับสนุนจากพรรคไทยรักไทยในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2549 เพื่อหลีกเลี่ยงกรณีมีผู้สมัครเพียงคนเดียวในเขตเลือกตั้ง และผู้สมัครนั้นได้คะแนนน้อยกว่าร้อยละ 20 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 74 วรรคสอง นอกจากนี้ หัวหน้าพรรคแผ่นดินไทยยังได้ทำรายงานการประชุมและออกหนังสือรับรองการเป็นสมาชิกพรรคเป็นเท็จ เพื่อให้ผู้สมัครนำไปเป็นหลักฐานในการสมัครรับเลือกตั้งอีกด้วย

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า นายบุญบาบามีภณ ชินราช หัวหน้าพรรคแผ่นดินไทย รู้เห็นยินยอมให้นางฐิติมา ภาวะลี รับเงินจากพลเอกธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา ทั้งยังออกหนังสือรับรองการเป็นสมาชิกพรรคอันเป็นเท็จ ถือได้ว่าการกระทำของนายบุญบาบามีภณฯ เป็นการกระทำและมีผลผูกพันพรรคแผ่นดินไทย การกระทำของพรรคแผ่นดินไทยเข้าหลักเกณฑ์ที่ถือได้ว่าเป็นการกระทำอันเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 66 (2) ทั้งยังเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือขัดต่อกฎหมายหรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนตามมาตรา 66 (3) จึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคแผ่นดินไทย กับให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคแผ่นดินไทย 3 คน มีกำหนด 5 ปี นับแต่วันที่มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง¹²⁰

¹²⁰ "คำวินิจฉัยที่ 3-5/2550 วันที่ 30 พฤษภาคม พุทธศักราช 2550 เรื่อง อัยการสูงสุดขอให้มีคำสั่งยุบพรรคพัฒนาชาติไทย พรรคแผ่นดินไทย และพรรคไทยรักไทย," *ราชกิจจานุเบกษา* 124 (13 กรกฎาคม 2550): 1-102.

9.5 พรรคไทยรักไทย

พรรคไทยรักไทย ถูกกล่าวหาว่าให้เงินสนับสนุนพรรคพัฒนาชาติไทยและพรรคแผ่นดินไทยส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2549 เพื่อหลีกเลี่ยงกรณีผู้สมัครเพียงคนเดียวในเขตเลือกตั้ง และผู้สมัครนั้นได้คะแนนน้อยกว่าร้อยละ 20 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 74 วรรคสอง นอกจากนี้ พรรคไทยรักไทยยังได้ร่วมกับพรรคพัฒนาชาติไทยและพนักงานเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง แก้ไขเปลี่ยนแปลงฐานข้อมูลสมาชิกพรรคพัฒนาชาติไทยในเครื่องคอมพิวเตอร์ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้ผู้สมัครพรรคพัฒนาชาติไทยที่ขาดคุณสมบัติในข้อที่ว่า เป็นสมาชิกพรรคเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 107 (4) ให้ลงสมัครได้

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงฟังได้ว่าพลเอก ธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา และนายพงษ์ศักดิ์ รักตพงศ์ไพศาล ให้เงินสนับสนุนพรรคพัฒนาชาติไทยและพรรคแผ่นดินไทย ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2549 เพื่อหลีกเลี่ยงกรณีผู้สมัครเพียงคนเดียว และผู้สมัครนั้นได้คะแนนน้อยกว่าร้อยละ 20 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 74 วรรคสอง และพรรคไทยรักไทยร่วมกับพรรคพัฒนาชาติไทย และพนักงานเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง แก้ไขเปลี่ยนแปลงฐานข้อมูลสมาชิกพรรคพัฒนาชาติไทยในเครื่องคอมพิวเตอร์ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้ผู้สมัครพรรคพัฒนาชาติไทยที่ขาดคุณสมบัติในข้อที่ว่า เป็นสมาชิกพรรคเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 107 (4) ให้ลงสมัครได้

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การกระทำของพรรคไทยรักไทยเข้าหลักเกณฑ์ที่ถือว่า ไม่ผิดฐานทุจริตซึ่งหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่เคารพยำเกรงต่อกฎหมายบ้านเมือง และไม่อาจดำรงความเป็นพรรคการเมืองที่จะสร้างสรรค์และจรรโลงความชอบธรรมทางการเมืองแก่ระบอบการปกครองของประเทศโดยรวมได้อีกต่อไป อันเป็นการได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 66 (1) เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือขัดต่อกฎหมายหรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของ

ประชาชนตามมาตรา 66 (3) จึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคไทยรักไทย กับให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคไทยรักไทย 111 คน มีกำหนด 5 ปี นับแต่วันที่มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง¹²¹

9.6 พรรคมัชฌิมาธิปไตย

พรรคมัชฌิมาธิปไตย ถูกกล่าวหาว่านายสุนทร วิลาวัลย์ กรรมการบริหารพรรคและรองหัวหน้าพรรค ซึ่งเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดปราจีนบุรี กระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กระทำการอันฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา 237 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 94 (1) และ (2) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 103 ซึ่งมีผลให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การที่นายสุนทร วิลาวัลย์ รองหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรค ใช้วิธีการอันผิดกฎหมายเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้ง ทำให้พรรคมัชฌิมาธิปไตยได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้น ซึ่งถือว่าพรรคการเมืองดังกล่าวได้รับประโยชน์แล้ว กรณีจึงเป็นเรื่องร้ายแรง นายสุนทร วิลาวัลย์ รองหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรค มีบทบาทสำคัญในพรรคจึงเป็นผู้มีหน้าที่ต้องควบคุมและสอดส่องดูแลให้สมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนบริหารอยู่กระทำการเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม แต่กลับเป็นผู้มากระทำความผิดเสียเอง อันเป็นความผิดที่ร้ายแรงและเป็นภัยคุกคามต่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของประเทศ กรณีจึงมีเหตุอันสมควรที่จะต้องยุบพรรคดังกล่าว เพื่อให้เป็นบรรทัดฐานพฤติกรรมทางการเมืองที่ดีงาม และเพื่อให้เกิดผลในทางยับยั้งป้องปรามมิให้เกิดการกระทำผิดซ้ำขึ้นอีก จึงวินิจฉัยให้ยุบพรรคมัชฌิมาธิปไตย และให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคมัชฌิมาธิปไตยและกรรมการบริหารพรรคมัชฌิมาธิปไตย ซึ่งรักษาการในตำแหน่งดังกล่าวอยู่ในขณะที่กระทำความผิด เป็นระยะเวลา 5 ปี นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย¹²²

¹²¹ “คำวินิจฉัยที่ 3-5/2550 วันที่ 30 พฤษภาคม พุทธศักราช 2550 เรื่อง อัยการสูงสุดขอให้มีคำสั่งยุบพรรคพัฒนาชาติไทย พรรคแผ่นดินไทย และพรรคไทยรักไทย,” *ราชกิจจานุเบกษา* 124 (13 กรกฎาคม 2550): 1-102.

¹²² “คำวินิจฉัยที่ 18/2551 วันที่ 2 ธันวาคม พุทธศักราช 2551 เรื่อง อัยการสูงสุดขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคมัชฌิมาธิปไตย,” *ราชกิจจานุเบกษา* 126 (19 มีนาคม 2552): 1-20.

9.7 พรรคชาติไทย

พรรคชาติไทย ถูกกล่าวหาว่าเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2550 นายมณฑิร สงฆ์ประชา รองเลขาธิการพรรคชาติไทยและกรรมการบริหารพรรคชาติไทย ผู้สมัครหมายเลข 11 และนาง นันทนา สงฆ์ประชา ผู้สมัครหมายเลข 12 ได้ก่อให้เกิดผู้อื่นกระทำความผิด สนับสนุน หรือรู้เห็นเป็นใจให้ตัวแทน (หัวคะแนน) จัดเตรียมเพื่อจะให้เงินแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่หอประชุมโรงเรียนชยันนาทพิทยาคม 1 เพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้แก่ นายมณฑิร สงฆ์ประชา และนางนันทนา สงฆ์ประชา การจัดเตรียมเพื่อจะให้เงินดังกล่าวน่าจะมีผลให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดชยันนาท เขตเลือกตั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550 มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ให้ยุบพรรคชาติไทย เนื่องจากนายมณฑิร สงฆ์ประชา รองเลขาธิการพรรคชาติไทยและกรรมการบริหารพรรคชาติไทย กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ซึ่งมีผลทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมอันเป็นการกระทำให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 ประกอบมาตรา 237 วรรคสอง และให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคชาติไทย และกรรมการบริหารพรรคชาติไทย ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะที่กระทำความผิด เป็นระยะเวลา 5 ปี นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 237 วรรคสอง ประกอบมาตรา 68 วรรคสี่¹²³

9.8 พรรคพลังประชาชน

พรรคพลังประชาชน ถูกกล่าวหาว่านายยงยุทธ ดิยะไพรัช รองหัวหน้าพรรค และนางสาวละออง ดิยะไพรัช กระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 53 (1) และมาตรา 57 กล่าวคือ นายยงยุทธ ดิยะไพรัช สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วน กลุ่มจังหวัดที่ 1 ในนามพรรคพลังประชาชน ต่อมานายวิจิตร ยอดสุวรรณ ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงราย เขตเลือกตั้งที่ 3 พรรคชาติไทย ยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2550

คำร้องคัดค้านดังกล่าวชี้ว่า การที่กลุ่มกำนันในอำเภอแม่จันเดินทางไปพบกับนายยงยุทธ ดิยะไพรัช ซึ่งเป็นผู้บริหารพรรคพลังประชาชนที่กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม

¹²³ "คำวินิจฉัยที่ 19/2551 วันที่ 2 ธันวาคม พุทธศักราช 2551 เรื่อง อัยการสูงสุดขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคชาติไทย," *ราชกิจจานุเบกษา* 126 (19 มีนาคม 2552): 79-101.

2550 น่าเชื่อว่านายยงยุทธ ดิยะไพรัช จะต้องมีการให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ ทรัพย์สินหรือ ประโยชน์อื่นใด อันอาจคำนวณเป็นเงินให้แก่กลุ่มกำนันดังกล่าว เพื่อจูงใจให้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคพลังประชาชน หรือให้งดเว้นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ของพรรคการเมืองอื่น ซึ่งเป็นการกระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง อันน่าจะเป็นผลให้การ เลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และเป็นเหตุให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดเชียงราย เขตเลือกตั้งที่ 3 มิได้เป็นโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และปรากฏว่าในการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550 นายยงยุทธ ดิยะไพรัช กับพวกได้รับเลือกตั้ง ในกรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ให้ยุบพรรคพลังประชาชน และให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของ หัวหน้าพรรคพลังประชาชนและกรรมการบริหารพรรคพลังประชาชน ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะที่ กระทำความผิด เป็นระยะเวลา 5 ปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง ตาม มาตรา 237 วรรคสอง ประกอบมาตรา 68 วรรคสี่¹²⁴

9.9 พรรคประชาธิปัตย์

พรรคประชาธิปัตย์ ถูกกล่าวหาว่ากระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 94 (3) (4) และ (5) โดยรับเงินบริจาคและ ทรัพย์สินอันอาจคำนวณเป็นเงินได้จากบริษัท ทีพีโอ โพลีน จำกัด (มหาชน) ผ่านบริษัท เมชโซอะ บิซิเนส ครีเอชั่น จำกัด โดยทำสัญญาว่าจ้างทำสื่อโฆษณาประชาสัมพันธ์ตามโครงการต่าง ๆ อันเป็น นิติกรรมอำพรางเพื่อหลีกเลี่ยงการรายงานการรับเงินบริจาคตามที่กฎหมายกำหนด อีกทั้งบริษัท ดังกล่าวเป็นบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ที่มีพฤติการณ์กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์ และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และความผิดตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม ในกรณีนี้ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่า เมื่อไม่ปรากฏว่ามีการเสนอความเห็น จากนายทะเบียนพรรคการเมืองว่าผู้ถูกร้องกระทำการอันเป็นเหตุให้ต้องยุบพรรคการเมืองตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 95 การที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติในการประชุมเมื่อวันที่ 12 เมษายน 2553 เห็นชอบให้นายทะเบียน พรรคการเมืองแจ้งต่ออัยการสูงสุดพร้อมด้วยหลักฐาน เพื่อให้ยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง ยุบพรรคประชาธิปัตย์ จึงเป็นการข้ามขั้นตอนตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ไม่ชอบด้วยวิธีปฏิบัติ และไม่มี อำนาจที่จะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบได้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรค

¹²⁴ "คำวินิจฉัยที่ 20/2551 วันที่ 2 ธันวาคม พุทธศักราช 2551 เรื่อง อัยการสูงสุดขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ มีคำสั่งยุบพรรคพลังประชาชน," ราชกิจจานุเบกษา 126 (31 มีนาคม 2552): 1-27.

การเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 95 วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยโดยเสียงข้างมาก 4 ต่อ 3 เสียงว่า ผู้ร้องยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรคไม่ชอบด้วยกฎหมาย¹²⁵

การวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้ง

แม้ศาลรัฐธรรมนูญในประเทศไทยจะมีได้มีเขตอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้ง (electoral disputes) โดยตรง ดังเช่นศาลรัฐธรรมนูญในหลายประเทศซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติอำนาจหน้าที่ในด้านนี้ไว้โดยชัดแจ้ง¹²⁶ แต่การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการจัดการเลือกตั้งทั่วไป ก็ปรากฏให้เห็นทั้งภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งทุกกรณีมีที่มาจากบุคคลยื่นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำขององค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้งต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพื่อให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ จึงอาจกล่าวได้ว่า เป็นการยื่นคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการจัดการเลือกตั้งต่อศาลรัฐธรรมนูญในทางอ้อม เนื่องจากรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้การวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง

การยื่นเรื่องร้องเรียนดังกล่าวอาศัยช่องทางตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 198 ซึ่งกำหนดไว้ว่า ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลในองค์กรของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาล

¹²⁵ "คำวินิจฉัยที่ 16/2553 วันที่ 9 ธันวาคม พุทธศักราช 2553 เรื่อง อัยการสูงสุดขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคประชาธิปัตย์," *ราชกิจจานุเบกษา* 128 (10 มิถุนายน 2554): 1-16.

¹²⁶ ประเทศที่ศาลรัฐธรรมนูญมีเขตอำนาจในการวินิจฉัยว่า "การจัดการออกเสียงเลือกตั้งเป็นไปโดยสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือไม่ (Decisions regarding the conformity of election proceedings with the constitution and statute) อาทิ อัลเบเนีย บัลแกเรีย อาร์เมเนีย ออสเตรีย สหพันธรัฐเยอรมนี (และบางมลรัฐ ได้แก่ Baden-Wuerttemberg, Bavaria, Berlin, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland) บัลแกเรีย เบอร์กินาฟาโซ (Burkina Faso) กัมพูชา แคนเมอรูน สาธารณรัฐแอฟริกากลาง ชาด โคโมโรส คองโก โครเอเชีย สาธารณรัฐเชก ไซปรัส เอกวาดอร์ ฝรั่งเศส การบอง จอร์เจีย กรีซ ไชวอริโคสต์ คาซัคสถาน คีกีสถาน เลบานอน ลิชัวเนีย มาดากัสการ์ มาลี มอลตา มองโกเลีย โมร็อกโก โปรตุเกส โรมาเนีย ไนจีเรีย สโลวาเกีย ศรีลังกา โตโก เยเมน เป็นต้น ดู Mavčič, *The Constitutional Review*, pp. 57-58.

รัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี ให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอโดยไม่ชักช้า เช่นเดียวกับการยื่นเรื่องโดยผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 245 (1) ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

1. การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2549

การทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการจัดการเลือกตั้งครั้งแรก ปรากฏในการจัดการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2549 ดังพิจารณาได้จากคำร้องในคำวินิจฉัยที่ 9/2549¹²⁷ ยื่นโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยมีจุดเริ่มต้นมาจากข้อโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการกำหนดวันเลือกตั้งตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2549 เฉพาะมาตรา 4 ตลอดจนการดำเนินการที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการจัดการเลือกตั้งในวันดังกล่าว รวมถึงปัญหาการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับมติในการจัดคูหาเลือกตั้ง

คำร้องดังกล่าวมีที่มาจากกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับหนังสือร้องเรียนของผู้ช่วยศาสตราจารย์ บรรเจิด สิงคะเนติ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ พลเอก สายหยุด เกิดผล รองประธานมูลนิธิองค์การกลางเพื่อประชาธิปไตย โดยมีประเด็นร้องเรียนว่าการดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2549 มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับกำหนดวันเลือกตั้งตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2549 เฉพาะมาตรา 4 และการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับมติในการจัดคูหาเลือกตั้ง ซึ่งไม่เป็นการลงคะแนนโดยลับ ส่งผลให้เป็นการเลือกตั้งที่ทำให้เกิดผลของการเลือกตั้งที่ไม่เที่ยงธรรม ไม่เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

หลังจากพิจารณาข้อเท็จจริงตลอดจนคำชี้แจงของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2549 เป็นการเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 2 มาตรา 3 มาตรา 104 วรรคสาม และมาตรา 144 มาตั้งแต่เริ่มต้นของกระบวนการจัดการเลือกตั้ง นั่นคือ ตั้งแต่การกำหนดวันรับ

¹²⁷ "คำวินิจฉัยที่ 9/2549 วันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 198 กรณีการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ตั้งแต่วันที่ 2 เมษายน 2549 จนถึงปัจจุบัน มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่," *ราชกิจจานุเบกษา* 123 (12 กรกฎาคม 2549): 1-36.

สมัครเลือกตั้ง การรับสมัครรับเลือกตั้ง การลงคะแนนเสียง การนับคะแนนเสียง การประกาศผลการเลือกตั้ง เมื่อวินิจฉัยว่า การดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 2 เมษายน 2549 ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเสียแล้ว ย่อมส่งผลให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรับรองผลดังกล่าว ตามประกาศผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อทั้งหมดต้องเสียไปด้วย อันมีผลเป็นการเพิกถอนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามประกาศผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่า เมื่อกำหนดระยะเวลาที่จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปอันเนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2549 ได้ล่วงพ้น 60 วันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 116 วรรคสองไปแล้ว และเพื่อให้การเลือกตั้งที่จะมีขึ้นต่อไป มีความเที่ยงธรรมและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยให้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปอันเนื่องมาจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร ดำเนินการให้มีพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป โดยกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายใน 60 วันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลใช้บังคับ เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 116 วรรคสอง ต่อไปได้

2. การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557

การทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการจัดการเลือกตั้งกรณีต่อมา ปรากฏในการจัดการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 ดังพิจารณาได้จากข้อเท็จจริงตามคำร้องในคำวินิจฉัยที่ 5/2557¹²⁸ เป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับหนังสือร้องเรียนจากนายกิตติพงษ์ กมลธรรมาวงศ์ ว่าการดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ได้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุที่การเลือกตั้งมิได้กระทำเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 108 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติให้การตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อยุบสภาผู้แทนราษฎรต้องกำหนดวันเลือกตั้ง

¹²⁸ "คำวินิจฉัยที่ 5/2557 วันที่ 21 มีนาคม พุทธศักราช 2557 เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 245 (1) ว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 ตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2556 เป็นการเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่," *ราชกิจจานุเบกษา* 131 (17 กรกฎาคม 2557): 1-19.

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่า 45 วันแต่ไม่เกิน 60 วัน นับแต่วันยุบสภาผู้แทนราษฎร และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

ในการจัดการเลือกตั้งตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ปรากฏว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการจัดให้มีการรับสมัครรับเลือกตั้งและประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเพียง 347 เขตเลือกตั้งเท่านั้น ส่วนเขตเลือกตั้งอีกจำนวน 28 เขตเลือกตั้ง ไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ลต (กกต.) 0601/1487 ลงวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2557 กราบเรียนนายกรัฐมนตรีขอให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดวันลงคะแนนเลือกตั้งใหม่ใน 28 เขตเลือกตั้งดังกล่าว จึงมีผลทำให้วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปมี 2 วัน คือวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 และวันที่จะกำหนดขึ้นในภายหลังสำหรับ 28 เขตเลือกตั้ง

นอกจากนี้ การดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ยังถูกกล่าวหาว่า เป็นการสมัครรับเลือกตั้งที่มีได้เป็นไปโดยเที่ยงธรรมและขัดต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 235 วรรคหนึ่ง และมาตรา 30 เนื่องจากกำหนดให้ผู้สมัครไปลงบันทึกประจำวัน และได้สิทธิในการจับสลากหมายเลขผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ทั้งที่มีได้ไปถึงสถานที่รับสมัคร และบางจังหวัดมีการเปลี่ยนสถานที่รับสมัครโดยไม่มีการประกาศให้ทราบล่วงหน้า นอกจากนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งยังกำหนดให้มีการนับคะแนนเลือกตั้งโดยเปิดเผยหลังจากหมดเวลาการลงคะแนนเลือกตั้งในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 เวลา 15.00 น. เป็นผลให้ผู้ที่จะลงคะแนนเลือกตั้งภายหลังจากวันดังกล่าวทราบผลคะแนนแล้วและก่อให้เกิดผลกระทบต่อการตัดสินใจ ทั้งที่ยังจัดการเลือกตั้งไม่ครบถ้วนทั่วราชอาณาจักร ก่อให้เกิดความเสียเปรียบระหว่างพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง

ข้อโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญอีกประการหนึ่งคือ การนับคะแนนเลือกตั้งเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 ทำให้การลงคะแนนเลือกตั้งล่วงหน้าและการลงคะแนนเลือกตั้งที่เลื่อนออกไปเป็นวันที่ 20 เมษายน 2557 และวันที่ 27 เมษายน 2557 เป็นอันไร้ผล เนื่องจากบัตรลงคะแนนเลือกตั้งในวันดังกล่าวจะกลายเป็นบัตรเสีย นอกจากนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งยังละเลยไม่ทำหน้าที่สั่งห้ามมิให้มีการใช้อำนาจรัฐที่ก่อให้เกิดความได้เปรียบของผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลและมีสมาชิกดำรงตำแหน่งอยู่ในคณะรัฐมนตรี โดยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้ออกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในท้องที่กรุงเทพมหานครและพื้นที่ใกล้เคียง โดยใช้อำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 โดยไม่คำนึงถึงขอบเขตที่เหมาะสม ความจำเป็นเพื่อรักษาความเสมอภาค และความทัดเทียมกันในการหาเสียงเลือกตั้ง

หลังจากพิจารณาข้อเท็จจริงและคำชี้แจงของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ถือได้ว่าวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 มิได้เป็นวันที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการ

เลือกตั้งทั่วไปวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร จึงเป็นการเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เป็นผลให้พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2556 เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 108 วรรคสอง และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้วว่า พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2556 เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 มิได้จัดการให้เป็นการเลือกตั้งวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร อันเป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 108 วรรคสอง

การวินิจฉัยปัญหาความถูกต้องสมบูรณ์ตามเงื่อนไขรัฐธรรมนูญของการดำรงตำแหน่งสาธารณะ

บทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการทางการเมืองในกลุ่มสุดท้าย ก็คือ การวินิจฉัยปัญหาความถูกต้องสมบูรณ์ตามเงื่อนไขรัฐธรรมนูญของการดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งจัดเป็นภารกิจในอำนาจด้านรองอีกกลุ่มหนึ่งของศาลรัฐธรรมนูญ ในการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องในกลุ่มนี้ ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่นำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับกับกรณีเฉพาะ โดยวินิจฉัยว่าข้อเท็จจริงตามคำร้องในกรณีนั้น ๆ เข้าข่ายการกระทำที่ต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือข้อเท็จจริงที่ปรากฏเป็นไปโดยสอดคล้องตามเงื่อนไขว่าด้วยเรื่องนั้น ๆ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่ รวมทั้งวินิจฉัยโทษทางรัฐธรรมนูญที่เป็นผลตามมาจากการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์และเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญด้วย

หากพิจารณาโดยภาพรวม จะสามารถจำแนกลักษณะของคำร้องในกลุ่มนี้ได้เป็น 2 กลุ่ม คือ *กลุ่มแรก* คำร้องขอให้วินิจฉัยการสิ้นสุดสถานภาพในการดำรงตำแหน่งในองค์กรทางการเมือง ประกอบด้วย การสิ้นสุดสถานภาพของการเป็นรัฐมนตรี จำนวน 10 กรณี¹²⁹ การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 6 กรณี¹³⁰ การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 4 กรณี¹³¹ และการพ้นจากตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จำนวน 1 กรณี¹³² *กลุ่มที่สอง* คือ คำร้อง

¹²⁹ ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ 36/2542 คำวินิจฉัยที่ 4/2544 คำวินิจฉัยที่ 4/2549 คำวินิจฉัยที่ 9/2551 คำวินิจฉัยที่ 12-13/2551 คำวินิจฉัยที่ 7/2553 คำวินิจฉัยที่ 22/2554 คำวินิจฉัยที่ 1/2556 และคำวินิจฉัยที่ 9/2557

¹³⁰ ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ 49/2542 คำวินิจฉัยที่ 2/2549 คำวินิจฉัยที่ 19/2552 คำวินิจฉัยที่ 13/2553 คำวินิจฉัยที่ 14/2543 และคำวินิจฉัยที่ 13/2555

¹³¹ ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ 1/2553 คำวินิจฉัยที่ 12/2553 คำวินิจฉัยที่ 2/2554 และคำวินิจฉัยที่ 3/2554

¹³² คือ วินิจฉัยที่ 12/2549

ขอให้วินิจฉัยปัญหาการยื่นบัญชีทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ประกอบด้วย รัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี จำนวน 4 กรณี¹³³ ข้าราชการการเมือง จำนวน 15 กรณี¹³⁴ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 2 กรณี¹³⁵ สมาชิกวุฒิสภา จำนวน 2 กรณี¹³⁶ และสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จำนวน 16 กรณี¹³⁷

ตารางที่ 21 แสดงจำนวนคำร้องเกี่ยวกับปัญหาความถูกต้องสมบูรณ์ตามเงื่อนไขรัฐธรรมนูญของการดำรงตำแหน่งทางการเมืองจำแนกตามลักษณะประเด็นคำร้อง

ประเด็นคำร้อง	จำนวน (คำวินิจฉัย)
การสิ้นสุดสถานภาพของการเป็นรัฐมนตรี	10
การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	6
การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา	4
การพ้นจากตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ	1
การยื่นบัญชีทรัพย์สินของรัฐมนตรี	4
การยื่นบัญชีทรัพย์สินของข้าราชการการเมือง	15
การยื่นบัญชีทรัพย์สินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	2
การยื่นบัญชีทรัพย์สินของสมาชิกวุฒิสภา	2
การยื่นบัญชีทรัพย์สินของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น	16
รวม	60

¹³³ ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ 31/2543 คำวินิจฉัยที่ 20/2544 คำวินิจฉัยที่ 29/2546 และคำวินิจฉัยที่ 31/2546

¹³⁴ ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ 10/2543 คำวินิจฉัยที่ 11/2543 คำวินิจฉัยที่ 23/2543 คำวินิจฉัยที่ 27/2543 คำวินิจฉัยที่ 28/2543 คำวินิจฉัยที่ 17/2545 คำวินิจฉัยที่ 18/2545 คำวินิจฉัยที่ 35/2545 คำวินิจฉัยที่ 37/2545 คำวินิจฉัยที่ 39/2545 คำวินิจฉัยที่ 41/2545 คำวินิจฉัยที่ 53/2545 คำวินิจฉัยที่ 47/2546 คำวินิจฉัยที่ 48/2546 คำวินิจฉัยที่ 50/2547

¹³⁵ ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ 7/2546 และคำวินิจฉัยที่ 51/2547

¹³⁶ ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ 12/2543 และคำวินิจฉัยที่ 19/2544

¹³⁷ ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ 5/2544 คำวินิจฉัยที่ 14/2545 คำวินิจฉัยที่ 58/2545 คำวินิจฉัยที่ 27/2547 คำวินิจฉัยที่ 35/2547 คำวินิจฉัยที่ 62/2547 คำวินิจฉัยที่ 6/2550 คำวินิจฉัยที่ 7/2550 คำวินิจฉัยที่ 12/2550 คำวินิจฉัยที่ 13/2550 คำวินิจฉัยที่ 14/2550 คำวินิจฉัยที่ 20/2550 คำวินิจฉัยที่ 21/2550 คำวินิจฉัยที่ 24/2550 คำวินิจฉัยที่ 25/2550 คำวินิจฉัยที่ 26/2550

1. การวินิจฉัยการสิ้นสุดสถานภาพในการดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ

การทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยคำร้องเกี่ยวกับความสมบูรณ์ตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งทางการเมือง ประกอบด้วย การวินิจฉัยการสิ้นสุดสถานภาพของการเป็นรัฐมนตรี การวินิจฉัยการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การวินิจฉัยการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา และการวินิจฉัยการพ้นจากตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญของกรรมการการเลือกตั้ง โดยแต่ละกรณีมีกฎเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญโดยสรุปดังนี้

1.1 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

การวินิจฉัยสมาชิกภาพหรือคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 96 ซึ่งบัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา สามารถเข้าชื่อร้องต่อประธานสภาที่ตนสังกัดว่า สมาชิกภาพของสมาชิกคนหนึ่งสิ้นสุดลงตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในมาตรา 118 สำหรับกรณีการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และในมาตรา 133 สำหรับกรณีการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาที่ได้รับคำร้องดังกล่าว ส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภานั้นสิ้นสุดลงหรือไม่

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนั้นแล้ว ก็จะแจ้งผลคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ได้รับคำร้องนั้น ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกคนหนึ่งสิ้นสุดลง คำวินิจฉัยในกรณีนั้นจะไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อกิจการที่สมาชิกผู้นั้นได้กระทำให้ในหน้าที่ของสมาชิก รวมถึงการได้รับเงินประจำตำแหน่งหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นในช่วงก่อนที่ประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ยกเว้นกรณีที่สมาชิกผู้นั้นได้กระทำโดยไม่สุจริตเพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา การพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุเช่นนี้ สมาชิกผู้นั้นจะต้องคืนเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่ผู้นั้นได้รับมาเนื่องจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าวด้วย

เงื่อนไขของการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 118 ได้แก่ ลาออก ขาดคุณสมบัติในการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง เช่น ไม่มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ถึง 25 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง หรือสำเร็จการศึกษาต่ำกว่าระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า เว้นแต่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามาก่อน เป็นต้น มีลักษณะต้องห้ามมิให้เป็นผู้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เช่น ติดยาเสพติด

ติดให้โทษ เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลไม่สั่งให้พ้นจากคดี หรือเป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น มีการกระทำอันเข้าลักษณะต้องห้าม ได้แก่ การดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ การรับสัมปทานจากรัฐ หรือการใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปก้าวก่ายแทรกแซงการบรรจุแต่งตั้ง ย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนขึ้นเงินเดือนของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ

นอกจากนี้ เงื่อนไขของการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ยังรวมถึงกรณีได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก หรือพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมีมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น ขาดจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นเป็นสมาชิกและไม่อาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายใน 60 วันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง ขาดประชุมเกินจำนวน 1 ใน 4 ของจำนวนวันประชุมในสมัยประชุมที่มีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่า 120 วันโดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานสภาผู้แทนราษฎร ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

กฎเกณฑ์ในลักษณะเดียวกันนี้ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 91 ซึ่งนอกจากจะกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าสมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งแห่งสภานั้นสิ้นสุดลงตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ประธานสภาที่ได้รับคำร้องนั้นส่งคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถส่งเรื่องไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภา ในกรณีที่เห็นว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาคนใดคนหนึ่งมีเหตุสิ้นสุดลงตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้อีกทางหนึ่งด้วย รวมทั้งกำหนดลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาว่า “เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก” จากเดิมที่กำหนดว่า “เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไป” ตลอดจนกำหนดลักษณะต้องห้ามมิให้สมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มเติม คือ พ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาไม่เกิน 2 ปี อีกทั้งยังไม่กำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสิ้นสุดลงเมื่อได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี

การทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยคำร้องเรื่องการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ปรากฏให้เห็นในคำวินิจฉัย 6 กรณี คือ

กรณีแรก คำวินิจฉัยที่ 49/2542¹³⁸ เป็นคำร้องที่ยื่นโดยประธานสภาผู้แทนราษฎร ตามการเสนอความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสมาชิกภาพของนายชาญชัย อิสระเสนารักษ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครนายก ด้วยเหตุเกี่ยวกับวุฒิการศึกษาซึ่งเป็นเงื่อนไขของการสมัครรับเลือกตั้ง เนื่องจากขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งมีบิดาเป็นคนต่างด้าว

กรณีที่สอง คำวินิจฉัยที่ 2/2549¹³⁹ เป็นคำร้องที่ยื่นโดยประธานสภาผู้แทนราษฎร ตามการเสนอความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสมาชิกภาพของ นายชูวิทย์ กมลวิศิษฐ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อพรรคชาติไทย เนื่องจากขาดคุณสมบัติเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเพียงวันเดียว

กรณีที่สาม คำวินิจฉัยที่ 19/2552¹⁴⁰ เป็นคำร้องที่ยื่นโดยประธานสภาผู้แทนราษฎรตามการเสนอเรื่องของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของนายเกียรติกร พากเพียรศิลป์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดปราจีนบุรีสิ้นสุดลง เนื่องจากได้ประกาศคำกล่าวหรือคำแถลงต่อสื่อมวลชนแสดงเจตนาในการลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งถือเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง

กรณีที่สี่ คำวินิจฉัยที่ 13/2553¹⁴¹ เป็นคำร้องที่ยื่นโดยประธานสภาผู้แทนราษฎร ตามการเสนอเรื่องของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยการสิ้นสุดสมาชิก

¹³⁸ "คำวินิจฉัยที่ 49/2542 วันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ. 2542 เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสมาชิกภาพของนายชาญชัย อิสระเสนารักษ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครนายก," *ราชกิจจานุเบกษา* 116 (11 พฤศจิกายน 2542): 1-19.

¹³⁹ "คำวินิจฉัยที่ 2/2549 วันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2549 เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสมาชิกภาพของนายชูวิทย์ กมลวิศิษฐ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อพรรคชาติไทย," *ราชกิจจานุเบกษา* 123 (24 พฤษภาคม 2549): 82-105.

¹⁴⁰ "คำวินิจฉัยที่ 19/2552 วันที่ 10 พฤษภาคม 2553 เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งเรื่องของคณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของนายเกียรติกร พากเพียรศิลป์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดปราจีนบุรีสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 มาตรา 106 (3) หรือไม่," *ราชกิจจานุเบกษา* 127 (10 พฤษภาคม 2553): 1-6.

¹⁴¹ "คำวินิจฉัยที่ 12-14/2553 เรื่อง สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกระทำการต้องห้ามอันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือไม่," *ราชกิจจานุเบกษา* 128 (9 มีนาคม 2554): 1-33.

ภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากได้ตรวจสอบพบว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 13 คน มีกระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ อันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวสิ้นสุดลง

กรณีที่ห้า คำวินิจฉัยที่ 14/2553¹⁴² เป็นคำร้องที่ยื่นโดยประธานสภาผู้แทนราษฎร ตามการเสนอเรื่องของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากได้ตรวจสอบพบว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 16 คน มีกระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ อันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวสิ้นสุดลง

กรณีที่หก คำวินิจฉัยที่ 13/2555¹⁴³ เป็นคำร้องที่ยื่นโดยประธานสภาผู้แทนราษฎร ตามการเสนอเรื่องของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของนายจตุพร พรหมพันธุ์ สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากก่อนที่จะสมัครรับเลือกตั้ง นายจตุพร พรหมพันธุ์ ได้ถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล เป็นผลให้ตกเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิในวันเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 100 (3) และมีผลให้ขาดจากการเป็นสมาชิกพรรคเพื่อไทย

1.2. สมาชิกวุฒิสภา

เงื่อนไขของการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 133 ได้แก่ ลาออก ขาดคุณสมบัติในการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ได้แก่ ไม่มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง สำเร็จการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า ตลอดจนขาดคุณสมบัติอันเป็นลักษณะสำคัญของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ได้แก่ มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 1 ปี นับถึงวันที่สมัครรับเลือกตั้ง เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง หรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในจังหวัดนั้น เป็นบุคคลซึ่งเกิดในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง เคยศึกษาในสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ใน

¹⁴² เรื่องเดียวกัน.

¹⁴³ "คำวินิจฉัยที่ 13/2555 วันที่ 18 พฤษภาคม พุทธศักราช 2555 เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งเรื่องของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของนายจตุพร พรหมพันธุ์ สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 106 (4) ประกอบมาตรา 101 (3) หรือไม่," ราชกิจจานุเบกษา 129 (18 ตุลาคม 2555): 1-16.

จังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 2 ปีการศึกษา และเคยรับราชการหรือเคยมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 2 ปี

นอกจากนี้ เงื่อนไขของการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา ยังรวมถึงกรณีที่มีลักษณะต้องห้ามต่าง ๆ ด้วย ไม่ว่าจะเป็นการเป็นรัฐมนตรีหรือเป็นข้าราชการการเมืองอื่นอยู่ด้วยในขณะเดียวกัน การดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ การรับสัมปทานจากรัฐ หรือรับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือการใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงการบรรจุ แต่งตั้ง ย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนขึ้นเงินเดือนของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ ขาดการประชุมเกินกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนวันประชุมในสมัยการประชุมที่มีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่า 120 วัน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานวุฒิสภา และถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ เหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาในลักษณะเดียวกันนี้ ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 119 ซึ่งมีเงื่อนไขที่เพิ่มเติมอีกกรณีหนึ่งคือกรณีศาลฎีกามีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้น

การทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยปัญหาการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา ปรากฏให้เห็นในคำวินิจฉัย 4 กรณี คือ

กรณีแรก **คำวินิจฉัยที่ 1/2553**¹⁴⁴ เป็นคำร้องที่ยื่นโดยประธานวุฒิสภาตามการเสนอเรื่องของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยการสิ้นสุดสมาชิกภาพของนายสุรเดช จิรัฐิติเจริญ สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดปราจีนบุรี เนื่องจากปรากฏรายชื่อของผู้ถูกร้องในแบบแจ้งจำนวนสมาชิกพรรคการเมืองที่เพิ่มขึ้นในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา อันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพวุฒิสภาสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ

กรณีที่สอง **คำวินิจฉัยที่ 12/2553**¹⁴⁵ เป็นคำร้องที่ยื่นโดยประธานวุฒิสภาตามการเสนอเรื่องของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยการสิ้นสุดสมาชิกภาพของ

¹⁴⁴ "คำวินิจฉัยที่ 1/2553 วันที่ 22 มกราคม พุทธศักราช 2553 เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องของคณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาของนายสุรเดช จิรัฐิติเจริญ สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดปราจีนบุรีสิ้นสุดลง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 119 (4) ประกอบมาตรา 115 (6) หรือไม่," *ราชกิจจานุเบกษา* 127 (5 กรกฎาคม 2553): 1-8.

¹⁴⁵ "คำวินิจฉัยที่ 12-14/2553 เรื่อง สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกระทำการต้องห้ามอันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือไม่," *ราชกิจจานุเบกษา* 128 (9 มีนาคม 2554): 1-33.

สมาชิกวุฒิสภา เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบพบว่า สมาชิกวุฒิสภา 16 คน มีกระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ อันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวสิ้นสุดลง

กรณีที่สาม **คำวินิจฉัยที่ 2/2554**¹⁴⁶ เป็นคำร้องที่ยื่นโดยประธานวุฒิสภาตามการเสนอเรื่องของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพการเป็นสมาชิกวุฒิสภาของนายอิทธิพล เรืองวรบูรณ์ สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากภายหลังจากคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศผลการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาให้ผู้ถูกร้องเป็นสมาชิกวุฒิสภาแล้ว ต่อมาได้มีการประกาศเลือกตั้งนายกเทศมนตรีตำบลศรีสงคราม อำเภอศรีสงคราม จังหวัดนครพนม ปรากฏว่า นายยุทธนา เรืองวรบูรณ์ บุตรของผู้ถูกร้อง ได้รับการเลือกตั้งให้เป็นนายกเทศมนตรีตำบลศรีสงคราม ซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ถูกร้องซึ่งเป็นบุพการีของผู้บริหารท้องถิ่น จึงมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ

กรณีสุดท้าย **คำวินิจฉัยที่ 3/2554**¹⁴⁷ เป็นคำร้องที่ยื่นโดยประธานวุฒิสภาตามการเสนอความเห็นของนายเรืองไกร ลีกิจวัฒนะ สมาชิกวุฒิสภา และคณะ รวม 16 คน เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพการเป็นสมาชิกวุฒิสภาของนายไพบูลย์ นิติตะวัน สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากมีการร้องเรียนว่านายไพบูลย์ นิติตะวัน กระทำการอันมีพฤติการณ์ก้าวก่ายแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานอื่นซึ่งต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ

1.3 รัฐมนตรี

เงื่อนไขการสิ้นสุดสถานภาพของการเป็นรัฐมนตรีซึ่งอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้น เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 216 กรณีที่ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อลาออก ขาดคุณสมบัติของการเป็นรัฐมนตรี ได้แก่ มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า และไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน

¹⁴⁶ "คำวินิจฉัยที่ 2/2554 วันที่ 11 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2554 เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของนายอิทธิพล เรืองวรบูรณ์ สมาชิกวุฒิสภา สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 119 (4) ประกอบมาตรา 115 (5) หรือไม่," *ราชกิจจานุเบกษา* 128 (20 กรกฎาคม 2554): 6-14.

¹⁴⁷ "คำวินิจฉัยที่ 3/2554 วันที่ 11 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2554 เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของสมาชิกวุฒิสภาเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของนายไพบูลย์ นิติตะวัน สมาชิกวุฒิสภา สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 119 (5) ประกอบมาตรา 266 หรือไม่," *ราชกิจจานุเบกษา* 128 (20 กรกฎาคม 2554): 43-50.

ราษฎร ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึง 5 ปีก่อนได้รับแต่งตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท และไม่เป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาซึ่งสมาชิกภาพสิ้นสุดลงมาแล้วยังไม่เกิน 1 ปีนับถึงวันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี เว้นแต่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงเมื่อถึงคราวออกตามอายุของวุฒิสภา

นอกจากนี้ เงื่อนไขการสิ้นสุดสถานภาพของการเป็นรัฐมนตรียังรวมถึงกรณีที่ต้องคำพิพากษาให้จำคุก กระทำการอันต้องห้าม ได้แก่ การเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ นอกจากข้าราชการการเมือง ดำรงตำแหน่งหรือกระทำการใดที่เป็นารับสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว การดำรงตำแหน่งในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด รวมถึงการรับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เป็นพิเศษนอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติกับบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ เว้นแต่ตำแหน่งที่ได้รับอนุญาตตามบทบัญญัติของกฎหมาย

เงื่อนไขของการสิ้นสุดสถานภาพความเป็นรัฐมนตรีในลักษณะเดียวกันนี้ ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 182 อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ระบุเงื่อนไขของการสิ้นสุดสถานภาพความเป็นรัฐมนตรีกรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกไว้ละเอียดชัดเจนยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้กรณีความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงอันเนื่องมาจากการต้องคำพิพากษาให้จำคุกนั้น ให้รวมถึงการรอลงโทษด้วย¹⁴⁸ และเพิ่มเติมเหตุแห่งการสิ้นสุดสถานภาพความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีอีกกรณีหนึ่งคือ การห้ามนายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งติดต่อกันเป็นเวลาเกินกว่า 8 ปี รวมถึงกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยได้อีกทางหนึ่งด้วย

การทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยคำร้องเรื่องการสิ้นสุดสมาชิกภาพของรัฐมนตรี ปรากฏให้เห็นในคำวินิจฉัย 10 กรณี คือ

¹⁴⁸ การบัญญัติขยายความเหตุแห่งการสิ้นสุดสถานะความเป็นรัฐมนตรีในกรณีนี้ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น น่าจะมีสาเหตุมาจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่เคยมีคำวินิจฉัยว่า “การรอลงโทษ” มิใช่เป็นการต้องคำพิพากษาให้จำคุก ซึ่งนำมาสู่การชี้ว่า กรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีถูกศาลพิพากษาลงโทษจำคุก 6 เดือน แต่โทษจำคุกให้รอลงโทษไว้มีกำหนด 1 ปี ยังถือไม่ได้ว่ารัฐมนตรีผู้นั้นต้องคำพิพากษาให้จำคุก ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 216 (4) ดู คำวินิจฉัยที่ 36/2542 วันที่ 15 มิถุนายน พ.ศ. 2542

กรณีแรก คำวินิจฉัยที่ 36/2542¹⁴⁹ เป็นกรณีที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายเนวิน ชิดชอบ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากนายเนวิน ชิดชอบ ตกเป็นจำเลยในคดีหมิ่นประมาท มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 328 โดยศาลจังหวัดบุรีรัมย์พิพากษาให้ลงโทษจำคุก 6 เดือน และปรับ 50,000 บาท คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์ คำพิพากษาศาลชั้นต้นยังไม่ถึงที่สุด

กรณีที่สอง คำวินิจฉัยที่ 4/2544¹⁵⁰ เป็นกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาจำนวน 32 คน เข้าชื่อต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีซึ่งมีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี รวม 10 คน สิ้นสุดลงเฉพาะตัว ตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากดำรงตำแหน่งในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกันในขณะที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี อันเป็นการกระทำที่ต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ

กรณีที่สาม คำวินิจฉัยที่ 4/2549¹⁵¹ เป็นกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาจำนวน 28 คน เข้าชื่อร้องต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากมีการกระทำที่แสดงถึงการครอบงำกิจการและการซื้อขายหุ้นชินคอร์ปของครอบครัวชินวัตรและครอบครัวตามาพงศ์ให้บริษัทต่างชาติ ถือเป็นพฤติการณ์ที่มีประโยชน์ทับซ้อนซึ่งต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ

กรณีที่สี่ คำวินิจฉัยที่ 9/2551¹⁵² เป็นกรณีที่ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 36 คน ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของนายไชยา สะสมทรัพย์

¹⁴⁹ "คำวินิจฉัยที่ 36/2542 วันที่ 15 มิถุนายน พ.ศ. 2542 เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสถานภาพของการเป็นรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 216 (4)," *ราชกิจจานุเบกษา* 116 (29 กรกฎาคม 2542): 1-8.

¹⁵⁰ "คำวินิจฉัยที่ 4/2544 วันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของสมาชิกวุฒิสภา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีสิบคน สิ้นสุดลงเฉพาะตัว กรณีดำรงตำแหน่งในห้างหุ้นส่วนและบริษัท หรือไม่," *ราชกิจจานุเบกษา* 118 (18 ธันวาคม 2544): 1-46.

¹⁵¹ "คำวินิจฉัยที่ 4/2549 วันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549 เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของสมาชิกวุฒิสภาที่เข้าชื่อร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ," *ราชกิจจานุเบกษา* 123 (31 พฤษภาคม 2549): 90-98.

¹⁵² "คำวินิจฉัยที่ 9/2551 วันที่ 9 กรกฎาคม พุทธศักราช 2551 เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของสมาชิกวุฒิสภา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายไชยา สะสมทรัพย์ รัฐมนตรีว่าการ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข สิ้นสุดลงเฉพาะตัว เนื่องจากนางจุไร สะสมทรัพย์ คู่สมรส มีรายการเงินลงทุนที่เป็นหุ้นในบริษัทจำกัดแห่งหนึ่ง คิดเป็นร้อยละ 50 ของทุนจดทะเบียนทั้งหมด ซึ่งเป็นการถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 5 ของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัท และไม่ปรากฏว่าตั้งแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ผู้ถูกร้องได้แจ้งให้ประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบว่า ประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการที่คู่สมรสถือหุ้นในบริษัทดังกล่าวภายในเวลา 30 วันนับแต่วันที่รับแต่งตั้ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 269 ประกอบพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 มาตรา 5

กรณีที่ห้า **คำวินิจฉัยที่ 12/2551**¹⁵³ เป็นกรณีที่ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของสมาชิกวุฒิสภา 29 คน ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของนายสมักร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 182 (7) เนื่องจากผู้ถูกร้องขณะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้ร่วมเป็นพินิจกรในรายการ “ชิมไป บ่นไป” และรายการอื่น ๆ ของบริษัทเฟส มีเดีย จำกัด อันเป็นบริษัทของเอกชนที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งผลกำไร หรือรายได้มาแบ่งปันกัน ซึ่งปรากฏต่อสาธารณชนหลายครั้งทางสื่อมวลชน อันเป็นการกระทำความผิดห้ามตามมาตรา 267 ของรัฐธรรมนูญ

กรณีที่หก **คำวินิจฉัยที่ 13/2551**¹⁵⁴ เป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายสมักร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 182 (7) เนื่องจากผู้ถูกร้องเข้าไปทำหน้าที่เป็นพินิจกรในรายการ “ชิมไป บ่นไป” และรายการยกโขยง 6 โมงเช้า ของบริษัท เฟส มีเดีย จำกัด ซึ่งการเป็นพินิจกรในรายการดังกล่าว ถือเป็นการดำรงตำแหน่งในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินการโดยมุ่งผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน อันจะทำให้ความเป็นนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัว

กระทรวงสาธารณสุขสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 182 วรรคหนึ่ง (7) ประกอบมาตรา 269 หรือไม่," *ราชกิจจานุเบกษา* 125 (24 ตุลาคม 2551): 1-14.

¹⁵³ "คำวินิจฉัยที่ 12-13/2551 วันที่ 9 กันยายน พุทธศักราช 2551 เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของสมาชิกวุฒิสภาเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยการสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรี และเรื่องคณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยการสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรี," *ราชกิจจานุเบกษา* 125 (19 พฤศจิกายน 2551): 1-17.

¹⁵⁴ เรื่องเดียวกัน.

กรณีที่เจ็ด **คำวินิจฉัยที่ 7/2553**¹⁵⁵ เป็นกรณีที่ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของสมาชิกวุฒิสภา 19 คน ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายเกษิต ภิรมย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ สิ้นสุดลง เนื่องจากกระทำการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 266 (1) โดยผู้ร้องได้ทำหนังสือถึงนายกรัฐมนตรีเสนอให้มีการเร่งการพิจารณาคดีต่าง ๆ ของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ที่ยังค้างค้างอยู่ อันมีลักษณะการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารเข้าไปก้าวก่ายการทำหน้าที่ของข้าราชการฝ่ายตุลาการ

กรณีที่แปด **คำวินิจฉัยที่ 22/2554**¹⁵⁶ เป็นกรณีที่ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของสมาชิกวุฒิสภา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของคุณหญิงกัลยา โสภณพนิช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และความเป็นรัฐมนตรีของนายถาวร เสนเนียม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 182 วรรคหนึ่ง (7) ประกอบมาตรา 269 เนื่องจากการลดลงของเงินทุนของคู่สมรสของคุณหญิงกัลยา โสภณพนิช เข้าลักษณะเป็นการนำทรัพย์สินที่เป็นเงินลงทุน (หุ้น) ในบริษัทส่วนเกินร้อยละ 5 ไปฝากไว้กับบุคคลในครอบครัว โดยประสงค์จะได้รับประโยชน์จากหุ้นดังกล่าวต่อไป และคู่สมรสของนายถาวร เสนเนียม เป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนสามัญตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

กรณีที่เก้า **คำวินิจฉัยที่ 1/2556**¹⁵⁷ เป็นกรณีที่ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของสมาชิกวุฒิสภา 24 คน เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของ นายวราเทพ รัตนากร รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 182 วรรคหนึ่ง (3)

¹⁵⁵ "คำวินิจฉัยที่ 7/2553 วันที่ 12 พฤษภาคม พุทธศักราช 2553 เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของสมาชิกวุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายเกษิต ภิรมย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 182 วรรคหนึ่ง (7) ประกอบมาตรา 268 และมาตรา 266 (1) หรือไม่," *ราชกิจจานุเบกษา* 127 (8 พฤศจิกายน 2553): 34-42.

¹⁵⁶ "คำวินิจฉัยที่ 22/2554 วันที่ 8 มีนาคม พุทธศักราช 2554 เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของสมาชิกวุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของคุณหญิงกัลยา โสภณพนิช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และความเป็นรัฐมนตรีของ นายถาวร เสนเนียม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 182 วรรคหนึ่ง (7) ประกอบมาตรา 269 หรือไม่," *ราชกิจจานุเบกษา* 128 (23 กันยายน 2554): 1-8.

¹⁵⁷ "คำวินิจฉัยที่ 1/2556 วันที่ 1 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2556 เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของสมาชิกวุฒิสภาเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายวราเทพ รัตนากร รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 182 วรรคหนึ่ง (3) และ (5) ประกอบ มาตรา 174 (5) หรือไม่," *ราชกิจจานุเบกษา* 130 (30 เมษายน 2556): 1-8.

และ (5) ประกอบ มาตรา 174 (5) เนื่องจากศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้มีคำพิพากษาให้นายวรเทพ รัตนกร มีความผิดฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลและแผ่นดิน ในขณะที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ช่วยว่าการกระทรวงการคลัง โดยให้จำคุกเป็นเวลา 2 ปี และปรับ 20,000 บาท แต่ให้รอลงโทษจำคุก ไว้มีกำหนด 2 ปี

กรณีสุดท้าย **คำวินิจฉัยที่ 9/2557**¹⁵⁸ กรณีประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของสมาชิก วุฒิสภา 28 คน เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี สิ้นสุดลงเฉพาะตัว เนื่องจากนายกรัฐมนตรีได้เปลี่ยนแปลงนายถวิล เปลี่ยนศรี จาก การดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่าย ข้าราชการประจำ ซึ่งมีลักษณะเป็นการก้าวก่ายแทรกแซงข้าราชการประจำ อันเป็นการกระทำที่ ต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 มาตรา 268 ประกอบมาตรา 266 (2) และ (3)

1.4 กรรมการการเลือกตั้ง

เงื่อนไขการสิ้นสุดสถานภาพของการดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งอยู่ใน อำนาจวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 142 กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยว่า กรรมการการเลือกตั้ง คนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในมาตรา 137 หรือไม่ หรือวินิจฉัยว่า กรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งได้กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 139 หรือไม่ สำหรับการยื่น คำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาการขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามของกรรมการการ เลือกตั้งนั้น มาตรา 142 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาทั้งสอง รวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิ เข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาว่า กรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะ ต้องห้าม หรือกระทำการอันต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

จากนั้นประธานรัฐสภาจะเป็นผู้ส่งคำร้องดังกล่าว ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ว่า กรรมการการเลือกตั้งผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่งตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญหรือไม่ เมื่อวินิจฉัยแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจะแจ้งคำวินิจฉัยไปยังประธานรัฐสภาและประธานกรรมการการเลือกตั้ง กฎเกณฑ์

¹⁵⁸ "คำวินิจฉัยที่ 9/2557 วันที่ 7 พฤษภาคม พุทธศักราช 2557 เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของ สมาชิกวุฒิสภาเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี สิ้นสุดลงเฉพาะตัว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 182 วรรคหนึ่ง (7) ประกอบมาตรา 268 และมาตรา 266 (2) และ (3) หรือไม่," *ราชกิจจานุเบกษา* 131 (10 กันยายน 2557): 1-45.

การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในลักษณะเดียวกันนี้ ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 233 โดยมีความแตกต่างคือ ไม่มีการกำหนดระยะเวลาในการส่งเรื่องของ ประธานรัฐสภา ภายใน 3 วันนับแต่วันที่รับคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเช่นเดิมอีก

การทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยปัญหาการสิ้นสุดสถานภาพการดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งปรากฏให้เห็นเพียงกรณีเดียว คือ คำวินิจฉัยที่ 12/2549¹⁵⁹ เป็นกรณีที่ประธานวุฒิสภาในฐานะประธานรัฐสภาส่งคำร้องของสมาชิกวุฒิสภา 35 คน เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า กรรมการการเลือกตั้ง 3 คน คือ พลตำรวจเอก วาสนา เพิ่มลาภ นายปริญญา นาคฉัตริย์ และนายวีระชัย แนวบุญเนียร เป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และต้องพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากไม่มีความเป็นกลางทางการเมือง และขาดไร้ซึ่งความสัตย์สุจริต ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 136 กำหนดไว้ โดยมีพฤติการณ์ละเว้นหรือวินิจฉัยสั่งการโดยมิชอบ มิได้รับผิดชอบรักษาหน้าที่และใช้อำนาจที่มีจัดการดูแลให้การเลือกตั้งทั่วไปเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม อันบ่งแสดงถึงความไม่เป็นกลางทางการเมือง

2. การวินิจฉัยปัญหาความถูกต้องตามรัฐธรรมนูญของการยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

บทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยปัญหาความถูกต้องตามรัฐธรรมนูญของการยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นการทำหน้าที่บังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในกรณีที่ปรากฏการกระทำอันเป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นเหตุแห่งการพ้นจากการดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้อีกทางหนึ่ง กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 295 ได้กำหนดเงื่อนไขความสมบูรณ์ในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ โดยกำหนดตำแหน่งทางการเมืองที่ผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านั้นต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินโดยมีรายการตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น

ตามกฎเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งดังกล่าว ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับดังกล่าวมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินพร้อม

¹⁵⁹ "คำวินิจฉัยที่ 12/2549 วันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2549 เรื่อง ประธานวุฒิสภา ทำหน้าที่ประธานรัฐสภา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 142 และมาตรา 266 กรณีสมาชิกวุฒิสภาจำนวนสามสิบห้าคน ยื่นคำร้องให้วินิจฉัยว่า กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุขาดคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญ," *ราชกิจจานุเบกษา* 123 (25 กันยายน 2549): 1-15.

เอกสารประกอบ ทั้งของตนเองและคู่สมรส รวมถึงบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ในกรณีที่มีการละเว้นหรือจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินพร้อมเอกสารประกอบตามที่กฎหมายกำหนด หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินพร้อมเอกสารประกอบอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ สำหรับกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดให้ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่ง พ้นจากตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่งครบแล้วหนึ่งปี

สำหรับกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นนั้น ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2542 ได้กำหนดเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มีรายได้ตามประกาศดังกล่าวเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตนและคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่ง พ้นจากตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 292 ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่า 50 ล้านบาท องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่า 100 ล้านบาท เทศบาลเมืองและเมืองพัทยาที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่า 200 ล้านบาท ซึ่งหมายรวมถึงเงินอุดหนุน เงินสะสม และเงินกู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณที่ผ่านมา โดยเริ่มนับตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2543 เป็นต้นไป

รัฐธรรมนูญ มาตรา 295 ได้กำหนดโทษทางรัฐธรรมนูญสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ดังกล่าวไว้ โดยกำหนดให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ถูกกำหนดต้องยื่น หรือนับแต่วันที่ตรวจพบว่าการกระทำความผิดดังกล่าว และห้ามมิให้ผู้นั้นดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เป็นเวลา 5 ปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ เมื่อปรากฏการกระทำอันไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญในลักษณะดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเป็นผู้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด อย่างไรก็ตาม ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีหน้าที่ดังกล่าวอีกต่อไป เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้เรื่องดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแทน

ในช่วงภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหลายกลุ่มที่ถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยการพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุดังกล่าว ดังนี้

2.1 รัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี

รัฐมนตรีที่ถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยการพ้นจากตำแหน่ง มีจำนวน 4 คน ได้แก่ พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรองนายกรัฐมนตรี¹⁶⁰ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี¹⁶¹ นายพิเชษฐ สติรवाल รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม¹⁶² และนายรักเกียรติ สุขธนะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข¹⁶³ ในกลุ่มนี้มีเพียงกรณีพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เพียงกรณีเดียวที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยเสียงข้างมากกว่าผู้ถูกร้องไม่มีความผิดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 ให้ยกคำร้อง

2.2 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยการพ้นจากตำแหน่ง จำนวน 2 คน ได้แก่ พันตำรวจโท สุรทิน พیمانเมฆินทร์¹⁶⁴ และ

¹⁶⁰ "คำวินิจฉัยที่ 31/2543 วันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2543 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีพลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ," *ราชกิจจานุเบกษา* 118 (30 กรกฎาคม 2544): 1-43.

¹⁶¹ "คำวินิจฉัยที่ 20/2544 วันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ. 2544 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้วินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญมาตรา 295 กรณีพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ," *ราชกิจจานุเบกษา* 118 (7 กันยายน 2544): 1-76.

¹⁶² "คำวินิจฉัยที่ 29/2546 วันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2546 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีนายพิเชษฐ สติรवाल จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ," *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (30 มีนาคม 2547): 1-39.

¹⁶³ "คำวินิจฉัยที่ 31/2546 วันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2546 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีนายรักเกียรติ สุขธนะ จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ," *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (23 เมษายน 2547): 1-40.

¹⁶⁴ "คำวินิจฉัยที่ 7/2546 วันที่ 27 มีนาคม พ.ศ. 2546 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีพันตำรวจโท สุรทิน พیمانเมฆินทร์ จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ," *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (6 มกราคม 2547): 58-63.

นายพลผล อัสวเหม¹⁶⁵ ทั้งสองกรณีนี้ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยเสียงข้างมากกว่า ผู้ถูกร้องจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 295 และวินิจฉัยว่า ผู้ถูกร้องต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เป็นเวลา 5 ปี

2.3 สมาชิกวุฒิสภา

สมาชิกวุฒิสภาที่ถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยการพ้นจากตำแหน่ง จำนวน 2 คน ได้แก่ นายสุขุม เชิดชื่น¹⁶⁶ และนายประยุทธ์ มหากิจศิริ¹⁶⁷ ทั้งสองกรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยเสียงข้างมากกว่า ผู้ถูกร้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 และวินิจฉัยว่า ผู้ถูกร้องต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เป็นเวลา 5 ปี

2.4 ข้าราชการการเมือง

ข้าราชการการเมืองที่ถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยการพ้นจากตำแหน่ง จำนวน 15 คน ได้แก่ นายอนันต์ ศวีสตนานนท์ ผู้ดำรงตำแหน่งประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี¹⁶⁸ นายชัชชัย สุเมธโชติเมธา ที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำสำนัก

¹⁶⁵ "คำวินิจฉัยที่ 51/2547 วันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2547 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีนายพลผล อัสวเหม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและเลขานุการรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ," *ราชกิจจานุเบกษา* 122 (5 เมษายน 2548): 229-50.

¹⁶⁶ "คำวินิจฉัยที่ 12/2543 วันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2543 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีนายสุขุม เชิดชื่น สมาชิกวุฒิสภา จงใจไม่ยื่นเอกสารประกอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน," *ราชกิจจานุเบกษา* 117 (8 สิงหาคม 2543): 1-8.

¹⁶⁷ "คำวินิจฉัยที่ 19/2544 วันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ. 2544 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีนายประยุทธ์ มหากิจศิริ จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ," *ราชกิจจานุเบกษา* 119 (3 เมษายน 2545): 1-39.

¹⁶⁸ "คำวินิจฉัยที่ 10/2543 วันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2543 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีนายอนันต์ ศวีสตนานนท์ จงใจ

นายกรัฐมนตรี¹⁶⁹ นายจิรายุ จรัสเสถียร ที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข¹⁷⁰ นายโกศล ศรีสังข์ ที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ¹⁷¹ นายมะฮูเซ็น มะสุยี ผู้ดำรงตำแหน่งประจำสำนักนายกรัฐมนตรี¹⁷² นายเสวต ทองรัมย์ ที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์¹⁷³ นายวิทยา ศิริพงษ์ ที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์¹⁷⁴ พันตำรวจโท สานิตย์ สุรังษี ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม¹⁷⁵

ไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ," *ราชกิจจานุเบกษา* 117 (2 สิงหาคม 2543): 1-6.

¹⁶⁹ "คำวินิจฉัยที่ 11/2543 วันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2543 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีนายชัชชัย สุมเชื้อโตเมธา จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ," *ราชกิจจานุเบกษา* 117 (2 สิงหาคม 2543): 62-66.

¹⁷⁰ "คำวินิจฉัยที่ 23/2543 วันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2543 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีนายจิรายุ จรัสเสถียร จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ," *ราชกิจจานุเบกษา* 118 (25 มิถุนายน 2544): 98-107.

¹⁷¹ "คำวินิจฉัยที่ 27/2543 วันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2543 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีนายโกศล ศรีสังข์ จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ," *ราชกิจจานุเบกษา* 118 (10 กรกฎาคม 2544): 88-95.

¹⁷² "คำวินิจฉัยที่ 28/2543 วันที่ 6 กรกฎาคม พ.ศ. 2543 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีนายมะฮูเซ็น มะสุยี จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ," *ราชกิจจานุเบกษา* 118 (16 กรกฎาคม 2544): 1-7.

¹⁷³ "คำวินิจฉัยที่ 17/2545 วันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2545 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีนายเสวต ทองรัมย์ จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ," *ราชกิจจานุเบกษา* 120 (7 มกราคม 2546): 1-7.

¹⁷⁴ "คำวินิจฉัยที่ 18/2545 วันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2545 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีนายวิทยา ศิริพงษ์ จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ," *ราชกิจจานุเบกษา* 120 (7 มกราคม 2546): 62-66.

¹⁷⁵ "คำวินิจฉัยที่ 35/2545 วันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2545 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีพันตำรวจโท สานิตย์ สุรังษี จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ," *ราชกิจจานุเบกษา* 120 (6 กุมภาพันธ์ 2546): 215-19.

นายสมพงศ์ เกษตรภิบาล เลขานุการรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี¹⁷⁶ นายสุบิน พิพรพงษ์ ที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี¹⁷⁷ นางสาวเพ็ญภา ไพศาลศุภนิมิต ที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ¹⁷⁸ นายสมาน ง่วนสำอางค์ ที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์¹⁷⁹ นายอดุลย์ วงษ์พานิช ผู้ดำรงตำแหน่งประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี¹⁸⁰ นายมงคล ต้นสกุล ที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรี¹⁸¹ และนายวิฑูรย์ ภัทรเลาหะ ที่ปรึกษาประธาน

¹⁷⁶ "คำวินิจฉัยที่ 37/2545 วันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2545 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีนายสมพงศ์ เกษตรภิบาล จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ และจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ," *ราชกิจจานุเบกษา* 120 (10 มีนาคม 2546), *ราชกิจจานุเบกษา* 120 (10 มีนาคม 2546): 76-82.

¹⁷⁷ "คำวินิจฉัยที่ 41/2545 วันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2545 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีนายสุบิน พิพรพงษ์ จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ และจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ," *ราชกิจจานุเบกษา* 120 (6 พฤษภาคม 2546): 1-7.

¹⁷⁸ "คำวินิจฉัยที่ 39/2545 วันที่ 9 กรกฎาคม พ.ศ. 2545 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีนางสาวเพ็ญภา ไพศาลศุภนิมิต จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ," *ราชกิจจานุเบกษา* 120 (2 เมษายน 2546): 1-8.

¹⁷⁹ "คำวินิจฉัยที่ 53/2545 วันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2545 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีนายสมาน ง่วนสำอางค์ จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ," *ราชกิจจานุเบกษา* 120 (21 กรกฎาคม 2546): 119-24.

¹⁸⁰ "คำวินิจฉัยที่ 47/2546 วันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2546 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีนายอดุลย์ วงษ์พานิช จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ," *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (23 สิงหาคม 2547): 1-7.

¹⁸¹ "คำวินิจฉัยที่ 48/2546 วันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2546 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีนายมงคล ต้นสกุล จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ," *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (23 สิงหาคม 2547): 82-90.

วุฒิสภา¹⁸² พุทธศักราช ๒๔๗๖ ระบุว่าผู้ถูกร้องมีความผิดตามคำร้อง และต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เป็นเวลา 5 ปี

2.5 สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นที่ถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยการพ้นจากตำแหน่ง จำนวน 16 คน ได้แก่ นายสุเมธ อุพลเถียร สมาชิกเทศบาลนครขอนแก่น¹⁸³ นายสมบุรณ์ เนียมหอม สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโคกขาม จังหวัดสมุทรสาคร¹⁸⁴ นายดาบตำรวจพินิจ เมืองโคตร สมาชิกสภาเทศบาลเมืองมุกดาหาร¹⁸⁵ นายสารินทร์ สะอิตี สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยะลา¹⁸⁶ นางสาวสายชล ภราดร สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุทัยธานี¹⁸⁷ นายสิทธิพล จิตรภูมิศักดิ์ สมาชิกสภาเทศบาลนคร

¹⁸² "คำวินิจฉัยที่ 50/2547 วันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2547 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีนายวิฑูรย์ ภัทรเลาหะ จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ," *ราชกิจจานุเบกษา* 122 (5 เมษายน 2548): 93-105.

¹⁸³ "คำวินิจฉัยที่ 5/2544 วันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีนายสุเมธ อุพลเถียร จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ," *ราชกิจจานุเบกษา* 118 (20 ธันวาคม 2544): 1-4.

¹⁸⁴ "คำวินิจฉัยที่ 14/2545 วันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2545 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีนายสมบุรณ์ เนียมหอม จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ," *ราชกิจจานุเบกษา* 119 (9 ธันวาคม 2545): 106-113.

¹⁸⁵ "คำวินิจฉัยที่ 58/2545 วันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2545 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีนายดาบตำรวจพินิจ เมืองโคตร จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ," *ราชกิจจานุเบกษา* 120 (22 สิงหาคม 2546): 250-57.

¹⁸⁶ "คำวินิจฉัยที่ 27/2547 วันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2547 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีนายสารินทร์ สะอิตี จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ," *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (4 ตุลาคม 2547): 173-83.

¹⁸⁷ "คำวินิจฉัยที่ 35/2547 วันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2547 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีนางสาวสายชล ภราดร หรือนางชาลิสา เทพอาษา จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ," *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (18 พฤศจิกายน 2547): 105-12.

นครราชสีมา¹⁸⁸ นายสุรพล พูลเกษ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลบางพลีใหญ่¹⁸⁹ นายนเรนทร์ ธรรมกฤษดา สมาชิกสภาเทศบาลเมืองสุรินทร์¹⁹⁰ นายพีรวัฒน์ เทพสุวรรณ สมาชิกสภาเทศบาลเมืองนราธิวาส¹⁹¹ นายสันติ รุ่งเสรีชัย สมาชิกสภาเทศบาลเมืองราชบุรี¹⁹² นายสมบูรณ์ นุชพันธ์ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบุรี¹⁹³ นางสาวอนงค์ มัชฌิมมาลย์ มาศ สมาชิกสภาเทศบาลเมืองชุมพร¹⁹⁴ นายเฉลิม เหล่าสุวรรณ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา¹⁹⁵ นายภทรบท วรวรรณปรีชา สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี¹⁹⁶

¹⁸⁸ "คำวินิจฉัยที่ 62/2547 วันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2547 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีนายสิทธิพล จิตรภูมิศักดิ์ สมาชิกสภาเทศบาลนครนครราชสีมา จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ," *ราชกิจจานุเบกษา* 122 (10 มิถุนายน 2548): 133-40.

¹⁸⁹ "คำวินิจฉัยที่ 6/2550 วันที่ 26 กรกฎาคม พุทธศักราช 2550 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดกรณีนายสุรพล พูลเกษ จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ," *ราชกิจจานุเบกษา* 124 (24 กันยายน 2550): 1-11.

¹⁹⁰ "คำวินิจฉัยที่ 7/2550 วันที่ 26 กรกฎาคม พุทธศักราช 2540 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดกรณี นายนเรนทร์ ธรรมกฤษดา จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ," *ราชกิจจานุเบกษา* 124 (24 กันยายน 2550): 1-10.

¹⁹¹ "คำวินิจฉัยที่ 12/2550 วันที่ 26 กันยายน พุทธศักราช 2550 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดกรณีนายพีรวัฒน์ เทพสุวรรณ จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ," *ราชกิจจานุเบกษา* 125 (21 มกราคม 2551): 1-14.

¹⁹² "คำวินิจฉัยที่ 13/2550 วันที่ 26 กันยายน พุทธศักราช 2550 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดกรณีนายสันติ รุ่งเสรีชัย จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ," *ราชกิจจานุเบกษา* 125 (22 มกราคม 2551): 1-13.

¹⁹³ "คำวินิจฉัยที่ 14/2550 วันที่ 26 กันยายน พุทธศักราช 2550 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดกรณีนายสมบูรณ์ นุชพันธ์ จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ," *ราชกิจจานุเบกษา* 125 (23 มกราคม 2551): 1-11.

¹⁹⁴ "คำวินิจฉัยที่ 20/2550 วันที่ 1 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2550 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดกรณีนางสาวอนงค์ มัชฌิมมาลย์มาศ จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ," *ราชกิจจานุเบกษา* 125 (25 มีนาคม 2551): 1-14.

¹⁹⁵ "คำวินิจฉัยที่ 21/2550 วันที่ 1 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2550 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดกรณีนายเฉลิม เหล่าสุวรรณ จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ," *ราชกิจจานุเบกษา* 125 (26 มีนาคม 2551): 1-12.

นายพรเทพ ศีลาแรง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสระบุรี¹⁹⁷ และนายพงษ์ศักดิ์ มะลิแย้ม สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ¹⁹⁸ ทั้งหมดถูกศาลรัฐธรรมนูญ/คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีความผิดตามคำร้องและต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปี

สรุปผลการวิเคราะห์

การทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยคำร้องเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการเกี่ยวกับพรรคการเมือง การจัดการเลือกตั้ง ตลอดจนความถูกต้องสมบูรณ์ตามเงื่อนไขรัฐธรรมนูญของการดำรงตำแหน่งขององค์กรทางการเมืองดังกล่าวมาในบทนี้ ถือเป็นบทบาทหน้าที่รองอีกกลุ่มหนึ่งของศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ในการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องในกลุ่มนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้ทำหน้าที่วินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่องค์กรซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญสร้างขึ้นนั้น มีปัญหาขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากเป็นการทำหน้าที่วินิจฉัยคำร้องที่มีการกล่าวหาว่าการกระทำหรือการดำเนินการใด ๆ ขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการพรรคการเมืองและการจัดการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจหน้าที่และสิทธิตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ รวมถึงการกระทำใด ๆ ของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มีลักษณะที่เป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือเป็นการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายและเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งล้วนเป็นกรณีความผิดที่มีโทษทางรัฐธรรมนูญ

¹⁹⁶ "คำวินิจฉัยที่ 24/2550 วันที่ 19 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2550 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดกรณีนายพรเทพ ศีลาแรง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ," *ราชกิจจานุเบกษา* 125 (1 พฤษภาคม 2551): 1-15.

¹⁹⁷ "คำวินิจฉัยที่ 25/2550 วันที่ 20 ธันวาคม พุทธศักราช 2550 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดกรณีนายพรเทพ ศีลาแรง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสระบุรี จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบกรณีพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี," *ราชกิจจานุเบกษา* 125 (7 พฤษภาคม 2551): 1-11.

¹⁹⁸ "คำวินิจฉัยที่ 26/2550 วันที่ 20 ธันวาคม พุทธศักราช 2550 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดกรณีนายพงษ์ศักดิ์ มะลิแย้ม สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบกรณีพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี," *ราชกิจจานุเบกษา* 125 (12 พฤษภาคม 2551): 1-11.

ผลการศึกษาพบว่า การทำหน้าที่วินิจฉัยคำร้องปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการพรรคการเมือง ปรากฏในคำวินิจฉัย จำนวน 126 กรณี ครอบคลุมคำร้องหลายลักษณะ ได้แก่ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของคำสั่งนายทะเบียนพรรคการเมือง ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของมติคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการยุบรวมพรรคการเมือง และความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการยุบเลิกพรรคการเมือง นอกจากนี้ ยังรวมถึงคำร้องเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญในเรื่องต่าง ๆ ได้แก่ การมีสมาชิกพรรคและสาขาพรรคไม่ครบตามจำนวนที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนด การไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับพรรคการเมือง การไม่จัดทำรายงานการดำเนินกิจการประจำปีของพรรคการเมือง การไม่จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมือง รวมถึงกรณีที่ยื่นการสูงสุดขอให้มีการยุบพรรคการเมืองที่กระทำการอันไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งมีฐานความผิดให้ยุบพรรคการเมือง

ข้อเท็จจริงดังกล่าวมีนัยว่าระบบการเมืองไทยในช่วงนับแต่รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 เป็นต้นมานั้น ได้เคลื่อนตัวมาสู่การเป็นระบบเมืองแบบประชาธิปไตยที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ (constitutional democracy) โดยเฉพาะในแง่ที่ว่าเมื่อการใช้สิทธิและเสรีภาพทางการเมืองในการรวมตัวและแสดงออกซึ่งความเห็นและจุดยืนทางการเมืองผ่านการจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นการกระทำที่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด ฉะนั้น การใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการรวมตัวเพื่อดำเนินกิจการใด ๆ ของพรรคการเมืองจึงต้องเป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญเสมอ นั่นคือ พรรคการเมืองจะดำรงสถานะความเป็นองค์กรทางการเมืองที่มีสิทธิดำเนินกิจการในระบบการเมืองได้โดยสมบูรณ์ ก็ต่อเมื่อมีการดำเนินการในทุกขั้นตอนโดยเป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัด แม้การดำเนินกิจการพรรคการเมืองจะเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพตามหลักการประชาธิปไตย แต่การใช้สิทธิและเสรีภาพในการดำเนินกิจการใด ๆ ของพรรคการเมืองก็ต้องเป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญเท่านั้น

ในทำนองเดียวกัน การจัดการเลือกตั้งทั่วไปนั้น แม้จะเป็นกระบวนการใช้สิทธิและเสรีภาพทางการเมืองของพลเมืองผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แต่ก็เป็นวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกสภาที่รัฐธรรมนูญกำหนดกฎเกณฑ์และเงื่อนไขไว้ รวมถึงกำหนดให้มีองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งไว้โดยเฉพาะ นั่นคือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังนั้น การกระทำหรือการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้งขององค์กรดังกล่าว ย่อมต้องเป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญทั้งในแง่กระบวนการและในแง่เนื้อหาของการตัดสินใจ เมื่อใดที่มีการใช้อำนาจหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งโดยไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ การกระทำดังกล่าวย่อมถูกโต้แย้งถึงปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ ด้วยเหตุผลที่ว่า การกระทำที่เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ

โดยตรงนั้น หากเป็นการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ย่อมมีผลเท่ากับการละเมิดรัฐธรรมนูญโดยองค์กรที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามบัญญัติของรัฐธรรมนูญเสียเอง

หากพิจารณาในเชิงหลักการ ในระบบเมืองแบบประชาธิปไตยที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญนั้น เมื่อใดที่องค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญกระทำการในอำนาจหน้าที่โดยนอกเหนือขอบเขตหรือไม่เป็นไปตามบรรทัดฐานของรัฐธรรมนูญ การกระทำดังกล่าวย่อมมีสถานะเป็นการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และไม่อาจมีผลทางกฎหมายโดยสมบูรณ์ได้ ในกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญใช้อำนาจหน้าที่กระทำการที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นแล้ว ย่อมถือเป็นเพียงการกระทำที่อยู่ในสถานะที่ต้องถูกประกาศให้สิ้นผลไป (annullability) โดยศาลรัฐธรรมนูญ การทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีนี้ ก็คือ การพิจารณาวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่ถูกกล่าวหาและนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาใช้เป็นบรรทัดฐานในการวินิจฉัยชี้ขาดโดยกระบวนการทางตุลาการ ผลลัพธ์ของกระบวนการบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในการตัดสินปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเช่นนี้ ก็คือ การกำกับให้การดำเนินกิจกรรมในทุกขั้นตอนของกระบวนการทางการเมืองดำเนินไปภายใต้ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (constitutionalization of politics)

การทำหน้าที่ในลักษณะดังกล่าวของศาลรัฐธรรมนูญปรากฏให้เห็นในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้ง จำนวน 2 กรณี คือ ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญกรณีการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2549 ซึ่งเป็นการโต้แย้งการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับมติในการจัดคูหาเลือกตั้ง ซึ่งไม่เป็นการลงคะแนนโดยลับ ส่งผลให้เป็นการเลือกตั้งที่ทำให้เกิดผลของการเลือกตั้งที่ไม่เที่ยงธรรม ไม่เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และอีกกรณีหนึ่งคือการวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 ตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2556 ซึ่งเป็นการโต้แย้งปัญหาการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปที่มีได้กระทำเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

สำหรับบทบาทหน้าที่ที่จัดอยู่ในกลุ่มอำนาจหน้าที่รองของศาลรัฐธรรมนูญอีกลักษณะหนึ่ง คือ การวินิจฉัยปัญหาความถูกต้องสมบูรณ์ตามเงื่อนไขรัฐธรรมนูญของการดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น ปรากฏในคำวินิจฉัยจำนวน 60 กรณี ครอบคลุมการวินิจฉัยการสิ้นสุดสถานภาพของการเป็นรัฐมนตรี การพ้นจากตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ การจงใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินของรัฐมนตรีหรือยื่นข้อมูลอันเป็นเท็จ การจงใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินของข้าราชการการเมืองหรือยื่นข้อมูลอันเป็นเท็จ การจงใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือยื่นข้อมูลอันเป็นเท็จ การจงใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินของสมาชิกวุฒิสภาหรือยื่นข้อมูลอันเป็นเท็จ การจงใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินของ

สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือยื่นข้อมูลอันเป็นเท็จ การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา

บทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยคำร้องเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการดำรงตำแหน่งในองค์กรทางการเมือง ก็คือ การทำหน้าที่วินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำหรือการไม่กระทำในเรื่องซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ อันเป็นเงื่อนไขของความสมบูรณ์ในการดำรงตำแหน่งนั้น ๆ โดยนัยนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงทำหน้าที่ในฐานะองค์กรตุลาการที่น่าบัพัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับในการพิจารณาวินิจฉัยข้อเท็จจริงตามกรณีที่มีการยื่นคำร้อง หากข้อเท็จจริงฟังได้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาได้กระทำการอันมีลักษณะต้องห้าม หรือไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจริง ศาลรัฐธรรมนูญก็มีหน้าที่นำบทบังคับของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมาใช้ในการวินิจฉัยความผิดทางรัฐธรรมนูญและสั่งให้มีการลงโทษทางรัฐธรรมนูญต่อบุคคลผู้นั้น

การทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยความผิดทางรัฐธรรมนูญของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวมาในบทนี้ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การทำหน้าที่ขององค์กรตุลาการที่มีเขตอำนาจในการบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นบทบาทหน้าที่ในทำนองเดียวกับการทำหน้าที่ของศาลปกครองในการวินิจฉัยการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเป็นการกระทำความผิดตามกฎหมายปกครอง หรือการทำหน้าที่ของศาลยุติธรรมในการพิพากษาการกระทำของบุคคลอันเป็นความผิดตามกฎหมายทั่วไป สิ่งที่แตกต่างกันก็คือ ในขณะที่ศาลปกครองและศาลยุติธรรมมีบทบาทหน้าที่ในการใช้อำนาจตุลาการเพื่อวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยกฎหมาย (legality) ของการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐและบุคคล ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทหน้าที่ในการใช้อำนาจตุลาการเพื่อวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (constitutionality) ของการกระทำของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรทางการเมืองโดยเฉพาะ

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทำหน้าที่ดังกล่าวของศาลรัฐธรรมนูญสะท้อนให้เห็นว่า ระบบการเมืองไทยในปัจจุบันดำเนินไปบนฐานของหลักการที่ยึดถือความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (constitutional supremacy) โดยมีกลไกทางตุลาการในการบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งมีผลผูกพันต่อองค์กรของรัฐทุกองค์กร หลักการดังกล่าวมีสาระสำคัญคือ การถือว่ารัฐธรรมนูญมีฐานะที่เป็นบรรทัดฐานทางกฎหมายในระดับยอดสุดของระเบียบทางกฎหมาย รัฐธรรมนูญจึงมีฐานะเป็นกฎหมายรากฐาน (fundamental law) รองรับการจัดอยู่ของระเบียบทางกฎหมายระดับชาติ ในแง่ที่ว่ารัฐธรรมนูญเป็นบรรทัดฐานที่กำหนดกระบวนการวิธีการสร้างบรรทัดฐานทางกฎหมายอื่น ๆ ในระดับถัดลงไปทั้งหมด และกำหนดให้การสร้างบรรทัดฐานทางกฎหมายขึ้นมาใช้บังคับในบ้านเมืองต้องเป็น

การกระทำขององค์กรหรือสถาบันต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้เป็นผู้ถือมีอำนาจหน้าที่ในการสร้างบรรทัดฐานเรื่องนั้น ๆ โดยเฉพาะ และต้องใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

ผลการศึกษาในที่นี้ยืนยันข้อเท็จจริงทั่วไปเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในระบบการเมืองหนึ่ง ๆ นั่นคือ การทำงานตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ (constitutional functions) แม้ว่ารัฐธรรมนูญในแต่ละประเทศอาจกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของรัฐธรรมนูญให้ครอบคลุมบทบาทเล็กน้อยแตกต่างกัน แต่โดยแก่นแท้แล้ว การทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในทุกด้านล้วนเป็นการนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและหลักการทางรัฐธรรมนูญของประเศนั้น ๆ มาปรับใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญในลักษณะใดลักษณะหนึ่งเสมอ ตัวอย่างเช่น เมื่อศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่พิทักษ์สิทธิตามรัฐธรรมนูญของปัจเจกบุคคลที่เป็นคู่ความในคดีรูปธรรมหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญก็คือ การวินิจฉัยว่าสิทธิขั้นพื้นฐานเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองถูกล่วงละเมิดโดยการบังคับใช้บทบัญญัติของกฎหมายที่ถูกโต้แย้งจริงหรือไม่ หรือเมื่อต้องทำหน้าที่พิสูจน์ยืนยันความถูกต้องสมบูรณ์ของกระบวนการทางการเมือง เช่น การจัดตั้งพรรคการเมือง การจัดการเลือกตั้ง หน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญก็คือ การวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยการจัดตั้งพรรคการเมือง และการจัดการเลือกตั้งได้รับการปฏิบัติตามอย่างถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ เป็นต้น

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่วินิจฉัยปัญหาความถูกต้องสมบูรณ์ตามเงื่อนไขรัฐธรรมนูญของการดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น หน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญก็คือ การนำกฎหมายของรัฐธรรมนูญมาปรับใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อเท็จจริงที่ว่าบุคคลดังกล่าวมีคุณสมบัติเป็นองค์กรของรัฐตามกฎหมายที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้หรือไม่ รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งของบุคคลผู้นั้นดำเนินไปภายใต้ขั้นตอนและเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้หรือไม่ เนื่องจากการทำหน้าที่ขององค์กรของรัฐย่อมต้องเป็นการกระทำที่ยึดโยงกับตัวระเบียบทางกฎหมายที่ยึดโดยกับตัวรัฐธรรมนูญเสมอ การทำหน้าที่ของบุคคลใด ๆ จะถือเป็นการกระทำขององค์กรของรัฐ และบทบาทหน้าที่นั้นก็จะถือได้ว่าเป็นบทบาทหน้าที่ของรัฐ ก็ต่อเมื่อบุคคลผู้นั้นมีคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งหน้าที่ขององค์กรของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

กล่าวในทางหลักการ ระเบียบทางกฎหมายทุก ๆ ชุด ไม่เพียงแต่ทำหน้าที่กำหนดกฎหมายซึ่งระบุถึงบุคคลที่มีคุณสมบัติในการได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้ดำเนินบทบาทหน้าที่ของรัฐทั้งหลายเท่านั้น หากแต่ระเบียบทางกฎหมายยังได้กำหนดกระบวนการวิธีที่จะเปลี่ยนสถานะของปัจเจกบุคคลเฉพาะกลุ่มหนึ่งให้กลายมาเป็นองค์กรใดองค์กรหนึ่งของรัฐ รวมถึงเงื่อนไขของการสิ้นสุดสถานภาพในการดำรงตำแหน่งในองค์กรของรัฐได้ด้วยเสมอ ดังนั้น เงื่อนไขที่ทำให้ปัจเจกบุคคลธรรมดาคนหนึ่งมีคุณสมบัติเป็นผู้ดำรงตำแหน่งองค์กรของรัฐขึ้นมาได้ ก็คือ บุคคลผู้นั้นได้เข้าสู่ตำแหน่งโดยกระบวนการตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดไว้ และการทำหน้าที่ใด ๆ ในตำแหน่งของบุคคลนั้นได้ดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดไว้ ในทางกลับกัน การขาด

คุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง การเข้าสู่ตำแหน่งโดยไม่เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ รวมถึงการกระทำใด ๆ ในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่อันเป็นลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายย่อมเป็นเงื่อนไขให้บุคคลผู้นั้นสิ้นสุดสถานะการเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรของรัฐนั้น ๆ แม้ว่าตำแหน่งนั้นจะมีที่มาจากการเลือกตั้งก็ตาม เพราะความสมบูรณ์ในการดำรงตำแหน่งนั้นย่อมจะดำรงอยู่ตราบเท่าที่บุคคลนั้นปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ

บทที่ 12

ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

ความนำ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ศึกษาบทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในระบบการเมือง โดยอาศัยกรอบการวิเคราะห์ในเชิงสถาบันการเมืองเปรียบเทียบ มุ่งวิเคราะห์การทำหน้าที่ด้านต่าง ๆ ของศาลรัฐธรรมนูญในมิติการปฏิสัมพันธ์กับสถาบันทางการเมืองและตัวแสดงต่าง ๆ ในระบบการเมือง โดยอาศัยการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลในระดับมหภาค (macro-analysis) มุ่งอธิบายปรากฏการณ์ผ่านการวิเคราะห์มิติการทำหน้าที่ของระบบ ข้อมูลหลักที่ใช้เป็นข้อมูลระดับองค์กร ประกอบด้วยคำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญนับแต่ก่อตั้งในปี 2541 จนถึงสิ้นสุดการใช้บังคับรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2557 รวมทั้งสิ้น 677 คำวินิจฉัย ระเบียบวิธีการศึกษาอาศัยวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมุ่งวิเคราะห์รายละเอียดเนื้อหาประเด็นคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกร้อง คำชี้แจงความเห็นเพิ่มเติมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ตลอดจนการให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวิเคราะห์จำแนกลักษณะของข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นในระบบการเมืองโดยองค์รวม

การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญที่ปรากฏในคำร้องทั้งหมดในชั้นแรก เริ่มต้นจากการระบุตำแหน่งการเกิดข้อโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (constitutional disputes) ในระบบการเมือง โดยจำแนกได้เป็น 8 จุดในกระบวนการทางการเมือง คือ *จุดที่หนึ่ง* ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการตรากฎหมาย *จุดที่สอง* ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในเวลานั้น ซึ่งเกิดขึ้นในปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐในสังกัดฝ่ายบริหารในฐานะผู้บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย และตัวแสดงในสังคมในฐานะผู้อยู่ใต้บังคับของกฎหมายซึ่งใช้สิทธิยื่นคำร้องผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินหรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ *จุดที่สาม* ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ ซึ่งเกิดขึ้นในปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรฝ่ายตุลาการ ได้แก่ ศาลต่าง ๆ ที่มีหน้าที่พิพากษาคดีภายใต้กฎหมายในระบบยุติธรรมทั่วไป และปัจเจกบุคคลในฐานะคู่ความในคดีซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายนั้น ๆ โดยผู้พิพากษาในศาล

จุดที่สี่ ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในเวลานั้น โดยปัจเจกบุคคลผู้เห็นว่าสิทธิและเสรีภาพของตนที่รัฐธรรมนูญให้การคุ้มครองถูกระทบกระเทือนหรือถูกลิดรอนโดยผลของการบังคับใช้กฎหมายนั้น

เป็นผู้ยื่นคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายนั้นต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง *จุดที่ห้า* ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการเข้าสู่การแข่งขันทางการเมือง ซึ่งเกิดขึ้นในปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่บังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายรัฐธรรมนูญในส่วนที่วางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมือง การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง รวมถึงการกำกับตรวจสอบและบังคับใช้บทบังคับต่อพรรคการเมืองที่ฝ่าฝืนของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

จุดที่หก ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการจัดการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งเกิดขึ้นในปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่บังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายรัฐธรรมนูญในส่วนที่วางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งทั่วไป กับกลุ่มผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งซึ่งเป็นตัวแสดงในสังคม ซึ่งมีความเห็นว่าการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการจัดการออกเสียงเลือกตั้งทั่วไป มีลักษณะที่ไม่เป็นไปตามกฎเกณฑ์และหลักการของรัฐธรรมนูญ หรือมีการกระทำใด ๆ อันเป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยส่งผลให้การออกเสียงเลือกตั้งที่เกิดขึ้นไม่เป็นไปตามหลักการและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

จุดที่เจ็ด ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการดำรงสภาพของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเกิดขึ้นในปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่บังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายรัฐธรรมนูญในส่วนที่วางกฎเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม รวมถึงการปฏิบัติตามข้อบังคับเกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตและการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และผลประโยชน์สาธารณะ และ*จุดที่แปด* ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากการโต้แย้งปัญหาการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับกฎเกณฑ์การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ด้วยความเข้าใจที่ไม่ตรงกัน หรือการโต้แย้งปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ระหว่างองค์กรของรัฐที่มีอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยตรง

การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญที่ปรากฏในคำร้องทั้งหมดในชั้นต่อมา เป็นการวิเคราะห์ลักษณะการทำหน้าที่ในการยุติข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญโดยอาศัยกรอบการจัดจำแนกประเภทบทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามตัวแบบยุโรปซึ่งปรากฏในงานศึกษาวิเคราะห์ศาลรัฐธรรมนูญในเชิงสถาบันการเมืองเปรียบเทียบในบริบทสากล ผลการวิเคราะห์ให้นำมาสู่การจัดกลุ่มคำร้องที่ปรากฏในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้เป็น 5 กลุ่ม กล่าวคือ *กลุ่มแรก* การวินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญในกระบวนการตรากฎหมาย ทั้งกรณีการวินิจฉัยข้อโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการตรากฎหมาย การวินิจฉัยข้อโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเนื้อหา ร่างกฎหมาย และการวินิจฉัยข้อโต้แย้งปัญหาการตราบทบัญญัติ

ของกฎหมายโดยไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ หลักการ และเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มีจำนวนทั้งสิ้น 34 คำร้อง

กลุ่มที่สอง การวินิจฉัยข้อโต้แย้งความชอบรัฐธรรมนูญในกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเป็นการวินิจฉัยข้อโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบนามธรรมในระหว่างที่บทบัญญัติของกฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับอยู่ ซึ่งจำแนกเป็นคำร้องที่ยื่นโดยผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และคำร้องโต้แย้งบทบัญญัติของกฎหมายโดยการใช้สิทธิโดยตรงของปัจเจกบุคคล มีจำนวนทั้งสิ้น 34 คำร้อง *กลุ่มที่สาม* การวินิจฉัยคำร้องเกี่ยวกับข้อกังขาปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลใช้บังคับในการพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งมีที่มาจากการโต้แย้งของคู่ความในคดีหรือโดยผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาคดีในศาล มีจำนวน 363 คำร้อง

กลุ่มที่สี่ การวินิจฉัยปัญหาข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติเกี่ยวกับที่มาองค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ และเงื่อนไขในการปฏิบัติหน้าที่ไว้โดยตรง มีจำนวน 58 คำร้อง *กลุ่มที่ห้า* การวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญขององค์กรทางการเมืองและกระบวนการทางการเมืองประกอบด้วยคำร้องเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง จำนวน 126 คำร้อง คำร้องเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการจัดการเลือกตั้ง จำนวน 2 คำร้อง และคำร้องเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการดำรงตำแหน่งทางการเมือง จำนวน 60 คำร้อง

บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญในกระบวนการตรากฎหมาย

การทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการยุติข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญในกระบวนการตรากฎหมาย ปรากฏผ่านการวินิจฉัยคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายแบบนามธรรมในช่วงก่อนประกาศใช้บังคับ (A priori abstract constitutionality challenge) เมื่อตัวแสดงทางการเมืองที่เป็นฝ่ายเสียงข้างน้อยในรัฐสภาหรือองค์กรฝ่ายบริหารใช้สิทธิในการเสนอคำร้องโต้แย้งว่า บทบัญญัติของกฎหมายฉบับหนึ่ง ๆ มีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือโต้แย้งว่ากฎหมายนั้นตราขึ้นโดยฝ่าฝืนกฎเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ผลการศึกษาพบว่า มีร่างกฎหมายประเภทต่าง ๆ ที่ถูกยื่นคำร้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญรวมทั้งสิ้น 32 ฉบับ ในจำนวนนี้มีร่างกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้ตกไป ทั้งกรณีที่เกิดไปบางส่วน คือเฉพาะมาตราที่มีข้อความขัด

หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และกรณีที่เกิดไปทั้งฉบับเนื่องจากตราขึ้นโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ รวมทั้งสิ้น 13 ฉบับ

ผลการศึกษาพบว่า ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญระหว่างตัวแสดงทางการเมืองที่มีบทบาทในกระบวนการนิติบัญญัติจำนวนหนึ่ง เป็นการโต้แย้งว่ากระบวนการตรากฎหมายไม่เป็นไปตาม **กฎเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้** ซึ่งสามารถจำแนกตามลักษณะประเด็นข้อโต้แย้งในคำร้องได้เป็น 3 ลักษณะ คือ **ลักษณะที่หนึ่ง** การโต้แย้งว่าในกระบวนการตรากฎหมายฉบับนั้น ๆ มีการดำเนินการในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งไม่ถูกต้องตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ กรณีการลงมติยืนยันร่างกฎหมายของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ กรณีการตรากฎหมายโดยไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้สำหรับการตราพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาที่รัฐบาลไทยทำกับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ และกรณีการออกเสียงลงมติให้ความเห็นร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยวิธีการที่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

ลักษณะที่สอง การโต้แย้งว่าการลงมติในวาระใดวาระหนึ่งดำเนินการโดยมีจำนวนสมาชิกรัฐสภาไม่ครบองค์ประชุม ซึ่งเป็นปัญหาที่ปรากฏทั้งในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบพบปัญหาในระหว่างการพิจารณาทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องโต้แย้งว่าร่างพระราชบัญญัติมีบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ รวมถึงกรณีที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ตรวจสอบปัญหาการลงมติร่างพระราชบัญญัติโดยมีจำนวนสมาชิกรัฐสภาไม่ครบองค์ประชุมโดยตรง และ**ลักษณะที่สาม** การโต้แย้งว่าในกระบวนการตรากฎหมายมีการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ การโต้แย้งกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะกรรมการการวิสามัญกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายและกระทำการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และการโต้แย้งกรณีคณะรัฐมนตรีซึ่งมีสถานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย มีการแปรญัตติหรือกระทำการด้วยประการใด ๆ ที่มีผลหรือมีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณ

บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นในกระบวนการนิติบัญญัตินั้น นอกจากจะปรากฏในกรณีที่มีการโต้แย้งว่าร่างกฎหมายฉบับหนึ่ง ๆ ตราขึ้นโดยมีขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งไม่ถูกต้องตามกฎหมายและเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาแล้ว ยังมีข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญระหว่างตัวแสดงทางการเมืองที่มีบทบาทในกระบวนการนิติบัญญัติอีกจำนวนหนึ่ง เป็นการโต้แย้งว่าเนื้อหาของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ปรากฏให้เห็นด้วย โดยจำแนกลักษณะประเด็นคำร้องได้เป็น 5 กลุ่ม ได้แก่ **กลุ่มแรก** การโต้แย้งว่าร่างกฎหมายมีบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ **กลุ่มที่สอง** การโต้แย้งว่าร่างกฎหมายมี

บทบัญญัติที่ขัดต่อหลักประกันสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ *กลุ่มที่สาม* การโต้แย้งว่าร่างกฎหมายมีบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักความเสมอภาคของบุคคล *กลุ่มที่สี่* การโต้แย้งว่าร่างกฎหมายมีบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคล และ *กลุ่มที่ห้า* การโต้แย้งว่าร่างกฎหมายมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับหลักการและเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นในกระบวนการนิติบัญญัติ ยังปรากฏในกรณีที่มีการโต้แย้งว่าบทบัญญัติของกฎหมายมีเนื้อหาไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ หรือมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับหลักการทางรัฐธรรมนูญอีกด้วย ปัญหาข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญในกลุ่มนี้ ปรากฏในคำร้องโต้แย้งที่ยื่นโดยสมาชิกสภา ทั้งในกรณีการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติ และพระราชกำหนดซึ่งมีผลใช้บังคับเท่ากับพระราชบัญญัติ รวมถึงกรณีการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของหนังสือสัญญาระหว่างประเทศซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาด้วย ทั้งนี้ แม้ว่าพระราชกำหนดจะจัดเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจฝ่ายบริหาร แต่กระบวนการให้ความเห็นชอบต่อการตราพระราชกำหนด ก็มีได้แยกเด็ดขาดจากการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากยังมีขั้นตอนที่รัฐสภาต้องให้ความเห็นชอบในท้ายที่สุดด้วย อีกทั้งรัฐธรรมนูญได้ให้สิทธิสมาชิกสภาในการร่วมกันเข้าชื่อเพื่อยื่นคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ด้วย ในทำนองเดียวกัน การจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ แม้จะเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการสร้างบรรทัดฐานทางกฎหมายที่มีผลผูกพันเป็นการทั่วไป แต่ก็ต้องดำเนินไปภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาด้วย

ผลการศึกษาพบว่า คำร้องที่เป็นการโต้แย้งว่าร่างกฎหมายมีเนื้อหาที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์และหลักการของรัฐธรรมนูญนั้น ปรากฏในหลายลักษณะ ดังนี้ การโต้แย้งว่าร่างกฎหมายมีเนื้อหาขัดต่อหลักการยกเลิกกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา การโต้แย้งว่าร่างกฎหมายมีเนื้อหาไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดเกี่ยวกับการตรากฎหมายว่าด้วยเรื่องนั้น การโต้แย้งว่าร่างกฎหมายขัดต่อหลักการเกี่ยวกับเงินแผ่นดินและกรอบวินัยทางการคลัง การโต้แย้งว่าร่างกฎหมายมีบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักการและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐ การโต้แย้งว่าร่างกฎหมายมีเนื้อหาขัดต่อหลักความเป็นอิสระในการบริหารงานของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงการโต้แย้งว่าฝ่ายบริหารใช้อำนาจตรากฎหมายที่มีเนื้อหาไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขเกี่ยวกับกรณีฉุกเฉินเร่งด่วนตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ รวมถึงการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศโดยไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์และหลักการของรัฐธรรมนูญ

ร่างกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้ตกไป ทั้งกรณีที่ตกไปเฉพาะมาตราที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และกรณีที่ตกไปทั้งฉบับเนื่องจากตราขึ้นโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จำนวน 13 ฉบับ ประกอบด้วย ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่..) พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. ... มาตรา 38 วรรคหนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. มาตรา 25 และ มาตรา 35 นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยให้หนังสือสัญญาที่คณะรัฐมนตรีได้ไปดำเนินการทำกับประเทศอื่นซึ่งมีเนื้อหาที่อาจมีผลเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากคณะรัฐมนตรีต้องนำหนังสือสัญญานั้นขึ้นขอความเห็นชอบของรัฐสภาก่อนด้วย

หากพิจารณาในทางทฤษฎี บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยข้อโต้แย้งเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในกระบวนการตรากฎหมายหรือการสร้างบรรทัดฐานทางกฎหมายประเภทต่าง ๆ ดังกล่าวมาข้างต้น ก็คือ การทำหน้าที่ยุติข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างตัวแสดงทางการเมืองฝ่ายต่าง ๆ ที่มีบทบาทในกระบวนการใช้อำนาจตรากฎหมายในระบบการเมือง โดยศาลรัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นฝ่ายที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในประเด็นข้อพิพาท (third party dispute resolution) และทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญโดยผ่านกระบวนการวิธีแบบตุลาการ ดังนั้น แม้ว่าตัวแสดงทางการเมืองฝ่ายต่าง ๆ จะโต้แย้งกันด้วยเหตุผลทางการเมือง หรือขัดแย้งกันบนฐานของผลประโยชน์หรือจุดยืนทางการเมือง แต่คำร้องโต้แย้งร่างกฎหมายใด ๆ ที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้น ย่อมจะต้องเป็นข้อโต้แย้งที่วางอยู่บนเหตุผลเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมาย โดยเฉพาะในแง่ที่ว่าใช้อำนาจในการตรากฎหมายหรือสร้างบรรทัดฐานทางกฎหมายในกรณีนั้น ๆ เป็นไปโดยขัดแย้ง ผ่าฝืน หรือไม่อยู่ภายใต้กรอบกฎเกณฑ์ หลักการ และเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญในทางใดทางหนึ่งเสมอ

ฉะนั้น ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการมีระบบยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญสำหรับเป็นกลไกยุติข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นในกระบวนการใช้อำนาจตรากฎหมายใด ๆ ในระบบการเมืองเช่นนี้ ก็คือปรากฏการณ์ที่นักวิชาการเรียกว่า “กระบวนการตุลาการภิวัตน์แห่งการเมือง” (judicialization of politics)¹ นั่นคือ การเปลี่ยนแปลงแบบแผนปฏิบัติในการจัดการข้อขัดแย้งในสังคมการเมือง จากเดิม

¹ ดู Alec Stone Sweet, "Judicialization and the Construction of Governance," *Comparative Political Studies* 32, no. 2 (1999): 147-84.

ที่ตั้งอยู่บนการหาทางออกกันเองระหว่างคู่กรณีพิพาทสองฝ่าย มาสู่การอาศัยฝ่ายที่สามเป็นผู้ตัดสินหาข้อยุติแทนคู่กรณี มีกระบวนการวิธีการหาข้อยุติในแบบตุลาการ คือการโต้แย้งหักล้างด้วยเหตุผลทางกฎหมายและข้อเท็จจริงระหว่างคู่กรณี และการชี้ขาดโดยฝ่ายที่สามโดยอาศัยบรรทัดฐานทางรัฐธรรมนูญเป็นเกณฑ์ในการวินิจฉัยปัญหา โดยผลการตัดสินชี้ขาดของฝ่ายที่สามก่อให้เกิดการวางกรอบพฤติกรรมและปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในเรื่องนั้น ๆ ขึ้นมาใหม่ และนำไปสู่การปรับเปลี่ยนระบบกฎเกณฑ์และโครงสร้างบรรทัดฐานในสังคมการเมืองนั้นไปในเวลาเดียวกัน²

โดยนัยนี้ “กระบวนการตุลาการภิวัตน์” จึงหมายถึงการปฏิสัมพันธ์เชิงสถาบันที่เกิดขึ้นเมื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในฐานะฝ่ายที่สามซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับกรณีพิพาท ได้ทำหน้าที่โดยอาศัยอำนาจในกระบวนการตุลาการสร้างคำอธิบายเกี่ยวกับบรรทัดฐานทางกฎหมายที่เป็นทางการชุดหนึ่ง ๆ ขึ้นมา เพื่อช่วยสร้างความกระจ่างในประเด็นข้อพิพาทเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้วางไว้เพื่อกำกับการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติหรืออำนาจในการสร้างบรรทัดฐานทางกฎหมายประเภทต่าง ๆ ในขณะเดียวกันสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติที่เป็นคู่กรณีพิพาทหรือสมาชิกฝ่ายบริหารที่เป็นฝ่ายโต้แย้งการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติเอง ต่างก็ยอมรับคำอธิบายภายใต้ชุดเหตุผลที่ปรากฏในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญด้วย ปรากฏการณ์ดังกล่าวอาจเรียกให้เจาะจงลงไปได้อีกว่า “ตุลาการภิวัตน์ของกระบวนการออกกฎหมาย” (judicialization of law-making)³

กระบวนการตุลาการภิวัตน์ของการออกกฎหมายนั้น สามารถอธิบายในทางทฤษฎีได้ว่า เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นต่อเนื่องจากกระบวนการนำระบบยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญมาใช้เพื่อหาข้อยุติระหว่างคู่พิพาทในทางการเมือง กระบวนการนี้เกิดขึ้นเมื่อฝ่ายที่เป็นคู่กรณีพิพาทภายใต้ข้อขัดแย้งในประเด็นทางการเมือง เช่น สมาชิกฝ่ายเสียงข้างน้อยซึ่งแพ้การลงมติผ่านร่างกฎหมาย หันมาอาศัยกลไกการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของหลักการหรือสาระสำคัญของร่างกฎหมายหนึ่ง ๆ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ผลลัพธ์สุดท้ายของกระบวนการนิติบัญญัติเปลี่ยนแปลงไปจากทิศทางที่ถูกกำหนดไว้เดิม ในสถานการณ์เช่นนี้ การทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อขัดแย้งในกระบวนการออกกฎหมายโดยอาศัยกฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญเป็นบรรทัดฐาน จึงทำให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตกอยู่ในฐานะผู้ให้คำตัดสินที่มีผลเป็นการสร้างบรรทัดฐานสำหรับยุติข้อขัดแย้งทางรัฐธรรมนูญในเรื่องนั้น ๆ ขึ้นมา

สรุปได้ว่า ปรากฏการณ์ตุลาการภิวัตน์ของการออกกฎหมาย เป็นผลจากการนำระบบยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญมาใช้เพื่อหาข้อยุติระหว่างคู่พิพาทในทางการเมือง และส่งผลให้เกิดความ

² ดู วีระ สมบูรณ์, "ตุลาการภิวัตน์: แนวทางศึกษาเชิงรัฐศาสตร์," in *รัฐคดีวิถีโลก 60 ปี ไชยวัฒน์ คำชู*, ed. วรศักดิ์ มัทธโนบล (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), หน้า 74-94. และ วีระ สมบูรณ์, "มิติระหว่างประเทศในตุลาการภิวัตน์," *วารสารสังคมศาสตร์* 48 (มกราคม - มิถุนายน 2561): 8-32.

³ Stone Sweet, *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*, pp. 194-95.

เปลี่ยนแปลงสำคัญขึ้นภายในกระบวนการทางการเมือง คือ การทำให้การโต้แย้งทางการเมืองในกระบวนการนิติบัญญัติหรือการตัดสินใจกำหนดนโยบาย กลายเป็นการโต้แย้งกันด้วยเรื่องปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการตรากฎหมายหรือการสร้างบรรทัดฐานทางกฎหมาย (juridicized policymaking process)⁴ ส่งผลให้การเมืองในกระบวนการใช้อำนาจสร้างกฎหมายกลายเป็น “การเมืองในมิติที่เกี่ยวกับข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ” (constitutional politics) ในแง่ที่ว่าข้อพิพาทระหว่างตัวแสดงทางการเมืองที่เกิดขึ้นในกระบวนการสร้างกฎหมายนำไปสู่กระบวนการยุติข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งให้ผลลัพธ์เป็นคำวินิจฉัยที่นอกจากจะให้ข้อยุติในประเด็นข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นในกรณีนั้น ๆ แล้ว ยังมีผลเท่ากับการสร้างกฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญสำหรับกำกับวิถีปฏิบัติขององค์กรที่เกี่ยวข้องเมื่อมีกรณีที่ต้องดำเนินการในลักษณะเดียวกันเกิดขึ้นในอนาคตอีกด้วย⁵

บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญในกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย

บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญในกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย ปรากฏผ่านการทำหน้าที่วินิจฉัยคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในเวลานั้น ซึ่งจำแนกได้ 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรก **การวินิจฉัยคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายแบบนามธรรม** หลังจากมีผลใช้บังคับแล้ว (A posteriori abstract constitutionality challenge) ซึ่งเป็นกรณีการยื่นคำร้องโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา/ผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งได้พิจารณาแล้วเห็นว่าบทบัญญัติของกฎหมายฉบับหนึ่ง ๆ มีสาระสำคัญกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองหรือละเมิดต่อสิทธิมนุษยชน และกรณีการยื่นคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายแบบนามธรรมโดยปัจเจกบุคคล ซึ่งเห็นว่าสิทธิหรือเสรีภาพของตนที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ถูกระทบจากกฎหมายนั้น ได้ใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง การวินิจฉัยคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ

⁴ ดู Stone, *The Birth of Judicial Politics in France: The Constitutional Council in Comparative Perspective*, pp. 119-39.

⁵ ดู Martin Shapiro and Alec Stone Sweet, "The New Constitutional Politics of Europe," in *Comparative Politics: Critical Concepts in Political Science*, ed. Howard J. Wiarda (New York: Routledge, 2005), pp. 83-104; Stone Sweet, *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*, pp. 1-30.

กฎหมายในกรณีเหล่านี้ จึงเป็นการทำหน้าที่ตรวจสอบในลักษณะที่เป็นการทบทวนความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น เพื่อพิสูจน์ให้เห็นว่าสาระสำคัญของบทบัญญัติที่ถูกต้องได้แก่นั้นมีข้อบกพร่องทางกฎหมายซึ่งมีลักษณะที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญปรากฏอยู่จริง และเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้สิ้นผลใช้บังคับไปได้ตามรัฐธรรมนูญ

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบัญญัติของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่แล้วถูกยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญจำนวน 20 กรณี ดังนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ 2 กรณี พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหาร 8 กรณี พระราชบัญญัติทั่วไป 7 กรณี พระราชกำหนดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว 2 กรณี และระเบียบที่ออกโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ 1 กรณี ในจำนวนนี้มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จำนวน 7 กรณี ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง (10) พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 มาตรา 19 วรรคสาม พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช 2482 มาตรา 20 (1) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2538 พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. 2505 มาตรา 12 ประมวลรัษฎากร มาตรา 40 (2) (3) (4) (5) (6) (7) และ (8) ประกอบมาตรา 57 ตี และมาตรา 57 เบญจ พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 มาตรา 74 รวมถึงกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่ออกโดยอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ คือ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 ข้อ 6 ทวิ

เมื่อพิจารณาคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าว พบว่า สาระสำคัญของประเด็นข้อโต้แย้งที่ปรากฏในคำร้องเหล่านั้น สามารถจำแนกได้ 9 ลักษณะ ดังนี้ *ลักษณะที่หนึ่ง* การโต้แย้งว่ากฎหมายมีบทบัญญัติเพิ่มอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยที่รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจไว้ *ลักษณะที่สอง* การโต้แย้งว่าบทบัญญัติของกฎหมายเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในสถานะ เหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสภาพทางร่างกาย และเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศ *ลักษณะที่สาม* การโต้แย้งว่าในกฎหมายโดยไม่สอดคล้องกับข้อความที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาการปฏิบัติงานอันเนื่องมาจากข้อขัดข้องในการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

ลักษณะที่สี่ การโต้แย้งว่าบทบัญญัติของกฎหมายขัดต่อหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น *ลักษณะที่ห้า* การโต้แย้งว่าบทบัญญัติของกฎหมายขัดต่อหลักความเสมอภาคระหว่างหญิงและชาย *ลักษณะที่หก* การโต้แย้งว่ากฎหมายขัดต่อหลักสิทธิในทรัพย์สินและเสรีภาพของบุคคลในการประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม *ลักษณะ*

ที่เจ็ด การโต้แย้งว่ากฎหมายขัดต่อหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางอาญา ลักษณะที่แปด การโต้แย้งว่ากฎหมายขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน และลักษณะที่เก้า การโต้แย้งว่าระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเนื่องจากกำหนดให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งตัดสินคดีผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ทั้งที่ไม่ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นใดให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งตัดสินคดีผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้

บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายอีกลักษณะหนึ่ง คือ การวินิจฉัยข้อกังขาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในกระบวนการยุติธรรม (preliminary reference) ซึ่งเป็นการทำหน้าที่ที่ทบทวนตรวจสอบปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายฉบับหนึ่ง ๆ ในระหว่างที่มีการนำบทบัญญัตินั้นมาปรับใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีรูปธรรมในศาลใดศาลหนึ่ง (concrete review) บทบาทหน้าที่ในกรณีนี้ถือเป็นภารกิจสำคัญอีกประการหนึ่งของศาลรัฐธรรมนูญในการอำนวยความยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ และเป็นบทบาทที่ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่โดยเชื่อมโยงกับกระบวนการยุติธรรมสามัญ

บทบาทดังกล่าวของศาลรัฐธรรมนูญ มีจุดเริ่มต้นจากการทำหน้าที่ขององค์กรฝ่ายตุลาการทั่วไป ในแง่ที่ว่าคำร้องที่เป็นข้อกังขาปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายฉบับหนึ่ง ๆ (constitutional question) เกิดขึ้นในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการต่อสู้คดีในศาลต่าง ๆ กล่าวคือ แม้ผู้พิพากษาจะมีหน้าที่พิจารณาคดีโดยนำกฎเกณฑ์ของกฎหมายมาปรับใช้อย่างตรงไปตรงมา แต่หากผู้พิพากษานำบทบัญญัติของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับในการตัดสินความผิดและลงโทษบุคคลแล้ว การพิพากษาคดีดังกล่าวแม้จะชอบด้วยกฎหมาย แต่ก็ถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญในทางอ้อม หากการกระทำเช่นนี้เกิดขึ้นย่อมมีผลเท่ากับการปล่อยให้รัฐธรรมนูญถูกละเมิดโดยผลใช้บังคับของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และที่สำคัญคือมีผลให้ปัจเจกบุคคลผู้นั้นถูกระทบสิทธิและหลักประกันความเป็นธรรมที่รัฐธรรมนูญรับรอง โดยมีสาเหตุมาจากการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นผลผลิตของกระบวนการใช้อำนาจอธิปไตยโดยผู้แทนของปวงชนเอง

ผลการศึกษาพบว่า ที่ผ่านมามีกฎหมายหลายฉบับที่มีบทบัญญัติละเมิดหรือกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลรวมถึงความเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ ดำรงอยู่และมีผลใช้บังคับที่ขัดหรือแย้งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ในขณะที่ทั้งรัฐบาลและรัฐสภาในเวลานั้นซึ่งมีหน้าที่ทบทวนปรับปรุงแก้ไขมาตรการทางกฎหมายทั้งหลายเพื่อคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิและประโยชน์สุขของพลเมือง กลับปล่อยให้ยังมีการใช้บังคับบทบัญญัติของกฎหมายเหล่านั้นในสังคมต่อไปโดยไม่มีการประกาศยกเลิกหรือปรับปรุงแก้ไข ดังนั้น เมื่อมีการบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้นต่อบุคคลผู้ตกเป็นจำเลยในศาลและส่งผลให้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญถูกระทบกระเทือนหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมตาม

รัฐธรรมนูญ บุคคลเหล่านั้นจึงอาศัยสิทธิตามรัฐธรรมนูญในการยื่นคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายนั้นต่อผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาคดีในศาล เพื่อให้ส่งประเด็นข้อกังขาดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ หรือในบางกรณีผู้พิพากษาในศาลซึ่งมีหน้าที่ปรับใช้บทบัญญัติของกฎหมายนั้นเล็งเห็นถึงปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญด้วยตนเองจึงใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลคำร้องในกลุ่มนี้ พบว่า มีการยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยข้อกังขาเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้ในการพิจารณาคดีในศาลต่าง ๆ รวมจำนวนทั้งสิ้น 393 คำร้อง ประกอบด้วยคำร้องที่มาจากศาลหลายประเภท ได้แก่ *ประเภทที่หนึ่ง* ศาลยุติธรรม ได้แก่ ศาลจังหวัด ศาลอุทธรณ์ภาค ศาลแขวง ศาลแพ่ง ศาลอาญา และศาลฎีกา *ประเภทที่สอง* ศาลปกครอง ได้แก่ ศาลปกครองกลาง ศาลปกครองสูงสุด *ประเภทที่สาม* ศาลชำนาญเฉพาะ ได้แก่ ศาลแรงงานกลาง ศาลล้มละลายกลาง ศาลภาษีอากรกลาง ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และ*ประเภทที่สี่* ศาลทหาร ได้แก่ ศาลทหารกรุงเทพ

เมื่อพิจารณาในแง่ความถี่ จะเห็นได้ว่า มีคำร้องที่ถูกยื่นโดยผู้พิพากษาในศาลต่าง ๆ เข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญต่อเนื่องทุกปี ในช่วงที่ศาลรัฐธรรมนูญปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรและภายใต้สถานการณ์ทางการเมืองปกติ คำร้องกลุ่มนี้มีจำนวนโดยเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 10 คำร้อง ส่วนใหญ่อยู่ระหว่าง 20-30 คำร้อง ในบางปีมีคำร้องในกลุ่มนี้มากที่สุดถึง 62 คำร้อง หากพิจารณาถึงผลการวินิจฉัยคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญชี้ขาดประเด็นข้อกังขาเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยภาพรวม จะเห็นได้ว่า มีกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยยกคำร้อง จำนวน 84 คำร้อง คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 22 ของจำนวนทั้งหมด วินิจฉัยว่าไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จำนวน 300 คำร้อง คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 76 ของจำนวนทั้งหมด และวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จำนวน 9 คำร้อง คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 2 ของจำนวนทั้งหมด

สำหรับลักษณะปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ถูกโต้แย้งต่อผู้พิพากษาในศาลต่าง ๆ และศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และวินิจฉัยให้บทบัญญัตินั้นสิ้นผลใช้บังคับไป สามารถจำแนกได้ 5 ลักษณะหลัก ได้แก่ *ลักษณะที่หนึ่ง* บทบัญญัติของกฎหมายเป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม *ลักษณะที่สอง* บทบัญญัติของกฎหมายเป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เกินกว่าความจำเป็น และกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งเสรีภาพนั้น *ลักษณะที่สาม* บทบัญญัติของกฎหมายเป็นการสันนิษฐานโทษทางอาญาของบุคคลโดยไม่ปรากฏว่ามีการกระทำหรือเจตนาประการใดอันเกี่ยวกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น *ลักษณะ*

ที่สี่ บทบัญญัติของกฎหมายเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิในกระบวนการยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ และลักษณะที่ห้า บทบัญญัติของกฎหมายเป็นการกระทบต่อกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของบุคคลโดยไม่เป็นธรรม

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มีจำนวน 8 ฉบับ ดังนี้ พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 มาตรา 24 และ มาตรา 26 (ศาลปกครองสูงสุด) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 45 ลงวันที่ 17 มกราคม 2515 ข้อ 3 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 252 ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2515 ข้อ 1 (ศาลจังหวัดสระบุรี) พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 มาตรา 54 (ศาลฎีกา) พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535 มาตรา 36 มาตรา 37 มาตรา 38 มาตรา 38 และมาตรา 41 (ศาลอาญา) พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 78 (ศาลจังหวัดสระบุรี) พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 มาตรา 28/4 (ศาลอุทธรณ์ภาค 5) พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 มาตรา 30 (ศาลปกครองกลาง) และพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. 2518 มาตรา 72/5 (ศาลจังหวัดสระแก้ว และศาลจังหวัดมโนบุรี)

บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับในสังคมอยู่แล้วนั้น มักเกิดขึ้นในกรณีที่บุคคลผู้ได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายฉบับหนึ่ง ๆ มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายนั้น ๆ ซึ่งถูกตราขึ้นโดยรัฐสภาในอดีตซึ่งอยู่ภายใต้บริบทสังคม เศรษฐกิจและการเมืองที่ต่างจากปัจจุบันค่อนข้างมาก รวมถึงกรณีการโต้แย้งบทบัญญัติของกฎหมายที่ดำรงอยู่มาก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งมีบทบัญญัติรับรองและขยายสิทธิและเสรีภาพในเรื่องต่าง ๆ ในลักษณะที่ก้าวหน้าและกว้างขวางยิ่งกว่ารัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในช่วงที่มีการตรากฎหมายเหล่านั้นขึ้นมา ภาพการณ์เช่นนี้ย่อมทำให้อาจมีบทบัญญัติของกฎหมายเก่าบางฉบับที่มีลักษณะขัดหรือแย้ง หรือไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติและหลักการของรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ในภายหลัง

โดยหลักการแล้ว การทบทวนและริเริ่มเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่ล้าสมัยเหล่านั้น ย่อมถือเป็นบทบาทหน้าที่ในความรับผิดชอบของสมาชิกในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติรวมทั้งองค์กรฝ่ายบริหารในฐานะผู้บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติกลับปรากฏว่า ยังคงมีบทบัญญัติของกฎหมายหลายฉบับที่มีผลใช้บังคับโดยสมบูรณ์ ซึ่งถูกปล่อยให้มีความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอยู่ และส่งผลให้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไม่มีผลในทางปฏิบัติจริง ผลก็คือปัจเจกชนผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายนั้น ๆ ยังต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนั้น แม้จะเป็นกฎเกณฑ์ที่มีสาระสำคัญขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญก็ตาม ตราบใดบรรดาผู้แทนปวงชนที่มีหน้าที่ใช้อำนาจอธิปไตยยังไม่ตัดสินใจยกเลิกหรือปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับบรรทัดฐานของรัฐธรรมนูญแล้ว สิทธิและเสรีภาพหรือ

แม้แต่หลักการเกี่ยวกับความเป็นธรรมที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครอง ก็ย่อมไม่อาจบังคับให้มีผลผูกพันต่อหน่วยงานของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพจริง

ในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่แล้วซึ่งถูกโต้แย้งแบบนามธรรมนั้น หน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญก็คือการนำบทบัญญัติของกฎหมายที่มีองค์กรหรือบุคคลใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญยื่นคำร้องโต้แย้ง มาพิจารณาทบทวนเพื่อตรวจสอบว่าบทบัญญัติที่ถูกกล่าวหาานั้น มีลักษณะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญจริงหรือไม่ โดยศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการวินิจฉัยให้บทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้นสิ้นผลใช้บังคับไปได้ โดยนัยนี้ การทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญจึงมีลักษณะเป็นการเข้าไปมีบทบาทร่วมในกิจกรรมขององค์กรอื่น ๆ ซึ่งดำเนินอยู่ก่อนแล้ว นั่นคือ ศาลรัฐธรรมนูญเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการภายหลังจากองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติได้ดำเนินการตรากฎหมายเสร็จสิ้นไปแล้ว และอยู่ระหว่างการทำหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายโดยองค์กรฝ่ายบริหารในฐานะผู้รักษาการตามกฎหมายแต่ละฉบับ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจะทำหน้าที่ดังกล่าวได้ ก็ต่อเมื่อมีการยื่นคำร้องโต้แย้งว่าผลของการกระทำขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ คือบทบัญญัติของกฎหมาย ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ แต่มีผลผูกพันในองค์กรของรัฐต้องนำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับและบุคคลต้องปฏิบัติตามบทบังคับของกฎหมายนั้น ซึ่งส่งผลให้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองต้องถูกละเมิดหรือกระทบกระเทือน

ในทำนองเดียวกัน ในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่แล้วซึ่งถูกโต้แย้งแบบรูปธรรมในศาลต่าง ๆ นั้น หน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญก็คือ การนำบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้ในการพิจารณาคดีในศาลต่าง ๆ ซึ่งถูกตั้งข้อกังขาเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาพิจารณาทบทวนเพื่อตรวจสอบว่า บทบัญญัติที่ถูกกล่าวหาานั้นมีลักษณะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญจริงหรือไม่ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยข้อกังขาเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้ในการพิจารณาคดีในศาลต่าง ๆ ซึ่งปรากฏเป็นประจำสม่ำเสมอ และมีจำนวนคำร้องเป็นสัดส่วนมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณคดีทั้งหมด รวมถึงข้อเท็จจริงที่ว่ามิบบทบัญญัติแห่งกฎหมายหลายฉบับที่ถูกโต้แย้งในศาลต่าง ๆ แล้วศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยให้สิ้นผลใช้บังคับไปด้วยเหตุที่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเป็นหลักฐานที่ยืนยันว่า ศาลรัฐธรรมนูญเป็นสถาบันประเภทใหม่ที่เกิดขึ้นในระบบการเมืองไทยนับแต่รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา

การดำรงอยู่ของศาลรัฐธรรมนูญก่อให้เกิดบทบาทหน้าที่ชนิดใหม่ขึ้นภายในโครงสร้างการปฏิสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองฝ่ายต่าง ๆ นั่นคือ การทำหน้าที่ยุติข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญในลักษณะต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในกระบวนการทำงานขององค์กรและตัวแสดงทางการเมือง

(constitutional adjudication)⁶ กล่าวคือ แม้ศาลรัฐธรรมนูญจะมีหน้าที่ที่ต้องเมื่อมีคู่กรณีโต้แย้งว่า ผลของการกระทำขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ คือบทบัญญัติของกฎหมาย ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ แต่การทำหน้าที่ใช้อำนาจตุลาการวินิจฉัยคำร้องที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ก็มีลักษณะสำคัญที่ต่างออกไปจากศาลยุติธรรมทั่วไป⁷

ในขณะที่การทำหน้าที่ระงับข้อพิพาททางกฎหมายของศาลยุติธรรมปกติ มีผลเป็นการสร้างบรรทัดฐานเฉพาะขึ้นมาบังคับใช้กับคู่ความในคดีหนึ่ง ๆ (individual norm) นั่นคือ คำพิพากษาที่มีผลผูกพันต่อคู่ความเป็นรายกรณี ส่วนการทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญนั้น มีผลเป็นการใช้อำนาจตุลาการในการประกาศให้บทบัญญัติกฎหมายสิ้นผลใช้บังคับลงโดยมีผลเป็นการทั่วไป ในฐานะที่ศาลรัฐธรรมนูญเป็น "ศาล" อีกองค์กรหนึ่ง ซึ่งได้รับมอบหมายจากรัฐธรรมนูญให้อำนาจหน้าที่ในการประกาศสภาพสิ้นผลใช้บังคับแก่บทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับหนึ่ง ๆ ได้ด้วยเหตุที่มีความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (unconstitutionality) โดยนัยนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นศาลที่ได้รับมอบอำนาจตามรัฐธรรมนูญในการสร้างบรรทัดฐานทั่วไป (general norm) โดยมีผลผูกพันทางกฎหมายในระดับเดียวกับบรรทัดฐานของกฎหมายทั่วไปที่ตราขึ้นโดยอำนาจนิติบัญญัติ เนื่องจากการมีคำวินิจฉัยประกาศสภาพสิ้นผลใช้บังคับแก่บทบัญญัติกฎหมายหนึ่ง ๆ นั้น (annulment of statute) มีลักษณะเดียวกันกับการตราบทบัญญัติกฎหมายฉบับหนึ่งขึ้นมาโดยมีผลเพิกถอนบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญออกไปจากตัวบทกฎหมายนั้น

ในทางทฤษฎีอธิบายได้ว่า การมีคำวินิจฉัยซึ่งมีผลเป็นประกาศสภาพสิ้นผลใช้บังคับแก่กฎหมายทั่วไปนั้น มีนัยเท่ากับเป็นการทำหน้าที่ในกระบวนการด้านกลับกันของการตรากฎหมาย (inverse of enactment) กล่าวคือ ในขณะที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่นำบรรทัดฐานทางรัฐธรรมนูญ (application of constitutional norms) มาปรับใช้ในการสร้างบรรทัดฐานทางกฎหมายทั่วไปในเรื่องต่าง ๆ ขึ้นมาใช้บังคับในสังคม ศาลรัฐธรรมนูญก็มีหน้าที่นำบรรทัดฐานทางรัฐธรรมนูญมาปรับใช้ในการวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายที่

⁶ คำอธิบายทางทฤษฎีบนฐานกรณีศึกษาวิเคราะห์เชิงการเมืองเปรียบเทียบ ดู Pasquale Pasquino, "Constitutional Adjudication and Democracy. Comparative Perspectives: USA, France, Italy," *Ratio Juris* 11, 1 (March 1998): 38-50.

⁷ Kelsen, "Kelsen on the nature and development of constitutional adjudication, Translation of Hans Kelsen 'Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit' In Hans R. Klecatsky; René Marcic; and Herbert Schambeck, eds. *Die Wiener rechtstheoretische Schule. Schriften von Hans Kelsen, Adolf Merkl, Alfred Verdross*, 2 vols. (Vienna: Verlag Österreich, 2010), II, 1485-513," pp. 45-46.

ตราขึ้นโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ โดยคำวินิจฉัยมีผลให้บทบัญญัติของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญถูกเพิกถอนผลใช้บังคับไป⁸

ความแตกต่างระหว่างการทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการปรับใช้บรรทัดฐานทางรัฐธรรมนูญกับการทำหน้าที่ปรับใช้บรรทัดฐานทางรัฐธรรมนูญในกระบวนการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภานั้น ก็คือ การทำหน้าที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภานั้นเป็นการทำหน้าที่ในฐานะ "ผู้บัญญัติกฎหมายบ้านเมืองขึ้นมาใหม่" (positive legislator) ซึ่งมีลักษณะสำคัญอยู่ที่การสร้างกฎหมายในเรื่องใด ๆ ขึ้นได้ตามเจตจำนงโดยเสรีของสมาชิกเสียงข้างมากในรัฐสภา โดยมีบางขั้นตอนของกระบวนการตรากฎหมายที่รัฐสภาต้องมีการประสานบทบาทร่วมกับรัฐบาลตามระบบการตรวจสอบและถ่วงดุล ดังนั้น กระบวนการสร้างกฎหมายบ้านเมืองขึ้นใหม่นั้นจึงอยู่ภายใต้ข้อผูกมัดของรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะในแง่ของกระบวนการวิธีการทำหน้าที่ในการนิติบัญญัติ ส่วนตัวเนื้อหาของกฎหมายทั้งหลายทั้งปวงที่รัฐสภาได้ตราขึ้นและประกาศใช้นั้น ย่อมอยู่ภายใต้การทำหน้าที่โดยอิสระของเหล่าสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งถูกผูกมัดไว้เฉพาะกรณีที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดเงื่อนไขข้อห้ามไว้เป็นการเฉพาะ (exceptional cases) รวมทั้งหลักการทั่วไป (general principles) กรอบแนวทาง (guidelines) ซึ่งรัฐธรรมนูญได้ระบุไว้เพื่อตีกรอบจำกัดขอบเขตเนื้อหาของกฎหมายในบางเรื่องที่จะถูกตราขึ้นเท่านั้น

แต่สำหรับการทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการมีคำวินิจฉัยที่มีผลเป็นการประกาศสภาพสิ้นผลใช้บังคับของบทบัญญัติกฎหมายที่มีข้อบกพร่องโดยขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการทำหน้าที่ในฐานะ "ผู้บัญญัติกฎหมายที่มีผลเพิกถอนบรรทัดฐานที่มีอยู่แล้วออกไปจากระเบียบทางกฎหมาย" (negative legislator) เท่านั้น การทำหน้าที่ดังกล่าวมิใช่การทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติตามเจตจำนงเสรีดังเช่นกรณีของรัฐสภา หากแต่เป็นการทำหน้าที่ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดทั้งกระบวนการไว้ รวมทั้งเป็นการทำหน้าที่โดยจำกัดเนื้อหาของกรณีเฉพาะประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายที่ถูกโต้แย้งเท่านั้น บทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญโดยแก่นแล้ว จึงมีลักษณะคล้ายคลึงกับบทบาทของศาลต่าง ๆ โดยทั่วไป คือเป็นการทำหน้าที่ตัดสินวินิจฉัยชี้ขาดโดยการนำกฎหมายมาปรับใช้เพื่อวินิจฉัยปัญหาข้อพิพาท แต่ในกรณีนี้เป็นการวินิจฉัยข้อพิพาทโดยอาศัยบรรทัดฐานของรัฐธรรมนูญในการตัดสิน

เมื่อการทำงานขององค์กรที่เรียกว่า “ศาลรัฐธรรมนูญ” เป็นการทำหน้าที่ในแบบตุลาการตรรกะการจัดโครงสร้างและกลไกการทำงานขององค์กรที่มีหน้าที่เช่นนี้จึงต้องปรากฏในรูปของ “ศาล” เพราะการทำหน้าที่กำกับควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการตรากฎหมายนั้นจำเป็นต้องดำเนินการด้วยความเป็นอิสระจากทุกฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเป็นอิสระจากองค์กร

⁸ Ibid., pp. 46-47.

ฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายบริหาร ในฐานะองค์กรที่ต้องได้รับการทบทวนวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำทางกฎหมายโดยศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อพิจารณาลึกเข้าไปภายในสารัตถะของกิจกรรมทำงานแล้ว จะเห็นได้ว่า บทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นกิจกรรมในทางนิติบัญญัติแบบหนึ่ง เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ใช้อำนาจตัดสินชี้ขาดสภาพสิ้นผลใช้บังคับของบทบัญญัติของกฎหมายที่ถูกโต้แย้งโดยตัวแสดงในระบบการเมือง อำนาจเพิกถอนผลใช้บังคับของกฎหมายทั่วไปนี้ ก็คืออำนาจนิติบัญญัติอีกลักษณะหนึ่งซึ่งรัฐธรรมนูญจัดสรรให้อยู่กับศาลรัฐธรรมนูญส่วนหนึ่ง และอีกส่วนหนึ่งอยู่กับรัฐสภาในรูปอำนาจในการยกเลิกกฎหมาย ฉะนั้น การทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยให้กฎหมายสิ้นผลใช้บังคับไป โดยสารัตถะแล้วจึงไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นการใช้อำนาจตุลาการแทรกแซงหรือก้าวล่วงการทำหน้าที่ขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ดังเช่นมุมมองความเข้าใจแบบผิวเผินที่วางอยู่บนการยึดติดหลักการแบ่งแยกอำนาจแบบสุดโต่ง

แต่ในขณะเดียวกัน หากพิจารณาอย่างเคร่งครัด ศาลรัฐธรรมนูญย่อมไม่อาจจัดเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการโดยแท้ดังเช่นศาลยุติธรรมทั่วไปได้ เพราะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้ตัดสินวินิจฉัยข้อพิพาททางกฎหมายโดยมีหน้าที่ปรับใช้บทบัญญัติของกฎหมายกับข้อเท็จจริงของคดีรูปธรรมแต่ละกรณี ดังเช่นการพิจารณาคดีของผู้พิพากษาศาลยุติธรรมทั่วไป หากแต่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตุลาการที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ (constitutional adjudication) อันเกิดจากความขัดแย้งระหว่างบรรทัดฐานทางกฎหมายสองชุดที่มีระดับชั้นต่างกัน ได้แก่ บทบัญญัติของกฎหมายทั่วไป รวมถึงการกระทำทางกฎหมายที่มีผลผูกพันทั่วไป กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายรัฐธรรมนูญ ในฐานะที่บรรทัดฐานทางรัฐธรรมนูญเป็น “บรรทัดฐานชั้นมูลฐาน” (basic norm) อันเป็นบ่อเกิดของหลักการทั้งหลายที่เป็นรากฐานรองรับการตัดสินความสมบูรณ์ในผลใช้บังคับใช้ของบรรทัดฐานทางกฎหมายทั้งปวงที่ถูกสร้างขึ้นในระเบียบกฎหมายนั้น ๆ⁹

โดยนัยนี้ การทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายต่าง ๆ และวินิจฉัยให้บทบัญญัติของกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นจำนวน 7 ฉบับ สิ้นผลใช้บังคับไปด้วยเหตุที่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพตลอดจนความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ ย่อมแสดงให้เห็นว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ทำหน้าที่นำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับในการลบล้างบทบัญญัติของกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้น (negative legislator)¹⁰ ซึ่งสะท้อนถึงข้อเท็จจริงที่ว่ารัฐธรรมนูญมิใช่เอกสารทางการเมือง หากแต่เป็นบทบัญญัติของกฎหมายสูงสุดที่สามารถนำมาใช้บังคับได้จริงในกระบวนการตุลาการ นั่นคือ การ

⁹ Aguilera, "Law as a limit to power– The origins of the rule of law in the European legal tradition," pp. 29, 32.

¹⁰ Stone Sweet, *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*, p. 35.

วินิจฉัยเพิกถอนบรรทัดฐานของกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญออกจากระเบียบทางกฎหมายของบ้านเมือง โดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลเทียบเท่ากับการบัญญัติ “กฎหมาย” อีกฉบับหนึ่ง ซึ่งมีผลเป็นการเพิกถอนผลใช้บังคับของกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้สิ้นไป โดยการนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าด้วยเรื่องสิทธิและเสรีภาพ ตลอดจนหลักการและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาปรับใช้ในเรื่องนั้น ๆ แทนที่บทบัญญัติของกฎหมายที่ถูกประกาศให้สิ้นผลใช้บังคับไป ดังจะเห็นได้ว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในบางกรณีได้นำไปสู่การดำเนินการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายอีกหลายฉบับที่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในลักษณะเดียวกันโดยรัฐสภาในเวลาต่อมา อาทิ การแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับทสันนิษฐานความผิดทางอาญา

การทำหน้าที่ดังกล่าวของศาลรัฐธรรมนูญ สามารถอธิบายได้จากหลักการที่ว่า สมาชิกรัฐสภาย่อมตรากฎหมายใด ๆ ได้โดยอิสระภายใต้ขั้นตอนกระบวนการวิธีตรากฎหมาย รวมทั้งกรอบเงื่อนไขที่กำหนดไว้โดยรัฐธรรมนูญ และกฎหมายเหล่านั้นย่อมมีผลใช้บังคับโดยสมบูรณ์ได้ตราได้ที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ นั่นคือ สมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติย่อมตรากฎหมายใด ๆ ขึ้นได้โดยเจตจำนงของเสียงข้างมาก แต่เมื่อเกิดข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญขึ้นในระบบการเมืองแล้ว ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญก็มีหน้าที่นำบรรทัดฐานทางรัฐธรรมนูญมาวินิจฉัย และให้คำตัดสินชี้ขาดที่มีผลลบล้างผลใช้บังคับของกฎหมายเหล่านั้น การวินิจฉัยให้กฎหมายที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญสิ้นผลใช้บังคับไปนั้น แม้จะถือได้ว่าเป็นการร่วมใช้อำนาจในกระบวนการนิติบัญญัติ แต่ก็ก็เป็นเพียงการใช้อำนาจย้อนกลับและกระทำได้โดยจำกัดภายใต้เงื่อนไขและกระบวนการวิธีตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น ในแง่ที่ว่าเป็นการนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับให้เกิดผลในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ตลอดจนรักษาหลักการสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ผ่านการวินิจฉัยให้บทบัญญัติของกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญสิ้นผลใช้บังคับไป

ในอีกด้านหนึ่ง การทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในระบบยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ ก็ส่งผลให้การทำหน้าที่ของผู้พิพากษาในระบบศาลทั่วไป มีขั้นตอนปฏิบัติอย่างใหม่เพิ่มขึ้น นั่นคือ การใช้สิทธิของคู่ความในการยื่นข้อกังขาเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายที่ผู้พิพากษานำมาใช้บังคับกับคดีของตน และผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาคดีในศาลนั้น ๆ มีหน้าที่ต้องพิจารณาข้อโต้แย้งดังกล่าวในเบื้องต้นเพื่อเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยต่อไป ขั้นตอนดังกล่าวส่งผลให้กระบวนการพิพากษาคดีในศาลนั้นต้องพักไว้จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ถูกโต้แย้งนั้นมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีเช่นนี้จึงมีผลโดยตรงต่อทิศทางผลลัพธ์ของการต่อสู้คดีในศาล

กลไกดังกล่าวยังมีผลให้ผู้พิพากษาในศาลทั้งหลาย มีบทบาทหน้าที่ในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมายที่ต้องระมัดระวังตรวจตราในเบื้องต้นว่าบทบัญญัติของกฎหมายหนึ่ง ๆ ที่ตนต้องใช้บังคับในการพิพากษาคดีนั้น เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และหากผู้พิพากษาผู้นั้นเกิดข้อกังขาด้วยตนเองถึงปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายดังกล่าว ก็สามารถทำ

หน้าที่เสนอเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้เช่นกัน โดยนัยนี้ ผู้พิพากษาในศาลจึงทำหน้าที่ตรวจตรากฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ อันเป็นการช่วยพิทักษ์รัฐธรรมนูญในทางอ้อม โดยการเฝ้าระวังมิให้กฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญถูกนำมาใช้บังคับและสร้างผลเสียหายต่อสิทธิของปัจเจกบุคคลที่รัฐธรรมนูญคุ้มครอง ดังนั้น บทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นในลักษณะที่กล่าวมานี้ จึงต่อยอดข้อสรุปที่ได้กล่าวไปในตอนต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญเป็นสถาบันคนละประเภทกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในอดีตอย่างชัดเจน และในขณะเดียวกันก็เป็นองค์กรตุลาการที่มีลักษณะเชิงสถาบันแตกต่างจากศาลต่าง ๆ ในระบบยุติธรรมทั่วไปอย่างชัดเจน

หากกล่าวในทางทฤษฎี การมีกลไกสำหรับเปิดให้ปัจเจกบุคคลซึ่งตกเป็นจำเลยหรือคู่ความในศาลต่าง ๆ สามารถใช้สิทธิยื่นคำร้องข้อกังขาปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับกับคดีของตนต่อผู้พิพากษาในศาลได้นั้น เป็นองค์ประกอบสำคัญที่บ่งชี้ว่าระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาของไทยได้พัฒนาการมาสู่การเป็นระบอบประชาธิปไตยที่มีหลักประกันทางรัฐธรรมนูญ (constitutional democracy)¹¹ นั่นคือ ระบบการเมืองที่การใช้อำนาจอสูงสุดขององค์กรที่มาจากการเลือกตั้งมีกลไกกำกับให้ต้องดำเนินไปภายใต้หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (supremacy of the constitution) ซึ่งวางอยู่บนหลักการที่ถือว่ารัฐธรรมนูญมิใช่เพียงกฎเกณฑ์ว่าด้วยการจัดโครงสร้างองค์กรของรัฐ (organic rule) และกฎเกณฑ์กำกับกระบวนการวิธีปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรของรัฐ (procedural rule) เท่านั้น หากยังมีฐานะเป็นกฎเกณฑ์กำกับเนื้อหาการตัดสินใจภายใต้การกระทำขององค์กรของรัฐทั้งหลาย (substantive rule) อีกด้วย

ดังนั้น กฎหมายฉบับหนึ่ง ๆ ที่รัฐสภาได้บัญญัติขึ้น แม้จะสามารถอ้างได้ว่าเป็นการใช้อำนาจอสูงสุดทางการเมืองในนามผู้แทนปวงชน แต่กฎหมายอันเป็นผลผลิตของการใช้อำนาจทางการเมืองของรัฐสถานนั้น ก็สามารถมีสถานะไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ด้วยสาเหตุต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่มีการกระทำที่ไม่ตรงตามกฎเกณฑ์กำกับกระบวนการวิธีปฏิบัติเกิดขึ้นในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการตรากฎหมายฉบับนั้น หรือกรณีที่เนื้อหาในบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนั้นขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องตรงตามหลักการต่าง ๆ ซึ่งรัฐธรรมนูญไว้วางไว้ โดยเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐาน

¹¹ คำอธิบายทางทฤษฎีการเมือง ดู Pasquale Pasquino, "A Political Theory of Constitutional Democracy: On Legitimacy of Constitutional Courts in Stable Liberal Democracies," in *Morality, Governance, and Social Institutions: Reflections on Russell Hardin*, ed. Thomas Christiano, Ingrid Creppell, and Jack Knight (London: Palgrave Macmillan, 2018), pp. 197-232.

ของบุคคล¹² โดยนัยนี้ ในระบบประชาธิปไตยที่ยึดถือหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ข้อเท็จจริงที่ว่าสมาชิกในรัฐสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนมีมติเสียงข้างมากได้ให้ความเห็นชอบในเรื่องใด ๆ อันเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยแล้ว ย่อมไม่อาจใช้เป็นเหตุผลรองรับความชอบธรรมของการตัดสินใจหรือการกระทำทางกฎหมายที่ละเมิดหรือไม่เป็นไปตามโดยสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญได้ เช่นเดียวกับที่ไม่อาจอ้างได้ว่าการใช้อำนาจใด ๆ ในวงงานของรัฐสภาล้วนเป็นเรื่องทางการเมืองซึ่งดำเนินการตามนโยบายที่พรรคการเมืองได้หาเสียงไว้แล้ว การใช้อำนาจอธิปไตยโดยเสียงข้างมากในรัฐสภาเพื่อดำเนินการในเรื่องนั้นจึงไม่อาจถูกโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ การอ้างเหตุผลเช่นที่กล่าวมานี้ ย่อมหมายถึงการยืนยันว่า การใช้อำนาจสูงสุดของฝ่ายนิติบัญญัติไม่ต้องอยู่ภายใต้บรรทัดฐานทางรัฐธรรมนูญก็ได้หากเรื่องนั้นเป็นเจตจำนงของฝ่ายเสียงข้างมากทางการเมือง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือการยืนยันในหลักการที่ถือว่ารัฐสภาใช้อำนาจสมบูรณ์

ระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่วางอยู่บนหลักการที่ยึดถือความสูงสุดของรัฐธรรมนูญนั้น มิได้หมายความว่า การกระทำทั้งปวงของรัฐสภาและองค์กรของรัฐทั้งหลายต้องดำเนินไปภายใต้กฎหมายที่กำหนดกระบวนการวิธีและขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญเท่านั้น หากยังหมายความว่าองค์กรของรัฐต้องกระทำการใด ๆ โดยเคารพต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของปัจเจกบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ (constitutional rights) อย่างเคร่งครัดอีกด้วย นั่นคือ องค์กรของรัฐนอกจากไม่ใช้อำนาจของตนละเมิดต่อสิทธิดังกล่าวแล้ว ยังมีหน้าที่ต้องกระทำการในอำนาจหน้าที่ของตนเพื่อให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญบรรลุผลได้จริงอีกด้วย อย่างไรก็ตาม สถานะสูงสุดของรัฐธรรมนูญโดยลำพัง ย่อมไม่อาจมีความสมบูรณ์ในทางปฏิบัติได้ หากปราศจากหลักประกันรัฐธรรมนูญจากการถูกละเมิดโดยการกระทำใด ๆ ของรัฐที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือการกระทำใด ๆ ที่มีผลทำลายระเบียบทางรัฐธรรมนูญที่ดำรงอยู่ ด้วยเหตุนี้ในระบบการเมืองที่ยึดถือความสูงสุดของรัฐธรรมนูญจึงมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่วางกลไกปกป้องรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะ ทั้งในรูปกฎหมายเกี่ยวกับขอบเขตและเงื่อนไขในการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ของรัฐ กฎเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการวิธีปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรเหล่านั้น หลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานและหลักการของรัฐธรรมนูญ ตลอดจนระบบยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ¹³

¹² ดู Brewer-Carias, *Judicial Review: Comparative Constitutional Law Essays, Lectures and Courses* (1985-2011), pp. 176-77.

¹³ ดู Stone Sweet, "Constitutions and Judicial Power," pp. 163-80; Lawrence Sager, "The Domain of Constitutional Justice," in *Constitutionalism: Philosophical Foundations*, ed. Larry Alexander (Cambridge: Cambridge University Press, 2001), pp. 235-70.

บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างองค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ

การทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นในกระบวนการต่าง ๆ ของระบบการเมืองนั้น นอกจากจะปรากฏในกรณีการโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายดังกล่าวมาแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญยังมีหน้าที่วินิจฉัยคำร้องที่เกิดจากข้อขัดแย้งระหว่างองค์กรทางการเมืองที่ปฏิบัติหน้าที่โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยตรงอีกด้วย นั่นคือ การวินิจฉัยข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นในระหว่างการนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาปรับใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ในความรับผิดชอบของแต่ละองค์กร ซึ่งอาจมีการตีความเกี่ยวกับกฎเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องเดียวกันด้วยความเข้าใจที่แตกต่างกัน หรือบางกรณีอาจนำไปสู่การกระทบกระทั่งกันในเรื่องเกี่ยวกับการใช้อำนาจขององค์กร ปัญหาข้อพิพาทเรื่องเขตอำนาจระหว่างองค์กรในลักษณะนี้ ปรากฏค่อนข้างมากในช่วงแรกของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งมักมีการจัดตั้งองค์กรและกลไกตลอดจนกฎเกณฑ์ทางการเมืองในลักษณะใหม่ ๆ ขึ้นมา ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้การวินิจฉัยคำร้องที่เกิดจากข้อขัดแย้งระหว่างองค์กรทางการเมืองที่ปฏิบัติหน้าที่โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ เป็นบทบาทหน้าที่อีกส่วนหนึ่งซึ่งจัดเป็นภารกิจด้านรองของศาลรัฐธรรมนูญ

ผลการศึกษาพบว่า บทบาทหน้าที่ด้านรองของศาลรัฐธรรมนูญกลุ่มหนึ่ง คือ **การวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการตีความรัฐธรรมนูญซึ่งเกิดขึ้นจากข้อขัดแย้งระหว่างองค์กรที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามบทบัญญัติหรือกฎเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญโดยตรง** แม้ในหลายกรณีข้อขัดแย้งหรือความไม่ลงรอยกันในประเด็นดังกล่าวจะสามารถหาข้อยุติลงได้ในพื้นที่ทางการเมือง แต่ถึงที่สุดแล้วองค์กรเหล่านั้นก็มักจะอาศัยช่องทางการยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่วินิจฉัยหาข้อยุติแทน ส่วนหนึ่งเป็นเพราะโดยตรรกะในการทำงานแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ยุติข้อโต้แย้งระหว่างสองฝ่ายในฐานะฝ่ายที่สามที่ไม่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง และมีกระบวนการตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทโต้แย้งโดยอ้างอิงบรรทัดฐานทางกฎหมาย มิใช่การตัดสินโดยพิจารณาประเด็นเหตุผลทางการเมือง เมื่อปัญหาความเข้าใจเรื่องข้อกฎหมายที่ไม่ตรงกัน หรือข้อขัดข้องในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกิดขึ้นระหว่างองค์กรของรัฐ โดยเฉพาะปัญหาเรื่องเส้นแบ่งอำนาจหน้าที่ เขตอำนาจ และภารกิจหน้าที่ (jurisdictional disputes) ถือเป็นปัญหาส่วนหนึ่งของการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงได้รับมอบหมายจากรัฐธรรมนูญให้มีหน้าที่ในฐานะกรรมการตัดสินชี้ขาดขั้นสุดท้ายโดยคำวินิจฉัยมีผลผูกพันทุกองค์กร

ในช่วงภายใต้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะเห็นได้ว่า คำร้องที่เข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจำนวนหนึ่ง มีสาระสำคัญเป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่วินิจฉัยปัญหา

ข้อขัดแย้งหรือความไม่ลงรอยในความเข้าใจเกี่ยวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ โดยเฉพาะบรรดาองค์กรที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเกี่ยวกับที่มาองค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ และเงื่อนไขในการปฏิบัติหน้าที่ไว้โดยตรง คำร้องในลักษณะนี้ปรากฏให้เห็นในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจำนวน 58 คำวินิจฉัย ซึ่งอาจจำแนกตามลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยประเด็นตามคำร้องเหล่านั้นได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

ลักษณะแรก การวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการตีความรัฐธรรมนูญ สาระสำคัญของประเด็นคำร้อง สามารถจำแนกได้ 3 กรณี ได้แก่ กรณีที่หนึ่ง การตีความอำนาจหน้าที่ขององค์กร ครอบคลุมตั้งแต่อำนาจหน้าที่ของตำรวจชั้นผู้ใหญ่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง วุฒิสภา คณะกรรมการการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง กรณีที่สอง การตีความข้อกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร ประกอบด้วย ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่ง การสิ้นสุดสมาชิกภาพ กระบวนการสรรหา รวมถึงการจัดการเลือกตั้ง และกรณีที่สาม การตีความขอบเขตความหมายของถ้อยคำในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ครอบคลุมตั้งแต่ปัญหาคำจำกัดความ เงื่อนไขของการบังคับใช้ วิธีการบังคับใช้ และขอบเขตของการบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ลักษณะที่สอง การวินิจฉัยข้อขัดแย้งเรื่องเขตอำนาจระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ สาระสำคัญของประเด็นคำร้อง สามารถจำแนกได้ 2 กรณี ได้แก่ กรณีที่หนึ่ง ปัญหาข้อขัดแย้งที่ว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือไม่ เพียงใด และกรณีที่สอง องค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปมีปัญหาโต้แย้งกันว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่ง หากพิจารณาโดยภาพรวม จะเห็นได้ว่า ลักษณะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นคู่กรณีพิพาทเรื่องเขตอำนาจนั้น มีทั้งกรณีที่เป็นกรณีโต้แย้งระหว่างองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติกับองค์กรฝ่ายบริหาร องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรฝ่ายตุลาการกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรฝ่ายบริหารกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และการโต้แย้งว่าองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติกระทำการในอำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการโต้แย้งโดยสมาชิกในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติด้วยกันเอง¹⁴

¹⁴ กรณีศึกษาเปรียบเทียบเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้โดยเฉพาะ ดู Yaniv Roznai, *Unconstitutional Constitutional Amendments: The Limits of Amendment Powers* (Oxford: Oxford University Press, 2017).

หากพิจารณาในทางทฤษฎี การเกิดข้อพิพาทโต้แย้งระหว่างองค์กรทางการเมืองฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และองค์กรคู่กรณีไม่สามารถหาข้อยุติอันเป็นที่ยอมรับร่วมกันได้ หรือไม่สามารถทางออกที่จะนำไปสู่การคลี่คลายข้อขัดขัดในการปฏิบัติงานระหว่างกันได้ องค์กรคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจึงอาศัยกลไกการยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนี้ก็คือ “กระบวนการทางการเมือง” (political process) อีกลักษณะหนึ่ง ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อองค์กรทางการเมืองต่าง ๆ ได้ทำหน้าที่ในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของตน กระบวนการดังกล่าวดำเนินไปโดยผ่านการปฏิสัมพันธ์เชิงสถาบัน (institutional interactions) ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ รวมถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญ นั่นคือ ปฏิสัมพันธ์ในรูปบทสนทนาทางรัฐธรรมนูญที่เกิดจากการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของแต่ละองค์กร ผลที่เกิดจากการปฏิสัมพันธ์เหล่านั้นจึงมีส่วนในการกำหนดจังหวะและวิถีทางที่ตัวระบบการเมืองโดยรวมดำเนินไป หรือแม้กระทั่งมีผลกระทบต่อเสถียรภาพในการทำงานของระบบการเมืองโดยรวม โดยเฉพาะในกรณีข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญขององค์กรทางการเมืองเหล่านั้นเชื่อมโยงกับความขัดแย้งทางการเมืองที่ขยายวงออกไปในสังคม และนำไปสู่วิกฤตทางรัฐธรรมนูญของระบบการเมืองนั้น¹⁵

การโต้แย้งถกเถียงระหว่างสถาบันทางการเมืองในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความหมายและการปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เป็นกระบวนการทางการเมืองที่สำคัญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายฉบับหนึ่งที่วางกฎเกณฑ์และบรรทัดฐานสูงสุดในระบบการเมืองนั้น จำเป็นต้องมีการตีความอยู่เสมอในระหว่างการใช้ภายใต้สถานการณ์และบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับหนึ่ง ๆ จึงมักถูกตีความซ้ำแล้วซ้ำอีกอย่างไม่หยุดนิ่ง เมื่อการนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาปรับใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ว่าโดยองค์กรฝ่ายใด ย่อมต้องมีการตีความโดยองค์กรนั้น ๆ อยู่เสมอ โดยเฉพาะการตีความรัฐธรรมนูญโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรต่าง ๆ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยตรง สถาบันเหล่านี้จึงเป็นตัวแสดงที่มีโอกาสจะละเมิดกฎเกณฑ์หรือปฏิบัติหน้าที่ออกนอกขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมากที่สุด ดังนั้น การโต้แย้งระหว่างองค์กรเหล่านั้นเมื่อเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการตีความเขตอำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ และคู่กรณียื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาที่เกิดขึ้น จึงอาจเรียกได้ว่า “กระบวนการสร้างบทสนทนาทางรัฐธรรมนูญ” (constitutional dialogues) ซึ่งเกิดขึ้นในระหว่างที่กระบวนการทางการเมืองดำเนินไป ทั้งนี้ กระบวนการดังกล่าวเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อระบบการเมืองนั้นมีกลไกการยุติข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ

¹⁵ ดู Louis Fisher, *Constitutional Dialogues: Interpretation as Political Process* (Princeton: Princeton University Press, 1988).

ดำรงอยู่ ในฐานะกลไกตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่ยุติข้อโต้แย้งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายใต้ปริมณฑลของการบังคับใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญ¹⁶

โดยนัยนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อขัดแย้งในกระบวนการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ในระบบการเมือง โดยอาศัยกฎเกณฑ์และหลักการทางรัฐธรรมนูญเป็นบรรทัดฐานในการชี้ขาดขั้นสุดท้าย บทบาทหน้าที่ในลักษณะนี้มีผลประการสำคัญคือ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตกอยู่ในฐานะผู้ให้คำตัดสินที่มีผลเป็นการสร้างบรรทัดฐานสำหรับยุติข้อขัดแย้งทางรัฐธรรมนูญในเรื่องนั้น ๆ ขึ้นมาใหม่ ผ่านคำวินิจฉัยที่มีเนื้อหาเป็นการขยายความนัยของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ไม่ชัดเจนให้มีรายละเอียดที่กระจ่างชัดขึ้นหรือวางแนวทางปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ในทิศทางที่สอดคล้องกับบริบทของการปฏิบัติจริง

สำหรับผลลัพธ์จากการมีกลไกดังกล่าวที่เกิดขึ้นต่อระบบการเมืองโดยรวมก็คือ การปฏิสัมพันธ์ทางการเมืองกลายเป็นกระบวนการที่คลี่คลายไปบนฐานของการชี้ขาดพิพาททางรัฐธรรมนูญ กระบวนการดังกล่าวมีลักษณะเป็นวงจรที่เมื่อเริ่มต้นขึ้นแล้ว ก็ยังขยายฐานรองรับการทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในตัดสินข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญในอนาคตให้กว้างยิ่งขึ้นไปเรื่อย ๆ เนื่องจากผลของคำวินิจฉัยตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญแต่ละครั้ง มีนัยเท่ากับการสร้างกฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ (constitutional decision-making/rule-making) ซึ่งมีผลดีกรอบพฤติกรรมและความสัมพันธ์ในอนาคต ทั้งระหว่างองค์กรทางการเมืองฝ่ายต่าง ๆ ด้วยกันเอง และระหว่างองค์กรเหล่านั้นกับศาลรัฐธรรมนูญ กระบวนการปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวจึงดำรงอยู่และมีวิวัฒนาการไปด้วยตัวเอง

ในทางทฤษฎี สามารถอธิบายได้ว่าวงจรดังกล่าวเป็นผลจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรระดับมหภาค ได้แก่ บรรทัดฐานทางรัฐธรรมนูญซึ่งวางกรอบกระบวนการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ อย่างเป็นทางการ หลักกฎหมายที่เกิดจากการวินิจฉัยตีความรัฐธรรมนูญของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในการตัดสินชี้ขาดข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญกรณีที่ผ่านมา ๆ มา รวมทั้งบรรทัดฐานหรือแบบแผนพฤติกรรมที่เกิดจากการปฏิสัมพันธ์ซึ่งตัวแสดงที่เกี่ยวข้องยึดถือปฏิบัติกันมา กับตัวแปรระดับจุลภาค ซึ่งประกอบด้วยบุคคลที่เป็นสมาชิกรัฐสภา สมาชิกองค์กรฝ่ายบริหาร สมาชิกในองค์กรตาม

¹⁶ กรณีศึกษาเปรียบเทียบ ดู Dieter Grimm, "Constitutional Adjudication and Constitutional Interpretation: Between Law and Politics," *NUJS Law Review* 4, no. 15 (2011): 15-29; Alec Stone Sweet, "Constitutional Dialogues: Protecting Human Rights in France, Germany, Italy and Spain," in *Constitutional Dialogues in Comparative Perspective*, ed. Sally J. Kenney, William M. Reisinger, and John C. Reitz (London: Palgrave Macmillan, 1999), pp. 8-41.

รัฐธรรมนูญ คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้พิพากษาศาลยุติธรรม รวมไปถึงบุคคลที่เกี่ยวข้องกับประเด็นข้อขัดแย้งที่ถูกยื่นคำร้องเข้าสู่ศาลรัฐธรรมนูญ¹⁷

ภายใต้ปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรดังกล่าว คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ประสานบรรทัดฐานที่เป็นนามธรรมในตัวบทรัฐธรรมนูญเข้ากับการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมในแต่ละกรณี ผ่านการนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาใช้วินิจฉัยตีความเพื่อยุติข้อพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำที่มีการยื่นคำร้อง แต่ในขณะเดียวกัน การทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญเองก็อยู่ภายใต้เงื่อนไขแวดล้อมของบริบททางสังคมและการเมืองในขณะนั้นด้วย นั่นคือ การวินิจฉัยตัดสินข้อพิพาทแต่ละครั้งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้นมิได้เกิดขึ้นในสุญญากาศ หรือเป็นการตัดสินชี้ขาดประเด็นข้อพิพาทบนฐานการคิดคำนึงถึงความพึงพอใจหรือจุดยืนส่วนบุคคลของตุลาการแต่ละคนโดยอิสระ หากแต่การตัดสินข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญก็มีลักษณะเป็นการวินิจฉัยที่มุ่งให้คำตัดสินที่ปรากฏออกมาในแต่ละสถานการณ์มีผลทั้งในแง่การยุติข้อพิพาทอันเป็นทางออกสำหรับการปฏิบัติในกรณีนั้น ๆ เพื่อให้ระบบการเมืองสามารถดำเนินต่อไปได้ และในแง่การสร้างกรอบแนวทางที่เป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวสำหรับกรณีที่จะเกิดขึ้นในอนาคตไปในเวลาเดียวกันด้วย¹⁸

จากที่กล่าวมา สรุปได้ว่า ภายใต้กระบวนการวินิจฉัยข้อพิพาทเรื่องการตีความรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเขตอำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทสำคัญในการทำให้รัฐธรรมนูญในฐานะบรรทัดฐานกฎเกณฑ์ที่กำกับเหนือการกระทำของตัวแสดงทางการเมืองได้รับการปรับใช้ในทางปฏิบัติให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมการเมืองในแต่ละช่วงเวลาอย่างต่อเนื่อง และส่งผลให้องค์กรทางการเมืองต้องใช้อำนาจในความรับผิดชอบของตนโดยสอดคล้องกับบรรทัดฐานที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วางขึ้นสำหรับยึดถือปฏิบัติในบริบทนั้น ๆ ไปพร้อมกันด้วย หาก

¹⁷ คำอธิบายการจัดองค์กรและสถาบันรองรับระบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการ (judicial review) ในมิติพฤติกรรมเชิงกลยุทธ์ของตัวแสดงทางการเมือง ซึ่งตั้งอยู่บนกรอบทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผล (Rational Choice Theory) ดู ไชยันต์ ไชยพร, จอน เอลสเตอร์ (Jon Elster) กับทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผล (Rational Choice Theory), หน้า 230-40.

¹⁸ ข้อสรุปในประเด็นนี้ยังเห็นได้จากผลการศึกษาเปรียบเทียบบทบาทของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลสูงสุดในประเทศเยอรมนี ฝรั่งเศส ประเทศในแถบยุโรปตะวันออก แคนาดา และแอฟริกาใต้ ซึ่งสรุปว่าตุลาการผู้วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาข้อพิพาทในทางรัฐธรรมนูญ (constitutional judges) มักมีบทบาทเทียบเคียงได้กับ "นักทฤษฎีการเมืองประยุกต์" (applied political theorists) เนื่องจากการทำหน้าที่ของศาลสูงสุดหรือศาลรัฐธรรมนูญในประเทศเหล่านั้น ก่อให้เกิดบทบาทหน้าที่ทางการเมืองประเภทใหม่ขึ้นมาในระบบการเมือง ดู Robertson, *The Judge as Political Theorist: Contemporary Constitutional Review*. คำอธิบายบทบาทของคณะผู้พิพากษาศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกาในฐานะผู้ทำหน้าที่นำหลักการและความรู้ทางปรัชญาการเมืองมาปฏิบัติให้เกิดผลได้จริง ดู ไชยันต์ ไชยพร, "เมื่อไมเคิล วอลเซอร์ ต้องเผชิญกับปัญหาเดียวกับเพลโต."

พิจารณาในมิติการปฏิสัมพันธ์เชิงสถาบันที่มีผลต่อการสร้างกรอบกติกาขึ้นมาใหม่ในระบบการเมืองการปกครอง จะเห็นได้ว่า บทบาทดังกล่าวของศาลรัฐธรรมนูญถือเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญของระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตย ในแง่ที่การเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ประคับประคองระบบการเมืองในยามที่สถาบันทางการเมืองฝ่ายต่าง ๆ เกิดข้อขัดแย้งในประเด็นปัญหาทางรัฐธรรมนูญซึ่งไม่อาจหาข้อยุติด้วยกลไกทางการเมืองได้ เมื่อข้อพิพาทเหล่านั้นถูกยื่นเข้าสู่กระบวนการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ การทำหน้าที่ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในกระบวนการยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญก็คือการแปรเปลี่ยนปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างสถาบันการเมืองให้กลายเป็นประเด็นปัญหาทางกฎหมายซึ่งสามารถหาข้อยุติได้โดยการให้เหตุผลทางรัฐธรรมนูญ โดยนัยนี้ การทำหน้าที่ขององค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจึงเปรียบได้กับบทบาทการใช้อำนาจผ่านการให้เหตุผลของคณะบุคคล (the few) ซึ่งเป็นการใช้อำนาจที่มุ่งสร้างดุลยภาพให้เกิดขึ้นในระบอบการเมืองที่ผสมผสานองค์ประกอบของการใช้อำนาจโดยคนจำนวนมากเข้ากับบุคคลคนเดียวและคณะบุคคล (mixed constitution)¹⁹

บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการกำกับควบคุมการปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในกระบวนการทางการเมือง

ในประเทศที่พัฒนาระบบประชาธิปไตยผ่านการปฏิรูประบอบรัฐธรรมนูญนั้น ศาลรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นใหม่นอกจากจะมีหน้าที่ดำเนินการหลักในด้านต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว ยังมีบทบาทหน้าที่ในการวินิจฉัยคำร้องในส่วนที่เป็นอำนาจเสริม (ancillary powers) อีกด้วย ในกรณีศาลรัฐธรรมนูญไทยนั้น บทบาทหน้าที่ในกลุ่มนี้ปรากฏให้เห็นผ่านการทำหน้าที่บังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่วางกฎเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับองค์กรทางการเมืองและการดำเนินกิจกรรมของตัวแสดงในระบบการเมือง โดยเฉพาะการดำเนินการกิจการของพรรคการเมือง กระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองของสมาชิกรัฐสภา และความถูกต้องสมบูรณ์ตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญในการดำรงตำแหน่งทางการเมือง กล่าวคือ ในการปฏิบัติภารกิจที่เป็นอำนาจเสริมนี้ ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่วินิจฉัยคำร้องที่เป็นการกล่าวหาที่ว่าบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและพรรคการเมือง มีการ

¹⁹ คำอธิบายทางทฤษฎีการเมืองเกี่ยวกับบทบาทของคณะบุคคลที่ใช้อำนาจผ่านการให้เหตุผลในกระบวนการตุลาการในบริบทระบบประชาธิปไตยที่มีกลไกยุติข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ ดู Morgan Herman Hansen, "The Mixed Constitution Versus the Separation of Powers: Monarchical and Aristocratic Aspects of Modern Democracy," *History of Political Thought* 31 (Summer, 1978): 509-31; Pasquino, "A Political Theory of Constitutional Democracy: On Legitimacy of Constitutional Courts in Stable Liberal Democracies," 197-232.

กระทำอย่างหนึ่งอย่างใดที่ไม่เป็นไปตามกฎเกณฑ์และเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรือมีการดำเนินการในเรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ในการวินิจฉัยคำร้องในลักษณะนี้ ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่นำบทบังคับในรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยเรื่องนั้น ๆ มาใช้บังคับต่อบุคคลและองค์กรที่กระทำความผิดโดยตรง นอกจากนี้ยังรวมถึงการใช้อำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้องค์กรที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดไว้อีกด้วย ผลการศึกษาพบว่า ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2550 ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทในการปฏิบัติการที่เป็นอำนาจเสริมโดยจำแนกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

ลักษณะแรก การวินิจฉัยปัญหาความถูกต้องสมบูรณ์ของการดำเนินการกิจการพรรคการเมือง ปรากฏในคำวินิจฉัย จำนวน 126 คำวินิจฉัย สามารถจำแนกประเด็นสาระสำคัญของคำร้องได้เป็น 9 กรณี ดังนี้ กรณีที่หนึ่ง การโต้แย้งคำสั่งนายทะเบียนพรรคการเมือง กรณีที่สอง การโต้แย้งมติคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง กรณีที่สาม คำขอให้สั่งยุบรวมพรรคการเมือง กรณีที่สี่ คำขอให้สั่งยุบเลิกพรรคการเมือง กรณีที่ห้า ปัญหาการมีสมาชิกพรรคและสาขาพรรคไม่ครบตามจำนวนที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนด กรณีที่หก ปัญหาการไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับพรรคการเมือง กรณีที่เจ็ด ปัญหาการไม่จัดทำรายงานการดำเนินการกิจการประจำปี กรณีที่แปด ปัญหาการไม่จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมือง และกรณีที่เก้า กรณีอัยการสูงสุดขอให้มีคำสั่งยุบพรรคการเมืองด้วยเหตุที่กระทำความผิดอันมีโทษทางรัฐธรรมนูญ

ลักษณะที่สอง การวินิจฉัยปัญหาความถูกต้องสมบูรณ์ตามเงื่อนไขรัฐธรรมนูญของการดำรงตำแหน่งทางการเมือง ปรากฏในคำวินิจฉัยจำนวน 60 คำวินิจฉัย สามารถจำแนกประเด็นสาระสำคัญของคำร้องได้ 9 ลักษณะ ดังนี้ กรณีที่หนึ่ง การสิ้นสุดสถานภาพของการเป็นรัฐมนตรี กรณีที่สอง การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรณีที่สาม การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา กรณีที่สี่ การพ้นจากตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรณีที่ห้า การจงใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินของรัฐมนตรีหรือยื่นข้อมูลอันเป็นเท็จ กรณีที่หก การจงใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินของข้าราชการการเมืองหรือยื่นข้อมูลอันเป็นเท็จ กรณีที่เจ็ด การจงใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือยื่นข้อมูลอันเป็นเท็จ กรณีที่แปด การจงใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินของสมาชิกวุฒิสภาหรือยื่นข้อมูลอันเป็นเท็จ และกรณีที่เก้า การจงใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือยื่นข้อมูลอันเป็นเท็จ

ลักษณะที่สาม การวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้ง ปรากฏในคำวินิจฉัย จำนวน 2 คำวินิจฉัย คือ กรณีคำร้องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญกรณีการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2549 และกรณีคำร้องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 ตามพระราชบัญญัติการยุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2556 การทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องทั้งสองกรณีนี้ เป็นการพิจารณาคดีบนฐานการพิสูจน์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นเหตุที่ส่งผลให้การจัดการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นดำเนินไปโดยไม่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ บรรทัดฐาน ตลอดจนหลักการของรัฐธรรมนูญ และมีประเด็นวินิจฉัยที่เป็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

การทำหน้าที่วินิจฉัยคำร้องที่เป็นข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญหรือการไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทเกี่ยวข้องโดยตรงกับการตัดสินความผิดและบังคับใช้บทลงโทษทางรัฐธรรมนูญต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและพรรคการเมือง หรือแม้กระทั่งวินิจฉัยให้การใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในการจัดการเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเป็นโมฆะ เมื่อประเด็นคำร้องในกลุ่มนี้เป็นกรณีที่อยู่ในกระแสความสนใจของสื่อมวลชนและสาธารณชนในสังคม บทบาทที่เป็นภารกิจด้านรองนี้จึงมักถูกเข้าใจหรือถูกทำให้เป็นที่รับรู้ในฐานะบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญที่อยู่เหนือองค์กรทางการเมือง และนำมาสู่คำอธิบายในทำนองที่ว่าศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการแทรกแซงควบคุมเหนือตัวแสดงทางการเมืองอื่น ๆ ทั้งหมดในระบบการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการยกกรณีการวินิจฉัยการสิ้นสุดสถานะการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี การสั่งยุบพรรคการเมือง และการวินิจฉัยให้การจัดตั้งเป็นโมฆะ เพื่อเป็นหลักฐานอ้างอิงข้อสรุปในลักษณะดังกล่าว ความเข้าใจบทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในมุมมองผิวเผินเช่นนี้ นับเป็นรากฐานสำคัญของวาทกรรมว่าด้วย “ตุลาการภิวัตน์” และ “ตุลาการปกครองบ้านเมือง” ซึ่งแพร่หลายในแวดวงสื่อสารมวลชน นักวิชาการบางกลุ่ม นักการเมืองบางขั้ว ตลอดจนผู้คนในสังคมไทยตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมา

หากพิจารณาในทางวิชาการ ปรากฏการณ์ดังกล่าวท้าทายให้นักรัฐศาสตร์และนักนิติศาสตร์ต้องหันมาตั้งคำถามเพื่อทบทวนฐานความรู้และความเข้าใจของตนเกี่ยวกับสิ่งที่เรียกว่า “ประชาธิปไตย” ในโลกทางการเมืองของศตวรรษที่ 21 โดยเฉพาะปัญหาช่องว่างระหว่างอุดมคติของระบบการเมืองแบบเสรีประชาธิปไตยกับวิถีปฏิบัติและการทำงานของระบบประชาธิปไตยที่ดำเนินไปในสภาพความเป็นจริง ภายใต้บริบทปัญหาทางสังคมและการเมืองของแต่ละประเทศ กล่าวคือ ปัญหาช่องว่างระหว่างอุดมคติและความเป็นจริงของการเมืองในระบบประชาธิปไตยนั้น สะท้อนให้เห็นเด่นชัดในกรณีประเทศที่อยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านของระบบการเมืองมาสู่ประชาธิปไตยระลอกใหม่ ซึ่งมักมีบริบทภูมิหลังทางสังคมและการเมืองในลักษณะที่ต่างไปจากประเทศเสรีประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพและมั่นคง ไม่ว่าจะเป็นการมีภูมิหลังปัญหาความแตกแยกรุนแรงของคนในสังคมอันเนื่องมาจากความขัดแย้งบนฐานชาติพันธุ์และสีผิว ความแตกต่างด้านศาสนาและลัทธิความเชื่อของ

ผู้คนในสังคมเดียวกัน ความขัดแย้งทางอุดมการณ์ รวมถึงความขัดแย้งทางการเมืองที่ฝังรากอยู่ในประวัติศาสตร์ของประเทศ

ระบบประชาธิปไตยที่ได้รับการสถาปนาขึ้นใหม่ในสังคมที่มีรอยปริแยกแตกร้าวในลักษณะต่าง ๆ ดังกล่าวจึงมีแนวโน้มจะกลายเป็น “ระบบประชาธิปไตยที่มีความเปราะบาง” (fragile democracies) นั่นคือ เมื่อประเทศเหล่านั้นได้ปฏิรูปรัฐธรรมนูญเพื่อเปลี่ยนผ่านมาสู่การมีระบบการเมืองแบบเสรีประชาธิปไตยแล้ว ในท้ายที่สุดกลับไม่สามารถรักษาระบบการเมืองนั้นไว้ได้ ไม่ว่าจะเป็นโดยเหตุที่เกิดปัญหาหยุดชะงักของตัวระบบการเมือง ความล้มเหลวในการรักษากฎเกณฑ์และหลักการพื้นฐานของระบบประชาธิปไตยไว้เมื่อเผชิญกับปัญหาความสุดโต่งทางการเมือง หรือแม้แต่การหวนกลับไปสู่การปกครองแบบอำนาจนิยมในรูปแบบต่าง ๆ²⁰ ดังนั้น รัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่ในหลายประเทศที่มีลักษณะดังกล่าวมานี้ จึงมีกลไกทางรัฐธรรมนูญเพื่อปกป้องตัวระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่เพิ่งสถาปนาขึ้นจากการถูกทำลายโดยภัยคุกคามและอันตรายที่มาจากภายในระบบการเมืองนั่นเอง

ในทางทฤษฎี อธิบายได้ว่า ระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยในสังคมที่มีความแตกร้าวภายในนั้น จำเป็นต้องมีกลไกปกป้องคุ้มครองตัวเองจากการถูกบั่นทอนทำลายลงโดยการใช้สิทธิและเสรีภาพในกระบวนการทางการเมืองแบบประชาธิปไตยโดยกลุ่มคนที่มีอุดมการณ์สุดโต่งหรือพรรคการเมืองที่เป็นปฏิปักษ์ต่อระเบียบทางสังคมและระบอบการเมืองตามรัฐธรรมนูญนั่นเอง (militant democracy)²¹ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ตีกรอบจำกัดขอบเขตและเงื่อนไขของการกระทำและการดำเนินกิจกรรมของตัวแสดงทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันปัญหาการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงการใช้อำนาจหน้าที่และเอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญภายใต้กลไกของระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย เพื่อเป็นหนทางในการบรรลุปเป้าหมายเฉพาะของกลุ่มบุคคลหรือพรรคการเมืองซึ่งขัดแย้งต่อหลักการเสรีประชาธิปไตยหรือคุกคามเป็นอันตรายต่อระเบียบทางสังคมและการเมืองที่ดำรงอยู่ อาทิ การอาศัยกลไกการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองเป็นพื้นที่ในการรณรงค์ปลุกกระดมกระแสแนวคิดแบบสุดโต่งในสังคม การอาศัยกลไกการเลือกตั้งเป็นช่องทางเข้าไปสู่รัฐสภาเพื่อผลักดันเป้าหมายทางอุดมการณ์ที่บั่นทอนทำลายระเบียบ

²⁰ งานศึกษาเปรียบเทียบประเทศประชาธิปไตยเปราะบาง ดู Samuel Issacharoff, *Fragile Democracies: Contested Power in the Era of Constitutional Courts* (New York: Cambridge University Press, 2015).

²¹ คำอธิบายทางทฤษฎี ดู Afshin Ellian and Bastiaan Rijpkema, eds., *Militant Democracy – Political Science, Law and Philosophy* (Dordrecht: Springer, 2018). งานศึกษาเปรียบเทียบ ดู Markus Thiel, ed., *The ‘Militant Democracy’ Principle in Modern Democracies* (Surrey: Ashgate, 2009).

ทางการเมืองและรูปแบบของรัฐที่ดำรงอยู่ การอาศัยเสียงข้างมากในรัฐสภาเปลี่ยนแปลงหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ การอาศัยตำแหน่งทางการเมืองและทรัพยากรของรัฐเพื่อเป้าหมายในการสร้างความได้เปรียบทางการเมือง ปิดกั้นฝ่ายที่เห็นต่างและทำลายฝ่ายตรงข้ามทางการเมือง

หากพิจารณาโดยทั่วไป กลไกทางรัฐธรรมนูญดังกล่าว ปรากฏให้เห็นผ่านบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ตีกรอบจำกัดขอบเขตของการกระทำและการดำเนินกิจการทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย (democratic constraints) โดยมีกลไกเชิงสถาบันในการบังคับใช้บทบัญญัติเหล่านั้นให้บรรลุประสิทธิผลจริง ไม่ว่าจะเป็นกฎเกณฑ์จำกัดควบคุมกระบวนการเข้าสู่ระบบการเมืองของพรรคการเมือง การลงสมัครแข่งขันรับเลือกตั้ง การรณรงค์ทางการเมือง กฎเกณฑ์และกรอบเงื่อนไขจำกัดการใช้อำนาจทางการเมืองโดยเสียงข้างมาก รวมถึงข้อผูกมัดการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีอำนาจในการควบคุมกลไกของรัฐและทรัพยากรสาธารณะ กลไกเหล่านี้ นับเป็นลักษณะสำคัญของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมใหม่ (new constitutionalism) ซึ่งสะท้อนให้เห็นในรัฐธรรมนูญที่เพิ่งจัดทำขึ้นในหลายประเทศที่อยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านมาสู่การพัฒนาระบบประชาธิปไตยขึ้นใหม่ในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 รวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา

โดยนัยนี้ บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยปัญหาความถูกต้องสมบูรณ์ของการดำเนินกิจการพรรคการเมือง การวินิจฉัยปัญหาความถูกต้องสมบูรณ์ตามเงื่อนไขรัฐธรรมนูญของการดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้ง จึงแสดงให้เห็นถึงการดำรงอยู่ของกลไกการบังคับใช้กฎเกณฑ์เกี่ยวกับกรอบจำกัดการดำเนินกิจกรรมของตัวแสดงทางการเมือง และเงื่อนไขข้อผูกมัดการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้อเท็จจริงดังกล่าว บ่งชี้ถึงความแตกต่างระหว่างระบบการเมืองไทยในช่วงหลังปี 2540 เป็นต้นมากับระบบการเมืองในช่วงก่อนหน้านั้นได้อย่างชัดเจน กล่าวคือ การมีศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ในฐานะกลไกเชิงสถาบันในการกำกับตรวจสอบและวินิจฉัยข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการกระทำของตัวแสดงทางการเมืองที่เป็นการละเมิดกรอบเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ และการใช้อำนาจของฝ่ายเสียงข้างมากทางการเมืองโดยรุกร้าออกนอกขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ มีผลให้ระบบการเมืองไทยเคลื่อนมาสู่การเป็นระบบประชาธิปไตยที่มีกลไกปกป้องคุ้มครองตัวเอง และส่งผลให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นตัวแทนเชิงสถาบันอีกฝ่ายหนึ่งที่เข้ามามีบทบาทสำคัญในกระบวนการทางการเมือง ผ่านการทำหน้าที่ยุติข้อพิพาทเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือการไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ เงื่อนไข ตลอดจนหลักการและคุณค่าของรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ดี บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการกำกับให้กระบวนการใช้สิทธิทางการเมืองและการใช้อำนาจทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยต้องดำเนินไปภายใต้กรอบกฎเกณฑ์และเงื่อนไขข้อจำกัดของรัฐธรรมนูญนี้ มักถูกเข้าใจผิดว่าเป็นบทบาทหน้าที่ด้านหลักของศาลรัฐธรรมนูญ

เนื่องจากการวินิจฉัยคำร้องในเรื่องเหล่านี้มักอยู่ในกระแสความสนใจของตัวแสดงทางการเมือง และถูกนำเสนอในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของประเด็นความขัดแย้งทางการเมืองในพื้นที่สื่อมวลชนอยู่เสมอ จนนำมาสู่มุมมองทั่วไปที่แพร่หลายในสังคมที่ว่า ศาลรัฐธรรมนูญคือ “ศาลการเมือง” อย่างไรก็ตาม ความเข้าใจเช่นนี้อาจมีสาเหตุมาจากหลายปัจจัยด้วยกัน นับตั้งแต่ปัจจัยเกี่ยวกับการรับรู้บทบาทของตนเองของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคนในช่วงที่ผ่านมา ซึ่งมีผลโดยตรงต่อพฤติกรรมการปฏิบัติหน้าที่ในการวินิจฉัยคำร้องในกลุ่มนี้ ดังจะเห็นได้จากการวินิจฉัยในหลายกรณีที่นำมาสู่การตั้งคำถามต่อการทำหน้าที่ของตัวตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งในแง่ความถูกต้องเป็นธรรมของกระบวนการวิธีพิจารณาความ และในแง่คุณภาพของการให้คำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคน รวมถึงเนื้อหาของการให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญที่สามารถสร้างความกระจ่างแก่คู่กรณีและสาธารณชนในสังคมวงกว้างได้ นอกจากนี้ ปัจจัยอีกด้านหนึ่งคือสภาพความไม่ลงตัวในเชิงความรู้ความเข้าใจทั้งในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในระบบประชาธิปไตยที่ปรากฏให้เห็นในแวดวงวิชาการไทยเอง โดยเฉพาะการยึดมั่นในคำอธิบายด้านเดียวที่ว่าศาลรัฐธรรมนูญย่อมเป็นสถาบันที่เป็นปฏิปักษ์ต่อเสียงข้างมากเสมอ และเป็นเพียงเครื่องมือทางการเมืองของฝ่ายชนชั้นนำอนุรักษนิยมในการแทรกแซงการเมืองและทำลายพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้ามซึ่งมีเป็นประชาธิปไตยและมีฐานความชอบธรรมจากคะแนนเสียงเลือกตั้งส่วนใหญ่

ศาลรัฐธรรมนูญในฐานะสถาบันใหม่ในระบบการเมืองไทย

ในวิทยานิพนธ์นี้ ผู้วิจัยพยายามแสดงให้เห็นว่า บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในระบบการเมืองคือการทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ การก่อตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นในฐานะสถาบันใหม่ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญในตัวระบบการเมือง นั่นคือ การมีระบบยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกลไกเชิงสถาบันรูปแบบใหม่เพิ่มขึ้นมาในระบบประชาธิปไตยของไทย นับแต่รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ทางตุลาการ โดยนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญตลอดจนหลักการและบรรทัดฐานทางรัฐธรรมนูญ มาปรับใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องที่เป็นข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นในระหว่างที่กระบวนการทางการเมืองดำเนินไป ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่ใช่ “ศาลพิเศษ” หรือ “ศาลการเมือง” อีกทั้งศาลรัฐธรรมนูญก็มีใช้องค์กรที่มีพัฒนาการสืบเนื่องมาจาก “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” ซึ่งเกิดขึ้นครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2489 และปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาอีกหลายฉบับ หากแต่เป็นศาลที่มีเขตอำนาจตามรัฐธรรมนูญ

การวิเคราะห์บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในระบบการเมืองไทยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ใน

ที่นี้ แสดงให้เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญเป็นสถาบันใหม่ที่ก่อตั้งขึ้นในปี 2541 โดยมีลักษณะโครงสร้างองค์กร องค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ ตลอดจนกลไกการทำงานที่มีลักษณะเฉพาะ กล่าวคือ เป็นองค์กรที่มีรูปแบบเป็น “ศาล” ซึ่งมีเขตอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ และมีอำนาจวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแต่เพียงองค์กรเดียว มีการทำงานภายใต้กระบวนการวิธีทางตุลาการ มีองค์คณะตุลาการซึ่งมีองค์ประกอบเฉพาะและมีคุณสมบัติแตกต่างจากผู้พิพากษาสามัญวิชาชีพในระบบศาลยุติธรรม ตลอดจนมีที่มาและกระบวนการสรรหาตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ในขณะเดียวกันก็เป็นศาลที่ดำรงอยู่เป็นเอกเทศจากโครงสร้างสถาบันฝ่ายตุลาการที่ดำรงอยู่แล้ว และปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กล่าวโดยสรุปคือ ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตุลาการที่มีบทบาทหน้าที่ใหม่ในระบบการเมืองไทย นั่นคือ การทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ (constitutional justice)

จากผลการวิเคราะห์ลักษณะเชิงสถาบันในมิติดังกล่าว นำมาสู่ข้อโต้แย้งของวิทยานิพนธ์นี้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญมิใช่สถาบันที่มีพัฒนาการต่อเนื่องมาจาก “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” ซึ่งเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 และปรากฏเรื่อยมาในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2492 ฉบับพุทธศักราช 2495 ฉบับพุทธศักราช 2511 ฉบับพุทธศักราช 2517 ฉบับพุทธศักราช 2521 และฉบับพุทธศักราช 2534 ดังเช่นคำอธิบายพัฒนาการของศาลรัฐธรรมนูญที่ปรากฏแพร่หลายตลอดช่วงที่ผ่านมาโดยเฉพาะในงานของนักวิชาการกฎหมายมหาชน เช่น การกล่าวในทำนองว่าศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรเดียวกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งทำหน้าที่ควบคุมมิให้กฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญ การพิจารณาจุดกำเนิดของศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องย้อนกลับไปยังข้อขัดแย้งระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและศาลฎีกาอันเนื่องมาจากการมีคำพิพากษาที่ 1/2489 ว่าพระราชบัญญัติอาญาอากรสงคราม พ.ศ. 2488 เฉพาะที่ลงโทษการกระทำก่อนวันใช้กฎหมายนี้ ขัดกับรัฐธรรมนูญและเป็นโมฆะ เป็นต้น²²

ตัวอย่างที่ชัดเจนอีกกรณีหนึ่งคือ การอธิบายถึงเหตุผลของการบัญญัติให้มี “ศาลรัฐธรรมนูญ” ในช่วงการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 โดยชี้ว่า เพื่อเป็นการปรับปรุงแก้ไข

²² ดู สมคิด เลิศไพฑูรย์, *ตุลาการรัฐธรรมนูญ* (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2536), หน้า 3-4. ตัวอย่างคำอธิบายที่สะท้อนความเข้าใจในลักษณะที่มองว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นสถาบันชนิดเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญได้อย่างชัดเจน เช่น “ภายหลังจากที่คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1/2489 ได้ปรากฏสู่สาธารณะแล้วนั้น ประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะนำระบบการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติแบบที่รวมอำนาจในการควบคุมตรวจสอบไว้ที่องค์กรที่ได้จัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะเพียงองค์กรเดียวแยกต่างหากจากศาลยุติธรรมโดยการสถาปนาคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว” ดู กนิษฐา เขียววิทย์, “การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติโดยองค์กรตุลาการ” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 129.

ปัญหาเชิงองค์กรของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่มีอยู่แต่เดิม ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่มีองค์ประกอบฝ่ายการเมือง ปัญหาความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เนื่องจากไม่มีลักษณะเป็นองค์กรกลาง ปัญหาความไม่เป็นองค์กรถาวรเพราะต้องสิ้นสุดลงตามวาระของสภาผู้แทนราษฎร ปัญหาขาดเกณฑ์การสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความแน่นอนชัดเจน ปัญหาการไม่เป็นองค์กรศาลที่เป็นอิสระ ตลอดจนการไม่มีหน่วยธุรการ และไม่มีวิธีพิจารณาและหลักเกณฑ์ตลอดจนมาตรฐานการทำคำพิพากษาที่ชัดเจน²³ ยิ่งกว่านั้น ภายหลังจากมีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นมาและได้ปฏิบัติหน้าที่มาระยะหนึ่งแล้ว ชุดคำอธิบายที่ชักนำให้เข้าใจว่าศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรในรูปองค์คณะที่ปรับปรุงยกระดับจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่เคยดำรงอยู่แต่เดิมนั้น ก็ยังคงปรากฏให้เห็นทั้งในงานวิจัยของนักวิชาการด้านนิติศาสตร์²⁴ และสิ่งพิมพ์เผยแพร่ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญซึ่งจัดทำโดยสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเอง²⁵

²³ ในข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองในบริบทก่อนปี 2540 ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทสมบุรณ์ ได้กล่าวถึงสถาบันและองค์กรสำคัญที่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนว่า “(4) คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (ศาลรัฐธรรมนูญ – Constitutional Court) สำหรับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญหรือศาลรัฐธรรมนูญที่มีบัญญัติอยู่ตามปกติในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ของประเทศไทยแล้วนั้น ควรต้องมีการปรับปรุงเกี่ยวกับ “องค์ประกอบตัวบุคคลที่เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ” (เพราะ “นิติปรัชญาของรัฐธรรมนูญ” นั้น แตกต่างกับนิติปรัชญาของกฎหมายสาขาแพ่งและอาญา) และนอกจากนั้น ควรปรับปรุงเกี่ยวกับ “วิธีพิจารณา” และ “หน่วยงานธุรการ” (ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ)” ให้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขา เพื่อให้สถาบันฯ นี้มีประสิทธิภาพและเป็นไปโดยรวดเร็วด้วย (โดยกำหนดไว้เป็น “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ”)” ดู อมร จันทสมบุรณ์, ปฏิรูปการเมืองไทย: หลงทางหรือไร้จุดหมาย? อาจารย์บุชา รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทสมบุรณ์ 13 กรกฎาคม 2557 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2557), หน้า 31. (เน้นข้อความโดยต้นฉบับ) และดู กมลชัย รัตนสากววงศ์, *ศาลรัฐธรรมนูญ และวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ*, หน้า 14-16. และ คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.), *ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย* (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.), 2538), หน้า 38-39.

²⁴ อาทิ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, *ศาลรัฐธรรมนูญและการปฏิบัติพันธกิจตามรัฐธรรมนูญ*, รายงานผลการศึกษาระดับสมบุรณ์ เสนอต่อ สถาบันพระปกเกล้า, 30 พฤศจิกายน 2544. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่) อธิบายว่า “ด้วยเหตุที่เห็นกันว่าการจัดให้มี “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” โดยตำแหน่ง เป็นองค์ประกอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ทำให้เกิดปัญหาการขัดกันเรื่องตำแหน่งหน้าที่ ทั้งอาจทำให้เกิดความไม่เป็นอิสระในการพิจารณาวินิจฉัยคดี ดังนั้น เมื่อจะต้องจัดองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน สภาร่างรัฐธรรมนูญในฐานะผู้ร่างรัฐธรรมนูญ จึงได้จัดองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญเสียใหม่ โดยตัดตุลาการฯ โดยตำแหน่งที่มาจากผู้ดำรงตำแหน่งประจำออกไปเพื่อมิให้เกิดปัญหาเช่นนั้น” (หน้า 59)

²⁵ ดังเห็นได้จากคำอธิบายดังนี้ “หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญนี้ไม่อาจจะเกิดผลเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติหากปราศจากซึ่งองค์กรที่จะมาทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมมิให้กฎหมายที่ตราขึ้นหรือที่จะใช้

ผลการศึกษาในมิติสถาบันการเมืองเปรียบเทียบในที่นี้ พบว่า ศาลรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 นั้น มีลักษณะเชิงสถาบันตามตัวแบบศาลรัฐธรรมนูญยุโรปซึ่งปรากฏต้นแบบในศาลรัฐธรรมนูญออสเตรียตามรัฐธรรมนูญออสเตรีย ค.ศ. 1920 และปรากฏแพร่หลายในภาคพื้นยุโรปในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา กระทั่งปัจจุบันปรากฏกว้างขวางในหลายภูมิภาคของโลก ดังนั้น วิทยานิพนธ์นี้จึงเสนอข้อโต้แย้งว่า ศาลรัฐธรรมนูญเป็นสถาบันคนละประเภทกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ทั้งในแง่โครงสร้างเชิงสถาบันและบทบาทหน้าที่ในระบบการเมือง กล่าวคือ ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตุลาการที่มีหน้าที่ในระบบยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญแม้จะมีชื่อว่า “คณะตุลาการ” แต่ก็มีข้อองค์กรที่ทำหน้าที่ใช้อำนาจทางตุลาการในการยุติข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญในแบบเดียวกับศาล อีกทั้งก็มีใช้ “ศาลการเมือง” ดังที่มีผู้ให้ความเห็นไว้²⁶

ข้อสรุปของวิทยานิพนธ์นี้คือ ศาลรัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นสถาบันตุลาการชนิดใหม่ที่ก่อเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 การจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญในปี 2541 จึงนับเป็นจุดเริ่มต้นของการสถาปนากลไกการตรวจสอบทบทวนความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยองค์กรตุลาการ (constitutional judicial review) ขึ้นเป็นครั้งแรกในระบบการเมืองไทย นั้นหมายความว่าก่อนหน้านี้ยังไม่มีเคยมีระบบยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญดำรงอยู่ในระบบการเมืองไทยมาก่อน ส่วนคณะตุลาการรัฐธรรมนูญนั้น แม้จะเป็นสถาบันที่จัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเช่นกัน แต่ก็มีลักษณะเชิงโครงสร้างที่เชื่อมต่อกับองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติตั้งแต่แรก และถึงแม้จะมี

บังคับอยู่นั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญของไทย จึงได้กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายขึ้นโดยเฉพาะ โดยมีพัฒนาการจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจนมาเป็นศาลรัฐธรรมนูญ” ดู สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, *ความรู้เกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ* (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2551), หน้า 4.

²⁶ ดังเห็นได้จากคำอธิบายที่ว่า “อำนาจหน้าที่หรือบทบาทของตุลาการรัฐธรรมนูญนั้น ก็คือเป็นศาลหรือเป็นตุลาการ แต่เรื่องที่จะทำคือจะพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับการเมืองหรือมีความมุ่งหมายในการเมือง สมาชิกส่วนใหญ่ก็เป็นอิสระจากการเป็นผู้พิพากษาตุลาการ แต่การเลือกตั้งนั้นเป็นการเมือง” และ “เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของวิธีการแต่งตั้ง (โดยรัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร) และอำนาจหน้าที่ (การพิจารณาวินิจฉัยว่าบทกฎหมายใดจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และการพิจารณาวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกแห่งสภานิติบัญญัติใดจะสิ้นสุดลงหรือไม่) แล้วก็เห็นว่ามิใช่เป็นศาลธรรมดา แต่เป็นศาลการเมือง (Jurisdiction politique) เพราะอำนาจหน้าที่ทั้งสองประการนี้อาจมอบให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยก็ได้ และเฉพาะหน้าที่ในการพิจารณาการสิ้นสุดของสมาชิกภาพ สภาจะทำเองก็ได้โดยไม่ต้องไปยุ่งกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเลย” ดู ไพโรจน์ ชัยนาม, “เรื่อง “ตุลาการรัฐธรรมนูญ,” in *รัฐธรรมนูญ บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในการเมืองของประเทศ* ไทย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519), หน้า 76-77.

บุคลากรของฝ่ายตุลาการเข้าไปร่วมเป็นสมาชิกส่วนหนึ่งในองค์คณะด้วย แต่ก็เป็นการทำหน้าที่โดยตำแหน่งขององค์กร อีกทั้งกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยข้อโต้แย้งเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในองค์คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ก็ได้อาศัยกระบวนการวิธีทางตุลาการแบบเดียวกับศาลอย่างเคร่งครัด ที่สำคัญที่สุดคือ การให้คำวินิจฉัยมิใช่การใช้อำนาจทางตุลาการชี้ขาดโดยมีผลหักล้างบทบัญญัติของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญให้สิ้นผลใช้บังคับไป ดังเช่นผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีผลผูกพันเป็นการทั่วไปกับองค์กรของรัฐทุกองค์กร

หากพิจารณาในมิติเชิงสถาบัน จะเห็นได้ว่า แม้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะมีฐานะเป็นกลไกควบคุมความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ แต่ก็มิได้ลักษณะเป็นการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยกลไกทางการเมือง (political control of constitutionality) ส่วนศาลรัฐธรรมนูญนั้น มีลักษณะเป็นการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยกลไกทางตุลาการ (judicial control of constitutionality)²⁷ การจะเล็งเห็นความแตกต่างเชิงสถาบันในมิตินี้ จำเป็นต้องทำความเข้าใจบทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในระบบการเมือง โดยวางอยู่การตระหนักในข้อเท็จจริงที่ว่า การตีความและนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาบังคับใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัตินั้น ถือเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างตัวแสดงหลากหลายฝ่ายในระบบการเมือง กล่าวคือ กระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการใช้อำนาจด้านต่าง ๆ ของรัฐนั้น มิใช่บทบาทหน้าที่ที่สงวนไว้เฉพาะสถาบันใดสถาบันหนึ่ง หากมีทั้งบทบาทที่ดำเนินการโดยตัวแสดงที่ไม่ใช่องค์กรตุลาการ และที่ดำเนินการโดยองค์กรที่เป็นศาล ไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรมทั่วไปหรือศาลรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวเป็นการเฉพาะ

หากพิจารณาในบริบทของประเทศแถบยุโรปโดยทั่วไป จะพบว่า ระบบกฎหมายของประเทศต่าง ๆ มักจะกำหนดให้ตัวแสดงจำนวนหนึ่งได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่คำจูนและปกป้องรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะ โดยตัวแสดงแต่ละฝ่ายเหล่านั้นจะมีขอบเขตและระดับของหน้าที่รับผิดชอบในการปกป้องและประกันคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญแตกต่างกันไป กลไกเชิงสถาบันที่ทำหน้าที่คุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญซึ่งอยู่ภายใต้บทบาทของตัวแสดงที่ไม่ใช่ฝ่ายตุลาการ (non-judicial actors) อาทิ สภาแห่งรัฐ (Council of State) และผู้ตรวจการยุติธรรม (Chancellors of Justice) รัฐสภาและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน และประมุขของรัฐ²⁸ ทั้งนี้ การทำความเข้าใจปรากฏการณ์นี้ จำเป็นต้องพิจารณาภายใต้บริบทภูมิหลังประวัติศาสตร์ทางรัฐธรรมนูญใน

²⁷ ดู Cappelletti, *Judicial Review in the Contemporary World*, pp. 1-24.

²⁸ ดู De Visser, *Constitutional Review in Europe: A Comparative Analysis*, pp. 11-12.

ภาคพื้นยุโรปโดยเฉพาะ นั่นคือ อิทธิพลของแนวคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) และแนวคิดที่ถือว่าฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจสูงสุด (legislative supremacy)²⁹

กล่าวโดยรวบรัด หลักการแบ่งแยกอำนาจตามแบบฉบับภาคพื้นยุโรปที่มีอิทธิพลในช่วงการปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 มีผลอย่างสำคัญต่อสถานะและหน้าที่ขององค์กรฝ่ายตุลาการ ด้วยเหตุที่หลักการแบ่งแยกอำนาจดังกล่าวมุ่งจำแนกบทบาทหน้าที่ทางการเมือง (political function) ออกจากบทบาทหน้าที่ทางตุลาการ (judicial function) อย่างชัดเจน ส่งผลให้การจัดโครงสร้างระบอบรัฐธรรมนูญวางอยู่บนวิธีคิดในการแบ่งแยกการทำหน้าที่ทางการเมือง ได้แก่ การบัญญัติกฎหมายโดยรัฐสภา และการดำเนินนโยบายทางการเมืองของฝ่ายบริหาร ออกจากการทำหน้าที่ทางตุลาการของศาลในฐานะองค์กรที่ต้องนำกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นมาปรับใช้พิพากษาคดีอย่างเคร่งครัด วิธีคิดเกี่ยวกับการแบ่งแยกการใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าว เมื่อผนวกเข้ากับแนวคิดที่ถือหลักว่าอำนาจสูงสุดสถิตอยู่กับองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ก็ก่อให้เกิดเป็นทฤษฎีรัฐธรรมนูญมุ่งยืนยันว่ากฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้นย่อมมีสถานะสูงสุดในระเบียบทางกฎหมายนั้น ๆ (supremacy of parliamentary statute)³⁰

วิธีคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจที่ยอมรับสถานะสูงสุดของฝ่ายนิติบัญญัติเหนือกว่าองค์กรฝ่ายอื่น ๆ และถือว่ากฎหมายที่เป็นผลจากการใช้อำนาจนิติบัญญัติย่อมมีผลใช้บังคับเหนือองค์กรของรัฐทุกฝ่ายนั้น มีอิทธิพลอย่างแข็งแกร่งในช่วงหลังการปฏิวัติฝรั่งเศส และกลายเป็นรากฐานของกระแสแนวคิดทางรัฐธรรมนูญที่ว่า สภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่สามารถใช้อำนาจในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นได้ ด้วยเหตุนี้ หลักการทางรัฐธรรมนูญในภาคพื้นยุโรปในช่วงหลังการปฏิวัติฝรั่งเศสจึงมีลักษณะสำคัญอยู่ที่การมุ่งหมายที่จะธำรงรักษาอำนาจสูงสุดของฝ่ายนิติบัญญัติ (legislative sovereignty) ไว้ให้สมบูรณ์ ในแง่ที่ว่าการใช้อำนาจนิติบัญญัตินั้นไม่อาจถูกกำกับควบคุมโดยองค์กรอื่น การยอมรับสถานะสูงสุดของฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะองค์กรทางการเมืองที่รวมศูนย์อำนาจอธิปไตยไว้ในตัวเองฝ่ายเดียวเช่นนี้ ตั้งอยู่บนแนวคิดที่ถือว่าฝ่ายนิติบัญญัติเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดโดยรับผิดชอบต่อเสียงข้างมากของปวงชนผู้เป็นบ่อเกิดอำนาจอธิปไตย³¹

ตัวแบบรัฐธรรมนูญที่ถือว่ารัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดโดยรับผิดชอบต่อปวงชนนี้ มีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อมุมมองวิธีคิดเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ขององค์กรฝ่ายตุลาการในประเทศภาคพื้นยุโรป

²⁹ ดู Comella, *Constitutional Courts and Democratic Values: A European Perspective*, p. 10.

³⁰ ดู Stone Sweet, "Constitutional Court and Parliamentary Democracy," p. 78.

³¹ ดู Brewer-Carías, *Judicial Review: Comparative Constitutional Law Essays, Lectures and Courses (1985-2011)*, p. 117.

กล่าวคือ ภายใต้วิธีคิดดังกล่าว ระบบการทบทวนความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยองค์กรฝ่ายตุลาการย่อมเป็นสิ่งที่ไม่สามารถเข้ากันได้กับระบบรัฐสภา และไม่สามารถสร้างขึ้นในประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวได้ มุมมองเช่นนี้สะท้อนผ่านวิธีคิดที่ว่า ระบบการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยฝ่ายตุลาการแบบอเมริกัน (American-style judicial review) นั้น เหมาะสมแต่เฉพาะกับประเทศที่ปฏิเสธหลักการที่ถือว่าอำนาจสูงสุดเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติ ดังเช่นสหรัฐอเมริกาที่ถือว่าการแบ่งแยกอำนาจหมายถึงการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกันระหว่างองค์กรฝ่ายแต่ละฝ่ายที่มีฐานะเสมอกัน หรือประเทศที่ยอมรับความจำเป็นในการมอบหมายให้องค์กรตุลาการระดับชาติทำหน้าที่กรรมการชี้ขาดข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญเรื่องเขตอำนาจการปกครองในระบบสหพันธรัฐ ดังนั้นรัฐธรรมนูญที่ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดที่ถือว่ารัฐสภามีอำนาจสูงสุดเหนือทุกฝ่ายจึงมักกำหนดให้การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายกระทำได้เฉพาะโดยองค์กรที่ไม่ใช่ฝ่ายตุลาการ โดยอาศัยกลไกในระบบรัฐสภาเพื่อให้ฝ่ายการเมืองทำหน้าที่กำกับควบคุมตนเอง³²

หากพิจารณาในแง่นี้ ปฏิกริยาของสภาผู้แทนราษฎรที่มีต่อบทบาทของศาลฎีกาที่วินิจฉัยให้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. 2488 ในส่วนที่ให้ให้มีผลใช้บังคับย้อนหลังตกเป็นโมฆะนั้น จึงสะท้อนถึงการยืนยันในหลักการว่าด้วยความมีสถานะสูงสุดขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติในหมู่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้น รวมถึงการปฏิเสธบทบาทของผู้พิพากษาศาลยุติธรรมที่อ้างความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการในการวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ต้องใช้บังคับในศาลที่ตนนั่งพิจารณาคดี³³ ฉะนั้น การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2489 โดยรัฐสภาบัญญัติให้มี “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” ขึ้น จึงไม่อาจกล่าวได้ว่า เป็นการสร้างกลไกทางตุลาการขึ้นเพื่อควบคุมมิให้กฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญ เพราะหากพิจารณาอย่างเคร่งครัดตามความเป็นจริงแล้ว ย่อมจะเห็นได้ว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะเป็นสถาบันที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภาผ่านการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้ทำหน้าที่องค์กรวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายที่มีการโต้แย้งหรือสงสัยว่ามีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ จัดเป็นการควบคุมความเป็น

³² ดู Stone Sweet, "Constitutional Court and Parliamentary Democracy," pp. 78-79.

³³ ข้อสังเกตที่สะท้อนมุมมองความเข้าใจในบริบทดังกล่าวได้ชัดเจน ปรากฏในข้อเขียนร่วมสมัยชิ้นหนึ่ง ดังนี้ “มีผู้รู้บางคนให้ความเห็นว่า ในประเทศเรานั้น ศาลไม่มีสิทธิที่จะอ้างว่าบทกฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญจึงไม่ยอมใช้บังคับคดี เพราะในรัฐธรรมนูญมาตรา 62 ได้บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญนี้ (ซึ่งย่อมหมายความว่าความถึงการตีความว่าบทกฎหมายนั้น ๆ หาได้ขัดต่อรัฐธรรมนูญไม่) ไม่ใช่ให้ศาลเป็นผู้ตีความเด็ดขาดในรัฐธรรมนูญ” ดู ไพโรจน์ ชัยนาม, *การร่างรัฐธรรมนูญใหม่และบทบาทการเมืองรัฐธรรมนูญ* (พระนคร: โรงพิมพ์พานิชสุภผล, 2488), หน้า 219.

กฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญโดยกลไกทางการเมือง ซึ่งมีรูปแบบเป็นคณะกรรมการที่ดำรงอยู่โดยเชื่อมติดกับองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติในแง่ที่การดำรงตำแหน่งสิ้นสุดลงพร้อมกับสมาชิกรัฐสภา

หากพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบ จะเห็นได้ว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของไทยที่จัดตั้งขึ้นใน พ.ศ. 2489 นั้น มีลักษณะเชิงโครงสร้างใกล้เคียงกับ “คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ” (Constitutional Committee) ภายใต้รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1946 มากกว่าจะเปรียบได้กับ “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” ตามรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 กล่าวคือ คณะกรรมการรัฐธรรมนูญในระบบการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสสมัยสาธารณรัฐที่สี่นั้น เป็นองค์กรที่ไม่ใช่ฝ่ายตุลาการ หากแต่เป็นองค์กรที่เชื่อมติดอยู่กับองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ สมาชิกโดยตำแหน่งประกอบด้วย ประธานาธิบดี ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา และสมาชิกรัฐสภาจำนวน 10 คน ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 7 คน และสมาชิกวุฒิสภา 3 คน มีที่มาจากการคัดเลือกกันเองแบบไขว้โดยสมาชิกในที่ประชุมของแต่ละสภามาสัดส่วนจำนวนที่นั่งของพรรคการเมือง โดยมีการคัดเลือกใหม่ทุกปีเมื่อเริ่มต้นเปิดสมัยการประชุมสภา

ที่ประชุมคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ มีประธานาธิบดีเป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่พิจารณาชี้ปัญหาที่ว่าบทบัญญัติของกฎหมายฉบับหนึ่ง ๆ ขัดแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ และเป็นเหตุให้มีความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในส่วนนั้น ๆ หรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อให้กฎหมายที่ผ่านการอนุมัติโดยเสียงข้างมากของฝ่ายนิติบัญญัติแล้วนั้น มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายได้โดยไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม นับแต่จัดตั้งขึ้นคณะกรรมการรัฐธรรมนูญได้ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคำร้องโต้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายเพียงกรณีเดียวเท่านั้น³⁴ วัตถุประสงค์ของการกำหนดให้ต้องมีการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในมาตราที่ก่อให้เกิดปัญหาข้อโต้แย้งเรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายนั้น ก็เพื่อรับประกันว่ากฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นในนามเจตจำนงของประชาชนแล้วนั้น จะสามารถใช้บังคับเป็นกฎหมายที่มีผลโดยสมบูรณ์ตลอดไป และไม่อาจถูกโต้แย้งถึงปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้อีกในภายหลัง โดยนัยนี้ รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่สี่ของฝรั่งเศสจึงสะท้อนแนวคิดที่ผูกติดกับมุมมองการตีความหลักการแบ่งแยกอำนาจในแบบสุดโต่งอย่างเหนียวแน่น โดยไม่ยอมรับแนวคิดในการมอบหน้าที่ให้องค์กรอื่นใดตัดสินวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายซึ่งเป็นเขตอำนาจของฝ่าย

³⁴ ดู Comella, *Constitutional Courts and Democratic Values: A European Perspective*, p. 14; De Visser, *Constitutional Review in Europe: A Comparative Analysis*, p. 58; Salo Engel, "Judicial Review and Political Preview of Legislation in Post-War France," *Inter-American Law Review* 6 (1964): 53-57.

นิติบัญญัติอย่างเด็ดขาด ในขณะที่ประเทศใกล้เคียงอย่างเยอรมนีตะวันตก ออสเตรีย อิตาลี และ สเปน ได้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นในระยะเวลาไล่เลี่ยกัน³⁵

ในกรณีของไทยนั้น แม้ว่าในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาจะได้มีการปรับปรุงและพัฒนา โครงสร้างและบทบาทหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นลำดับ แต่กระนั้น ก็ไม่อาจสรุปได้ว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นสถาบันที่มีบทบาทหน้าที่เดียวกันกับศาลรัฐธรรมนูญ ผลการวิเคราะห์ บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในที่นี้แสดงให้เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมานั้น เป็นสถาบันที่มีบทบาทหน้าที่ประเภทใหม่ที่ไม่เคยปรากฏในระบบ การเมืองไทยก่อนหน้านี้มากนัก นั่นคือ การทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตุลาการวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยเฉพาะ (constitutional jurisdiction) ดังนั้น ข้อสรุปหลักประการต่อมาของวิทยานิพนธ์นี้ คือ การทำความเข้าใจและอธิบายสภาพความเป็นจริงของการเมืองไทยในช่วงหลังปี 2540 เป็นต้นมา โดยมองข้ามหรือไม่พิจารณาถึงบทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อระบบการเมืองโดยรวมเลย หรืออธิบายศาลรัฐธรรมนูญแต่เพียงในระดับผู้กระทำการ (agency) เพียงมิติเดียว โดยไม่อธิบายว่าการก่อเกิดขึ้นของสถาบันทางการเมืองชุดใหม่นี้ มีผลให้กระบวนการทางการเมืองในแต่ละขั้นตอน ดำเนินไปในลักษณะที่ต่างไปจากก่อนหน้านี้หรือไม่ อย่างไร ย่อมจะเป็นความเข้าใจผิดหรือเป็นคำอธิบายที่ให้ภาพความเป็นจริงได้ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์

ผลของการทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อระบบประชาธิปไตย

วิทยานิพนธ์นี้วิเคราะห์บทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในระบบการเมืองไทย โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อหาคำตอบว่าศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทอย่างไรในระบบการเมือง บทบาทดังกล่าวส่งผลต่อกระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมืองต่าง ๆ อย่างไร โดยมีสมมติฐานว่า การจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นมาในระบบการเมืองนั้น มีผลเป็นการสร้างสถาบันตุลาการชนิดใหม่ขึ้นมาโดยมีหน้าที่ในระบบยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ ผลการศึกษาวิเคราะห์รายละเอียดเกี่ยวกับลักษณะประเด็นข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญที่ปรากฏในคำร้องทั้งหมดที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญแสดงให้เห็นว่า บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญจะปรากฏขึ้นก็ต่อเมื่อมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับปัญหา

³⁵ ดู Mavčič, *The Constitutional Review*, pp. 20-21; Mauro Cappelletti and William Cohen, *Comparative Constitutional Law: Cases and Material* (Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1979), pp. 13-14; Rainer Arnold, "European Constitutionalism after the Second World War," in *Judicial Review: A Comparative Analysis inside the European Legal System*, ed. Susana Galera (Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2010), pp. 37-47.

ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในแง่มุมต่าง ๆ เกิดขึ้นในระหว่างที่ระบบการเมืองดำเนินไป และการทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญจะเริ่มต้นได้ก็ต่อเมื่อมีผู้ยื่นคำร้องตามกฎหมายที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการมีข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นอยู่เสมอ และคู่กรณีพิพาทได้ยื่นคำร้องตามช่องทางที่มีอยู่เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยหาข้อยุติโดยกระบวนการวิธีทางตุลาการนั้น เป็นหลักฐานยืนยันถึงการมีอยู่ของระบบยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งบ่งถึงลักษณะสำคัญอย่างหนึ่งของระบบการเมืองไทยหลังปี 2540 เป็นต้นมา ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า ตลอดช่วงที่ผ่านมาข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นที่จุดไหนของระบบการเมืองบ้าง ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นนั้นมีลักษณะอย่างไรบ้าง และเมื่อข้อพิพาทเหล่านั้นเข้าสู่ระบบยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญได้ทำหน้าที่อย่างไร ผลจากการทำหน้าที่เหล่านั้นสัมพันธ์กับกระบวนการทำงานของสถาบันทางการเมืองที่เกี่ยวข้องอย่างไร และมีผลลัพธ์อย่างไรต่อระบบการเมืองโดยรวม

ผลการศึกษาสรุปได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญเป็นสถาบันทางการเมืองหนึ่งที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ ได้รับอำนาจหน้าที่จากรัฐธรรมนูญ และดำเนินงานภายใต้กฎหมายและเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ การมีศาลรัฐธรรมนูญเป็นกลไกในการยุติข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญในระบบการเมือง ส่งผลให้กระบวนการทางการเมืองดำเนินไปในลักษณะของระบบประชาธิปไตยที่มีหลักประกันทางรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เป็นระบบการเมืองที่มีหลักประกันว่าการใช้อำนาจตามเจตจำนงของฝ่ายเสียงข้างมากทางการเมืองจะดำเนินไปภายใต้ขอบเขตและเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น เมื่อใดที่องค์กรที่มีหน้าที่ใช้อำนาจทางการเมืองฝ่ายหนึ่ง ๆ ได้ตัดสินใจหรือการกระทำในอำนาจหน้าที่ของตนโดยไม่เป็นไปตามบรรทัดฐานของรัฐธรรมนูญ การกระทำได้กล่าวว่าย่อมสามารถถูกโต้แย้งในกระบวนการยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญได้ตามกระบวนการวิธีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ และการตัดสินใจหรือการกระทำที่ถูกพิสูจน์ถึงปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว ย่อมถูกหักล้างหรือประกาศให้ไม่มีผลทางกฎหมายได้โดยอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเป็นบรรทัดฐานในการชี้ขาด

ระบบการเมืองไทยในช่วงนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 ซึ่งบัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรกนั้น ได้เปลี่ยนแปลงไปจากสภาพที่เป็นอยู่ก่อนหน้านี้ คือ ในขณะที่ระบบการเมืองช่วงก่อนหน้านี้ การรักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญปรากฏในลักษณะของระบบการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยกลไกทางการเมือง (political control of constitutionality) โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลไกของรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่ผูกขาดอำนาจในการหาข้อยุติเกี่ยวกับปัญหาการตีความและปรับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องซึ่งอยู่ในวงงานของรัฐสภาเอง รวมถึงการดูแลและคานอำนาจในระบบรัฐสภา เช่น การยับยั้งร่างกฎหมาย เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันก็มีกลไกคณะตุลาการรัฐธรรมนูญอีกกลไกหนึ่ง ซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจชี้ขาดปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการปรับใช้บทบัญญัติของกฎหมายซึ่งถูกโต้แย้งว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ส่วนการหาข้อยุติเมื่อเกิดปัญหาข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญในกรณีที่องค์กรทางการเมืองมีการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญหรือละเมิดบรรทัดฐานทางรัฐธรรมนูญนั้น หากไม่เป็นการอาศัยกลไกระงับข้อขัดแย้งบนฐานสัมพันธภาพทางอำนาจที่เป็นจริงระหว่างตัวแสดงทางการเมืองในเวลานั้น ก็มักจะเป็นการทำให้ปัญหาข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญกลายเป็นประเด็นข้อขัดแย้งทางการเมืองที่ขยายวงไปสู่สังคม หรือแม้กระทั่งการยุติปัญหาข้อขัดแย้งด้วยทรัพยากรทางอำนาจอื่น ๆ ที่อยู่นอกระบบการเมือง ในสถานการณ์เช่นนี้ รัฐธรรมนูญจึงมักถูกมองว่าเป็นบทบัญญัติของกฎหมายสูงสุดที่ย่อมจะเปลี่ยนแปลงได้เสมอเมื่อดุลยภาพในความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างกลุ่มพลังทางการเมืองที่เป็นจริงปรับเปลี่ยนไป ในขณะที่เดียวกันความต่อเนื่องยั่งยืนของรัฐธรรมนูญฉบับหนึ่ง ๆ ก็ถูกมองว่าเป็นขึ้นอยู่กับการออกแบกลไกเชิงสถาบันในระบอบการเมืองให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงทางการเมืองที่ดำเนินไปได้มากที่สุด³⁶

ผลของการไม่มีระบบยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญในระบบการเมือง ก็คือ แม้รัฐธรรมนูญจะได้ชื่อว่าเป็น “กฎหมายสูงสุด” แต่การไม่มีกลไกเชิงสถาบันทำหน้าที่นำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาบังคับใช้เมื่อเกิดปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางการเมืองของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งโดยละเมิดหรือไม่เป็นไปตามกฎเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ ย่อมเท่ากับว่ากฎเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญเป็นเพียงบทบัญญัติที่ได้ประกาศไว้อย่างเป็นทางการ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว กฎเกณฑ์เหล่านั้นจะได้รับการบังคับใช้อย่างเคร่งครัดจริงมากน้อยเพียงใดนั้น เป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับพฤติกรรมการยอมรับและปฏิบัติตามกฎกติกาของตัวแสดงทางการเมืองด้วยกันเอง ดังนั้น แม้รัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติก็ไม่มีกลไกใดที่จะรับประกันได้ว่า ตัวแสดงทางการเมืองจะต้องยึดถือปฏิบัติตามในเรื่องต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เสมอไป³⁷

ผลที่ตามมาก็คือ ตัวแสดงทางการเมืองเหล่านั้นมักจะหันไปยึดถือบรรทัดฐานและแบบแผนปฏิบัติในลักษณะอื่นที่อยู่นอกเหนือบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในการหาข้อยุติปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการทางการเมืองแทน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การทำให้ระบบการเมืองดำเนินไปโดยอาศัยกฎเกณฑ์และบรรทัดฐานที่ไม่อยู่ในรัฐธรรมนูญ สถานการณ์เช่นนี้ย่อมส่งผลให้กระบวนการทางการเมืองมีความเปราะบางอย่างยิ่ง เพราะการยุติปัญหาข้อขัดแย้งทางการเมืองโดยอาศัยกลไกสัมพันธภาพทางอำนาจในความเป็นจริงนั้น หากไม่นำไปสู่การละเว้นการบังคับใช้รัฐธรรมนูญโดย

³⁶ ดู เสน่ห์ จามริก, *การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ* (กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2529).

³⁷ กรอบการวิเคราะห์ช่องว่างระหว่างสภาพความเป็นจริงในทางปฏิบัติของสถาบันทางการเมืองกับบรรทัดฐานที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ดู Jan-Erik Lane, *Constitutions and Political Theory* (Manchester: Manchester University Press, 1996).

ปริยาย ก็นำไปสู่การยกเลิกรัฐธรรมนูญที่มีอยู่ไปในที่สุด ไม่ว่าจะโดยการรัฐประหาร หรือโดยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จะใช้บังคับได้ผลดีกว่าเดิมขึ้นมาแทน

โดยนัยนี้ การจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อทำหน้าที่ยุติข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจของรัฐในระบบยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ จึงมีผลให้ระบบการเมืองประชาธิปไตยแบบรัฐสภาของไทยเปลี่ยนรูปไปจากที่เคยเป็นอยู่ในช่วงก่อนปี 2540 นั่นคือ การกลายมาเป็นระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาที่มีหลักประกันรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการ (judicial guarantee of the constitution)³⁸ การทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในระบบยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญก่อให้เกิดผลลัพธ์ในประการสำคัญต่อระบบการเมือง คือ ระบบการเมืองดำเนินไปภายใต้กระบวนการยุติข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางการเมืองโดยกลไกทางตุลาการ (judicialization of politics) หรือที่นักวิชาการบางท่านเรียกว่า “ตุลาการภิวัตน์” ในความหมายของการทำให้การเมืองดำเนินไปภายใต้กรอบของกฎหมายรัฐธรรมนูญ³⁹ มิใช่ “ตุลาการภิวัตน์” ในความหมายของการเข้ามาแทรกแซงกระบวนการทางการเมืองขององค์กรตุลาการ หรือการอาศัยกลไกทางตุลาการเป็นเครื่องมือในการบรรลุเป้าหมายทางการเมือง หรือในความหมาย “ตุลาการปกครองบ้านเมือง” แต่อย่างใด

การทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในด้านต่าง ๆ ดังได้นำเสนอในวิทยานิพนธ์นี้ สะท้อนปรากฏการณ์ลักษณะใหม่ที่เกิดขึ้นในระบบการเมืองไทย ซึ่งสอดคล้องกับความเป็นจริงในปัจจุบันที่ปรากฏให้เห็นในอีกหลายประเทศ นั่นคือ ปรากฏการณ์ที่ตัวแสดงทางการเมืองมีแนวโน้มจะแสวงหาข้อยุติในประเด็นการตัดสินใจทางการเมืองหรือนโยบายสาธารณะโดยพิจารณาจากแง่มุมทางกฎหมายและความยุติธรรมมากขึ้น ส่งผลให้บทบาทในการตัดสินใจขัดข้อขัดแย้งในเรื่องที่อยู่ในอำนาจการตัดสินใจของตัวแสดงทางการเมือง ซึ่งเคยสงวนอยู่กับบรรดานักการเมืองในรัฐสภาและรัฐบาล ถูกโอนย้ายไปอยู่กับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแทน ในฐานะผู้วินิจฉัยชี้ขาดขั้นสุดท้ายโดยอาศัยกระบวนการวิธีทางตุลาการ⁴⁰ ปรากฏการณ์การเปลี่ยนแปลงแบบแผนปฏิบัติในการจัดการข้อขัดแย้งในประเด็นสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับชีวิตทางสังคม อาทิ ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องสิทธิและความเสมอภาคทางเพศ จากเดิมที่อาศัยการตัดสินใจโดยตัวแสดงทางการเมืองที่มีจุดยืนแตกต่างกันในกระบวนการ

³⁸ คำอธิบายทางทฤษฎีในเรื่องนี้ ดู Kelsen, "Kelsen on the nature and development of constitutional adjudication, Translation of Hans Kelsen 'Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit' In Hans R. Klecatsky; René Marcic; and Herbert Schambeck, eds. Die Wiener rechtstheoretische Schule. Schriften von Hans Kelsen, Adolf Merkl, Alfred Verdross, 2 vols. (Vienna: Verlag Österreich, 2010), II, 1485-513," pp. 22-78.

³⁹ ดู สมเกียรติ วันทะนะ, *กำเนิดและความเปราะบางของเสรีประชาธิปไตย* (กรุงเทพฯ: สมาคมรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2555), หน้า 241.

⁴⁰ ดู Vallinder, "When the Courts Go Marching In," p. 13.

เจรจาต่อรองทางการเมือง มาสู่การยินยอมให้ฝ่ายที่สามเป็นผู้ตัดสินหาข้อยุติแทนคู่ขัดแย้งนี้ เรียกอีกอย่างว่า “กระบวนการตุลาการภิวัตน์แห่งชีวิตทางสังคม” (Judicialization of social life)⁴¹ ผลลัพธ์ของกระบวนการนี้ก็คือ การทำให้บทบาทของรัฐธรรมนูญกลายเป็นบรรทัดฐานสูงสุดที่สามารถใช้บังคับได้จริงในกระบวนการทางตุลาการ

ข้อเท็จจริงที่ว่าศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทค่อนข้างกว้างขวางในจุดต่าง ๆ ของกระบวนการทางการเมืองดังกล่าวมาในวิทยานิพนธ์นี้ สะท้อนว่า สภาพการณ์ทำงานของระบบการเมืองไทยในปัจจุบันได้ดำเนินไปในทิศทางที่ใกล้เคียงกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในหลาย ๆ ประเทศที่มีการสร้างกลไกการทบทวนความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยตุลาการเพิ่มเติมเข้าไปในระบบการเมืองเดิม ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มกลไกดังกล่าวจะเกิดขึ้นโดยการมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หรือการนำกลไกใหม่มาต่อเติมเข้าไปในจารีตทางรัฐธรรมนูญที่สืบเนื่องมา ดังจะเห็นได้ว่า ในกระบวนการทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการใช้อำนาจทางการเมืองที่ดำเนินไปนั้น บทบาทหน้าที่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญก็คือการส่งผ่านชุดคุณค่าต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในข้อตกลงทางรัฐธรรมนูญที่สังคมนั้นเคารพยึดถือ ให้แผ่ซ่านเข้าไปทั่วทุกมิติของวงกฎเกณฑ์การอยู่ร่วมกันในสังคม โดยผ่านการบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้เกิดผลเป็นรูปธรรมเมื่อเกิดข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญขึ้นในจุดต่าง ๆ ของระบบการเมือง

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทอย่างมากในการทำให้คุณค่าชุดต่าง ๆ ที่ดำรงอยู่ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแพร่กระจายไปทั่วทั้งภายในสถาบันของรัฐและสังคมนั้น ๆ ตุลาการผู้วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาข้อพิพาทในทางรัฐธรรมนูญจึงมีบทบาทเปรียบได้กับนักทฤษฎีการเมืองประยุกต์⁴² ในแง่ที่เป็นการทำหน้าที่นำหลักการและคุณค่านามธรรมในรัฐธรรมนูญมาปรับใช้ในการวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายบ้านเมือง อาทิ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักนิติธรรม หลักความเสมอภาค หลักการไม่เลือกปฏิบัติ หลักสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล หลักสิทธิของบุคคลในครอบครัว หลักสิทธิในการประกอบอาชีพและแข่งขันโดยเสรีและเป็นธรรม หลักสิทธิมนุษยชน ฯลฯ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ตุลาการซึ่งทำหน้าที่วินิจฉัยทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นโดยอาศัยเสียงข้างมากในทางการเมืองนั้น เปรียบได้กับนักปรัชญาการเมืองผู้ทำหน้าที่นำหลักการและคุณค่าอันเป็นสากลมาปรับใช้ในโลกแห่งความเป็นจริง เพื่อแปรเปลี่ยนวิธีการประพฤติ

⁴¹ ดู Stone Sweet, *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*, pp. 12-13, 19.

⁴² ดู Robertson, *The Judge as Political Theorist: Contemporary Constitutional Review*, pp. 18-19.

ปฏิบัติของสมาชิกในสังคมการเมืองนั้นให้เข้าไปในทิศทางที่สอดคล้องหรือใกล้เคียงกับความถูกต้องและความยุติธรรมตามหลักสากลให้มากที่สุด⁴³

ภายใต้ปรากฏการณ์ดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นองค์กรตุลาการที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางการเมืองในหลากหลายมิติ นับตั้งแต่การรักษาความยุติธรรมเชิงกระบวนการ การอำนวยความสะดวกและเป็นธรรมและความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ การกำกับวงเขตอำนาจระหว่างองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ การพิทักษ์สิทธิตามรัฐธรรมนูญ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพของบุคคล การรักษาความเสมอภาคในโอกาส การประกันความโปร่งใสและความรับผิดชอบชี้แจงต่อสาธารณะขององค์กรทางการเมือง การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการใช้สิทธิและเสรีภาพในกระบวนการทางการเมือง ตลอดจนการจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

หากอธิบายในเชิงระบบหรือเชิงการทำหน้าที่ในระบบการเมือง ศาลรัฐธรรมนูญก็คือสถาบันที่ทำหน้าที่ยุติข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญโดยนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาปรับใช้ในฐานะที่เป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับกับองค์กรต่าง ๆ ในระบบการเมือง ผลการศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงเสนอข้อโต้แย้งว่า ศาลรัฐธรรมนูญมิใช่กลไกของ “ระบอบกษัตริย์แบบเครือข่าย” หรือ “รัฐพันลึก” ตามคำอธิบายบางชุดที่วางอยู่บนแนวการวิเคราะห์บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญโดยลดทอนการอธิบายจากระดับองค์รวมลงมาสู่ระดับปัจเจกบุคคลแต่อย่างใด เพราะข้อเท็จจริงที่พบจากการศึกษาในที่นี้แสดงให้เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 และฉบับพุทธศักราช 2550 นั้น มีบทบาทหน้าที่ตามตรรกะเชิงสถาบันที่ถูกออกแบบขึ้น และดำรงอยู่โดยเป็นอิสระในตัวเองในฐานะองค์กรตุลาการ

ข้อสรุปของวิทยานิพนธ์นี้คือ ศาลรัฐธรรมนูญเป็นสถาบันที่มีความสำคัญต่อระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่ถือว่าการใช้อำนาจทางการเมืองย่อมมีขอบเขตภายใต้กรอบกฎหมายและเงื่อนไขข้อจำกัดของรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม การมีข้อสรุปเช่นนี้ มิได้หมายความว่าศาลรัฐธรรมนูญเป็นสถาบันที่จำเป็นต้องมีอยู่และขาดเสียมิได้ในระบบประชาธิปไตยทุกกรณี หากกระบวนการเมืองแห่งนั้นมีกลไกอื่น ๆ ที่สามารถทำหน้าที่ให้หลักประกันความเป็นกฎหมายสูงสุดรัฐธรรมนูญ และตัดสินยุติข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้ได้ อย่างมีประสิทธิภาพเทียบเท่าหรือมากกว่าศาลรัฐธรรมนูญ ในจุดยืนของผู้วิจัยเห็นว่า หากองค์กรทางการเมืองฝ่ายต่าง ๆ และตัวแสดงทางการเมืองทุกกลุ่มในระบบการเมืองนั้น สามารถสร้างความมั่นใจแก่กันและสังคมโดยรวมได้ว่า จะไม่มีพฤติกรรมที่เป็นการหลีกเลี่ยง ฝ่าฝืน หรือละเมิดกฎหมาย หลักการ

⁴³ Michael Walzer, "Philosophy and Democracy," in *Thinking Politically: Essays in Political Theory*, ed. David Miller (New Haven: Yale University Press, 2007), pp. 1-21.

และบรรทัดฐานทางรัฐธรรมนูญไม่ว่าโดยฝ่ายใดเกิดขึ้นเลย หรือเมื่อเกิดข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญขึ้น ในระบบการเมืองแล้ว จะสามารถอาศัยกลไกทางสังคมและพื้นที่สาธารณะในการแสวงหาข้อยุติ ร่วมกันได้อย่างสันติและเป็นธรรม ระบบการเมืองนั้นก็ไม่จำเป็นต้องมีศาลรัฐธรรมนูญ แต่สำหรับ สังคมการเมืองไทยในเวลานี้ ผู้วิจัยเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญยังคงมีความจำเป็นอยู่

หากยอมรับถึงความสำคัญของการดำรงอยู่และบทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว คำถาม ที่ตามมาก็คือ ตลอดช่วงที่ผ่านมาศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ด้านต่าง ๆ ได้มีประสิทธิภาพผลมากน้อย เพียงใด และระดับประสิทธิภาพที่เกิดขึ้นนั้นมีส่วนสัมพันธ์กับผลลัพธ์ทางการเมืองที่ปรากฏในช่วงกว่า สองทศวรรษที่ผ่านมาอย่างไร มีปัจจัยใดบ้างที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการทำหน้าที่แต่ละด้านของ ศาลรัฐธรรมนูญ รวมถึงควรมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างสถาบันอย่างไรเพื่อให้เหมาะสม ต่อการทำหน้าที่ให้บรรลุเป้าหมายตามหลักการที่ควรจะเป็น ปัญหาเหล่านี้เป็นโจทย์ใหญ่ที่ต้องมี การศึกษาต่อไป เนื่องจากวิทยานิพนธ์นี้มีขอบเขตจำกัดเฉพาะการอธิบายว่าศาลรัฐธรรมนูญในฐานะ สถาบันชุดหนึ่งที่ก่อเกิดขึ้นใหม่นั้นในความเป็นจริงแล้วมีบทบาทหน้าที่อย่างไรบ้างในระบบการ เมืองไทย ผลการศึกษาในที่นี้จึงไม่เพียงพอที่จะให้คำตอบต่อคำถามเหล่านี้ได้

ข้อจำกัดของการศึกษาและข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในลำดับต่อไป

หากพิจารณาในแง่ขอบเขตการศึกษา จะเห็นได้ว่า ข้อจำกัดที่เด่นชัดของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ คือ เป็นการศึกษาที่ขาดมิติการวิเคราะห์ในระดับพฤติกรรมของปัจเจกบุคคล นั่นคือการศึกษาตัวแปร ด้านพฤติกรรมการทำงานที่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญรายบุคคล เนื่องจากการศึกษาในที่นี้มี วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาศาลรัฐธรรมนูญในมิติการวิเคราะห์เชิงสถาบัน โดยมุ่งให้ความสำคัญกับ บทบาทการทำงานที่โดยรวมของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อกระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง ระดับองค์กรและตัวแสดงระดับปัจเจกบุคคลที่ดำเนินในระบบการเมือง เมื่อมีเป้าหมายของการศึกษา อยู่ที่การอธิบายการดำรงอยู่และการทำงานของศาลรัฐธรรมนูญในระดับองค์กรรวม วิทยานิพนธ์นี้จึงทำ ได้เพียงการตอบโจทย์การวิจัยที่พื้นฐานที่สุด นั่นคือ ปัญหาที่ว่าในความเป็นจริงแล้วศาลรัฐธรรมนูญ ได้ทำหน้าที่อะไรบ้างในระบบการเมืองและทำหน้าที่เหล่านั้นอย่างไร

ดังนั้น ผลการศึกษาในที่นี้จึงมีข้อจำกัดในการอธิบายหรือให้คำตอบต่อโจทย์ที่มีมิติซับซ้อน มากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นปัญหาที่ว่าการทำงานที่ด้านต่าง ๆ ของศาลรัฐธรรมนูญตลอดช่วงที่ผ่านมา มี ประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด ปัจจัยในระดับปัจเจกบุคคลของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ อาทิ ภูมิหลัง การศึกษาและการทำงาน เครือข่ายทางสังคม ทักษะและเจตคติทางการเมือง ฯลฯ มีผลต่อการ ทำงานขององค์กรคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในแต่ละชุดอย่างไร ปัจจัยในระดับปัจเจกบุคคลมีผลต่อ พฤติกรรมการให้คำวินิจฉัยคำร้องในแต่ละกลุ่มมากน้อยแตกต่างกันหรือไม่อย่างไร ปัจจัยเกี่ยวกับ

บริบทความขัดแย้งทางการเมืองมีผลต่อพฤติกรรมการทำงานของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในระดับปัจเจกบุคคลอย่างไร สาเหตุที่การวิเคราะห์ในมิติเหล่านี้ไม่ปรากฏในการศึกษานี้ เนื่องจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งสร้างคำอธิบายความเป็นจริงเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญในภาพรวม เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของคำอธิบายแบบตาบอดคลำช้าง ซึ่งเกิดจากการเลือกศึกษาวิเคราะห์การทำงานของศาลรัฐธรรมนูญเฉพาะบางด้าน แล้วนำมาสร้างข้อสรุปเพื่ออธิบายปรากฏการณ์ในระดับองค์รวม ดังจะเห็นได้จากงานเขียนที่มุ่งวิเคราะห์ปัจจัยในระดับปัจเจกบุคคลเพื่อสร้างคำอธิบายการทำงานของศาลรัฐธรรมนูญในเชิงสถาบัน ดังได้กล่าวถึงไปแล้วในบทนำของวิทยานิพนธ์นี้

ผู้วิจัยเห็นว่าปัญหาหลักของการศึกษาในลักษณะดังกล่าวมานี้ ก็คือ การสร้างข้อสรุปที่วางอยู่บนข้อบกพร่องในเชิงระเบียบวิธีการวิจัย โดยเฉพาะในแง่ปัญหาของระดับการอธิบายในการวิเคราะห์การเมือง (level of analysis)⁴⁴ ดังจะเห็นได้ชัดเจนจากการเลือกวิเคราะห์คำวินิจฉัยเพียงไม่กี่คดีซึ่งเป็นการทำหน้าที่เฉพาะเพียงเสี้ยวเดียวมาใช้เป็นหลักฐานในการสร้างคำอธิบายการดำรงอยู่และบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญโดยเชื่อมโยงกับตัวระบบการเมืองโดยรวม อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยได้มองข้ามความสำคัญของการศึกษาศาลรัฐธรรมนูญโดยอาศัยการวิเคราะห์ระดับปัจเจกบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยระดับจุลภาคและพฤติกรรมการตัดสินใจของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคน หากแต่เห็นว่า การศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญไม่ว่าในมิติใด โดยขาดฐานความรู้ความเข้าใจทางวิชาการว่าศาลรัฐธรรมนูญคืออะไร และศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่อะไรในระบบการเมืองแล้ว ย่อมมีแนวโน้มจะนำไปสู่คำอธิบายความเป็นจริงเพียงแง่มุมเดียว หรืออธิบายความเป็นจริงจากโมทัศน์ใดโมทัศน์หนึ่งที่สอดคล้องกับจุดยืนทางการเมืองของตัวผู้ศึกษาเป็นหลัก

ด้วยเหตุนี้ การศึกษาบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในภาพรวมโดยผ่านการวิเคราะห์คำร้องและคำวินิจฉัยทั้งหมดที่เข้าสู่กระบวนการยุติข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญดังปรากฏในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ แม้จะเป็นเพียงการศึกษาเพื่อตอบโจทย์เบื้องต้นที่ว่าศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่อะไรในระบบการเมือง แต่ก็ถือเป็นการศึกษาที่มีความจำเป็นยิ่ง ในแง่การที่เป็นสร้างคำอธิบายในมิติเชิงสถาบันเพื่อเป็นฐานความรู้ความเข้าใจสำหรับการศึกษาวิเคราะห์ในมิติที่ซับซ้อนยิ่งขึ้นต่อไป เพราะหากใครสักคนจะศึกษาศาลรัฐธรรมนูญในมิติทางประวัติศาสตร์ โดยปราศจากฐานความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่เชิงสถาบันของศาลรัฐธรรมนูญดังปรากฏในงานศึกษานี้แล้ว ลำพังแค่เพียงการศึกษาข้อมูลข้อเท็จจริงโดยการอ่านหนังสือพิมพ์ทั้งหมดที่ลงข่าวเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญที่ปรากฏในช่วงปี 2541-2557 โดยผู้ศึกษาไม่ได้อ่านคำวินิจฉัยทั้งหมดเสียก่อนเลย หรือเจาะจงเลือกอ่านคำวินิจฉัยบางคดีเพียงเพื่อใช้เป็นหลักฐานยืนยันข้อเท็จจริงในข่าวที่ปรากฏในรายงานข่าวหนังสือพิมพ์ ผลที่ได้ย่อมไม่พ้นการสร้าง

⁴⁴ การอภิปรายในเรื่องนี้ ดู อนุสรณ์ ลิ้มมณี, "ปัญหาระดับของการอธิบายในการวิเคราะห์ทางการเมือง," รัฐศาสตร์สาร 21 (มกราคม - เมษายน 2542): 99-125.

คำอธิบายความเป็นจริงเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญเพียงบางแง่มุมซึ่งถูกกำหนดมุมมอง การนำเสนอข้อมูลโดยสำนักข่าวมาแล้วขั้นหนึ่ง เพราะยังมีคำวินิจฉัยอีกหลายกลุ่มที่มีนัยสำคัญทาง การเมืองแต่ไม่เคยถูกทำให้เป็นข่าว

ในทำนองเดียวกัน การศึกษาบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญ โดยผู้ศึกษาไม่ได้เริ่มต้นจาก การศึกษาทำความเข้าใจคำวินิจฉัยทั้งหมดของศาลรัฐธรรมนูญมาก่อนเลย หากแต่มุ่งอาศัยการ สัมภาษณ์ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคนเท่าที่สามารถเข้าถึงได้เพื่อหาคำตอบว่าศาลรัฐธรรมนูญมี บทบาทอะไร คำตอบที่ได้ย่อมจะเป็นเพียงคำบรรยายความเป็นจริงในมุมมองการรับรู้เฉพาะตัวตาม จุดยืนและทัศนคติส่วนตัวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคนที่อยู่ในแต่ละองค์กรคณะ ส่วนการศึกษา บทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญโดยอาศัยการวิเคราะห์ตัวบทของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญ แม้จะช่วยให้สามารถอธิบายลักษณะการทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญได้อย่าง ถูกต้อง แต่ก็อาจเป็นเพียงการบรรยายลักษณะอำนาจหน้าที่และกลไกการทำงานตามตัวบทกฎหมาย โดยตัดขาดจากข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเกิดข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญทั้งหมดที่ปรากฏตลอดช่วงที่ผ่านมา หรือแม้แต่การศึกษาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมดโดยปราศจากการอภิเคราะห์เชิง มโนทัศน์และทฤษฎีเชิงสถาบัน คำอธิบายที่ได้ย่อมมีลักษณะเป็นเพียงการพรรณนาการทำหน้าที่โดย จำแนกตามอำนาจหน้าที่ในด้านต่าง ๆ โดยไม่อาจเล็งเห็นถึงนัยทางทฤษฎีและมิติความเชื่อมโยงใน เชิงสถาบัน

ดังนั้น ผลการศึกษาที่ปรากฏในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงอยู่ภายใต้เป้าหมายที่มุ่งสร้างคำอธิบาย ความเป็นจริงเกี่ยวกับการดำรงอยู่และการทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ บนฐานการวิเคราะห์ข้อมูล เชิงประจักษ์ด้วยระเบียบวิธีและกรอบทฤษฎีที่ในการศึกษาสถาบันการเมืองเปรียบเทียบ เพื่อให้ผล การศึกษาในที่นี้เป็นเหมือนจุดเริ่มต้นสำหรับการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญไทยในมิติอื่น ๆ ที่ ซับซ้อนยิ่งขึ้นต่อไป อย่างไรก็ตาม วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ยังมีข้อจำกัดของการศึกษา ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็น เรื่องที่ควรเสนอแนะให้มีการวิจัยในโอกาสต่อไปในประการต่าง ๆ ดังนี้

ประการแรก เนื่องจากวิทยานิพนธ์นี้จำกัดขอบเขตการศึกษาไว้ภายใต้วัตถุประสงค์เพื่อ วิเคราะห์บทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญโดยภาพรวม คำอธิบายการทำงานของศาลรัฐธรรมนูญที่ ปรากฏในงานศึกษานี้จึงเป็นผลการศึกษาที่ได้จากการอาศัยหน่วยในการเก็บข้อมูลระดับองค์กร และ อาศัยการวิเคราะห์ในระดับสถาบัน ด้วยเหตุนี้ การศึกษาบทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญผ่านการ วิเคราะห์คำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญจึงมีข้อจำกัด คือ คำอธิบายที่ได้ยังขาดมิติการเก็บข้อมูล ระดับปัจเจกบุคคลและการวิเคราะห์ปัจจัยในเชิงพฤติกรรมของผู้กระทำ

ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการวิเคราะห์ปัจจัยในระดับตัวบุคคลที่สัมพันธ์กับการทำหน้าที่ และผลลัพธ์ในเชิงสถาบันของศาลรัฐธรรมนูญด้วย โดยเฉพาะการวิเคราะห์ว่าปัจจัยด้านภูมิหลังส่วน บุคคลของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และมุมมองความเข้าใจและการรับรู้บทบาทตนเองของตุลาการ

ศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคน เป็นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับลักษณะแบบแผนพฤติกรรมการทำงานที่วินิจฉัยคำร้องในแต่ละกลุ่มหรือไม่ อย่างไร ปัจจัยระดับบุคคลเหล่านี้สามารถอธิบายแบบแผนพฤติกรรมการให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยคดีในแต่ละกลุ่มของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากสายวิชาชีพที่แตกต่างกันได้หรือไม่ อย่างไร การศึกษาในมิตินี้จำเป็นต้องอาศัยการเก็บรวบรวมข้อมูลระดับบุคคลเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสัมภาษณ์เชิงลึก รวมถึงการวิเคราะห์ข้อมูลที่ปรากฏในรูปคำวินิจฉัยส่วนตนทั้งหมดของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคน

ประการที่สอง เนื่องจากการศึกษาในที่นี้มุ่งสร้างคำอธิบายในเชิงพรรณนาเกี่ยวกับลักษณะบทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในระบบการเมือง จึงขาดมิติการวิเคราะห์ในเชิงการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่เป็นสาเหตุและผลที่ปรากฏ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยในมิติองค์ประกอบและลักษณะเชิงโครงสร้างองค์กรของศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นการออกแบบเกี่ยวกับคุณสมบัติที่มาและองค์ประกอบของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ กฎเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ และการจัดโครงสร้างสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญและหน่วยสนับสนุนการปฏิบัติงานของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โจทย์หลักของการศึกษาในมิตินี้คือ ปัจจัยดังกล่าวข้างต้นมีความสัมพันธ์กับแบบแผนการปฏิบัติหน้าที่โดยรวมของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในแต่ละช่วงหรือไม่ อย่างไร ความเปลี่ยนแปลงในปัจจัยเหล่านี้มีส่วนสำคัญต่อระดับประสิทธิภาพในการทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญในแต่ละกลุ่ม รวมถึงระดับคุณภาพของการให้เหตุผลในคำวินิจฉัยส่วนตนและคำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญอย่างไร

ประการที่สาม การมุ่งวิเคราะห์รายละเอียดคำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมดเพื่ออธิบายลักษณะการทำงานที่ของศาลรัฐธรรมนูญโดยสัมพันธ์กับการทำงานของตัวระบบการเมืองโดยรวม ทำให้วิทยานิพนธ์นี้มีข้อจำกัดในการอธิบายปัจจัยด้านบริบททางการเมืองที่มีผลต่อลักษณะการเกิดข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญในแต่ละกลุ่ม รวมถึงอิทธิพลของปัจจัยแวดล้อมทางการเมืองที่มีต่อการทำงานของศาลรัฐธรรมนูญในแต่ละช่วงตลอดระยะเวลาสองทศวรรษที่ผ่านมา ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการศึกษาในมิติปัจจัยเชิงบริบทที่สัมพันธ์กับการทำงานของศาลรัฐธรรมนูญโดยรวมในลำดับต่อไป

โจทย์สำคัญของการศึกษาในแนวทางนี้ คือ การมุ่งหาคำอธิบายว่าปัจจัยด้านบริบทแวดล้อมทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นลักษณะของระบบพรรคการเมือง ลักษณะการแบ่งขั้วฝ่ายทางการเมืองในรัฐสภา การเคลื่อนไหวทางการเมืองของมวลชน ตลอดจนสถานการณ์ความขัดแย้งในประเด็นทางการเมืองที่ขยายวงกว้างไปในสังคมในแต่ละช่วงเวลา มีผลต่อการจำนวนและความถี่ของยื่นคำร้องปัญหาข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญแต่ละกลุ่มเข้าสู่ศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ อย่างไร สถานการณ์ทางการเมืองมีอิทธิพลต่อความโน้มเอียงในแสดงบทบาทเชิงรุกของศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ อย่างไร ปัจจัยทางการเมืองเหล่านี้มีผลต่อแบบแผนพฤติกรรมการให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยคดีในแต่ละกลุ่มของ

ตุลาการที่มาจากต่างสายวิชาชีพหรือไม่ อย่างไร และปัจจัยเกี่ยวกับบริบทแวดล้อมทางการเมืองมีผลต่อความสัมพันธ์หรือการแบ่งจุดยืนภายในองค์กรตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือไม่ อย่างไร

ประการที่สี่ แม้การศึกษาบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในที่นี่จะมีขอบเขตระยะเวลาค่อนข้างยาว คือตั้งแต่ปี 2541-2557 แต่ด้วยเหตุที่เป็นการศึกษาในเชิงสถาบันการเมือง ผู้วิจัยจึงมีได้นำวิธีการวิเคราะห์ในมิติทางประวัติศาสตร์เข้ามาใช้ในการทำความเข้าใจการดำรงอยู่ของศาลรัฐธรรมนูญเลย ดังนั้น วิทยานิพนธ์นี้จึงมีข้อจำกัดในการอธิบายข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความเป็นมาของการก่อเกิดและการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องอาศัยการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงประจักษ์ตามระเบียบวิธีการศึกษาสถาบันในมิติเชิงประวัติศาสตร์ ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการศึกษาภูมิหลังการก่อรูปแนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญโดยอาศัยกรอบการวิเคราะห์แนวสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ (historical institutionalism) ในโอกาสต่อไป

สำหรับมิติการศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ที่พึงพิจารณา ได้แก่ การศึกษามิติกระแสความคิดความรู้ที่มีผลต่อการผลักดันการบัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรก รวมถึงการย้อนกลับไปวิเคราะห์อิทธิพลของความคิดทางการเมืองที่ส่งผลให้รัฐสภาเลือกบัญญัติรัฐธรรมนูญให้มีการจัดตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญแทนที่จะเป็นการเลือกจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญตามตัวแบบภาคพื้นยุโรป โดยมุ่งหาคำอธิบายว่าเพราะเหตุใดแนวคิดในการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญจึงเพิ่งจะปรากฏผลสำเร็จเป็นรูปธรรมในรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 และมีปัจจัยใดบ้างที่ทำให้แนวคิดในการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้รับการผลักดันให้ปรากฏเด่นชัดในช่วงเวลาก่อนหน้านั้น ทั้งนี้โดยข้อเท็จจริงแล้ว การจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญเริ่มเป็นแบบแผนปฏิบัติที่เด่นชัดในประเทศต่าง ๆ ในภาคพื้นยุโรปตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา นอกจากนี้ยังรวมถึงการศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่มาของการออกแบบโครงสร้างเชิงสถาบัน การเปลี่ยนแปลง ตลอดจนความขาดตอนของศาลรัฐธรรมนูญโดยสัมพันธ์กับบริบทการเปลี่ยนแปลงทางรัฐธรรมนูญด้วย

ประการที่ห้า แม้ผลการศึกษาในวิทยานิพนธ์นี้จะมาจากการวิเคราะห์รายละเอียดคำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญโดยภาพรวม แต่ก็เป็นการวิเคราะห์เนื้อหาคำวินิจฉัยโดยมุ่งจำแนกลักษณะของคำร้องเกี่ยวกับปัญหาข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญประเภทต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการทางการเมือง ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้มีการวิเคราะห์ถึงลักษณะการให้เหตุผลที่ปรากฏในรายละเอียดของคำร้อง การให้เหตุผลที่ปรากฏในคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของฝ่ายผู้ถูกร้อง การให้เหตุผลที่ปรากฏในคำชี้แจงความเห็นของพยานหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ตลอดจนการให้เหตุผลที่ปรากฏในคำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัยส่วนตัวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคน

การวิเคราะห์เนื้อหาของคำวินิจฉัยในมิติการให้เหตุผลของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับกรณีพิพาททางรัฐธรรมนูญ นับเป็นข้อจำกัดอีกประการหนึ่งในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการศึกษาการให้เหตุผลของทุกฝ่ายที่ปรากฏในคำวินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

การวินิจฉัยคำร้องปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย โดยอาศัยกรอบทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาการตีความรัฐธรรมนูญและการให้เหตุผลตามรัฐธรรมนูญ (constitutional reasoning) ซึ่งสะท้อนถึงการนำทฤษฎีการเมืองที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและทฤษฎีกฎหมายมาปรับใช้ในบริบทข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจริงในระบบการเมือง ทั้งนี้ ผลการศึกษาวิเคราะห์การให้เหตุผลประกอบการวินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จะเป็นฐานสำหรับการวิเคราะห์ผลลัพธ์จากการทำหน้าที่เชิงสถาบันของศาลรัฐธรรมนูญได้อีกทางหนึ่ง นั่นคือ การอธิบายว่าตลอดช่วงที่ผ่านมา การทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญได้ก่อให้เกิดหลักการบัญญัติกฎหมายที่มีบ่อเกิดจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ (constitutional jurisprudence)⁴⁵ มากน้อยเพียงใดและมีหลักการในเรื่องใดบ้าง

ประการสุดท้าย ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะว่าการศึกษาศาลรัฐธรรมนูญในมิติทางรัฐศาสตร์หลังจากนี้ มีประเด็นน่าสนใจที่ควรได้รับการศึกษาวิเคราะห์ต่อไปอีก ได้แก่ การวิเคราะห์การทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในแต่ละด้านในเชิงลึก เพื่ออธิบายว่าบทบาทในการยุติข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญในด้านหนึ่ง ๆ ในช่วงที่ผ่านมา นั้น ทำให้เกิดผลลัพธ์ต่อสังคมการเมืองอย่างไร เช่น บทบาทหน้าที่ในแต่ละด้านนำไปสู่การพิทักษ์คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลกลุ่มใดบ้าง บทบาทหน้าที่แต่ละด้านช่วยยกระดับคุณภาพในการทำงานของกลไกทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยอย่างไร โดยเฉพาะในแง่การสร้างนิติธรรมในการใช้อำนาจทางการเมืองของฝ่ายเสียงข้างมาก หรือส่งผลให้เกิดการปฏิรูปกฎหมายหรือพัฒนาหลักการทางรัฐธรรมนูญอย่างเป็นรูปธรรมในเรื่องใดบ้าง เป็นต้น การศึกษาในมิตินี้จะช่วยให้สามารถอธิบายได้ว่า ที่ผ่านมาศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ที่ต่าง ๆ ได้มีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด ระดับประสิทธิผลที่เกิดขึ้นนั้นมีส่วนสัมพันธ์กับผลลัพธ์ทางการเมืองที่ปรากฏในช่วงกว่าสองทศวรรษที่ผ่านมาอย่างไร และผลลัพธ์จากการทำงานที่ผ่านมาเป็นไปตามเป้าหมายของจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญตามที่ได้ออกแบบไว้มากน้อยเพียงใด ผลการศึกษาในมิตินี้จะ เป็นประโยชน์สำหรับการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกรณีศึกษาศาลรัฐธรรมนูญในประเทศอื่น ๆ ต่อไป

⁴⁵ ดู อาทิ Klaus Meßerschmidt and A. Daniel Oliver-Lalana, eds., *Rational Lawmaking under Review: Legisprudence According to the German Federal Constitutional Court* (Dordrecht: Springer, 2016); Donald P. Kommers and Russell A. Miller, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, 3rd ed. (North Carolina: Duke University Press, 2013).

บรรณานุกรม

- Aguilera, Bruno "Law as a Limit to Power– the Origins of the Rule of Law in the European Legal Tradition." In *Judicial Review: A Comparative Analysis inside the European Legal System*, edited by Susana Galera, 15-35. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2010.
- "Annual Statistics." accessed 12 May 2018,
<https://www.bundesverfassungsgericht.de/EN/Verfahren/Jahresstatistiken/Archiv/Archiv.html>.
- Arnold, Rainer "European Constitutionalism after the Second World War." In *Judicial Review: A Comparative Analysis inside the European Legal System*, edited by Susana Galera, 37-47. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2010.
- Bader, Helmut "The Impact of the American Doctrine of Judicial Review Upon Austrian and German Constitutional Law." Doctoral Dissertation, University of Southern California, 1957.
- Baldwin, Thomas. "Philosophy and the First World War." In *The Cambridge History of Philosophy 1870-1945*, edited by Thomas Baldwin, 365-37. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- Brewer-Carías, Allan R. . *Constitutional Courts as Positive Legislators: A Comparative Law Study*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- . *Judicial Review: Comparative Constitutional Law Essays, Lectures and Courses (1985-2011)*. Caracas: Fundación Derecho Público, 2014.
- Cappelletti, Mauro. *The Judicial Process in Comparative Perspective*. Edited by Paul J. Kollmer and Joanne M. Olson. Oxford: Clarendon Press, 1991.
- Cappelletti, Mauro *Judicial Review in the Contemporary World*. Indianapolis: The Bobbs-Merrill, 1971.
- Cappelletti, Mauro , and William Cohen. *Comparative Constitutional Law: Cases and Material*. Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1979.
- Collings, Justin. *Democracy's Guardians: A History of the German Federal Constitutional Court, 1951-2001*. Oxford: Oxford University Press, 2015.

- Collings, Justin *Democracy's Guardians: A History of the German Federal Constitutional Court*. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- Comella, Victor Ferreres. "The Spanish Constitutional Court: Time for Reforms." In *Constitutional Courts: A Comparative Study*, edited by Andrew Harding and Peter Leyland, 174-95. London: Wildy, Simmonds & Hill Publishing, 2009.
- Comella, Victor Ferreres *Constitutional Courts and Democratic Values: A European Perspective*. New Haven: Yale University Press, 2009.
- Connors, Michael K. . "Political Reform and the State in Thailand." *Journal of Contemporary Southeast Asia* 29 (1999): 202-26.
- Couso, Javier Andres "The Politics of Judicial Review in Latin America: Chile in Comparative Perspective." Doctoral Dissertation, University of California, Berkley, 2002.
- De Visser, Maartje *Constitutional Review in Europe: A Comparative Analysis*. Portland: Hart Publishing, 2014.
- Dressel, Björn "Thailand: Judicialization of Politics or Politicization of the Judiciary?". In *The Judicialization of Politics in Asia*, edited by Björn Dressel, 79-97. New York: Routledge, 2012.
- Dressel, Björn , and Khemthong Tonsakulrungruang. "Coloured Judgements? The Work of the Thai Constitutional Court 1998-2016." *Journal of Contemporary Asia* (2018). <https://doi.org/10.1080/00472336.2018.1479879>.
- Drewry, Gavin "Political Institutions: Legal Perspectives." In *A New Handbook of Political Science*, edited by Robert E. Goodin and Hans-Dieter Klingemann, 191-204. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- Ellian, Afshin , and Bastiaan Rijpkema, eds. *Militant Democracy – Political Science, Law and Philosophy*. Dordrecht: Springer, 2018.
- Engel, Salo "Judicial Review and Political Preview of Legislation in Post-War France." *Inter-American Law Review* 6 (1964): 53-57.
- Fabbrini, Federico "Kelsen in Paris: France's Constitutional Reform and the Introduction of a Posteriori Constitutional Review of Legislation." *German Law Journal* 9, no. 10 (2008): 1297 – 312.

- Ferejohn, John , Frances Rosenbluth, and Charles Shipan. "Comparative Judicial Politics." In *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, edited by Carles Boix and Susan C. Stokes, 728-29. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- Fisher, Louis *Constitutional Dialogues: Interpretation as Political Process*. Princeton: Princeton University Press, 1988.
- Ginsburg, Tom. "The Global Spread of Constitutional Review." In *The Oxford Handbook of Law and Politics*, edited by Keith E. Whittington, R. Daniel Kelemen and Gregory A. Caldeira, 81-98. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- Ginsburg, Tom "Beyond Judicial Review: Ancillary Powers of Constitutional Courts." In *Institutions & Public Law: Comparative Approaches*, edited by Tom Ginsburg and Robert A. KaGan, 225-44. New York: Peter Lang, 2005.
- . "Constitutional Afterlife: The Continuing Impact of Thailand's Post Political Constitution." *International Journal of Constitutional Law* 7 (2009): 83-105.
- Grimm, Dieter "Constitutional Adjudication and Constitutional Interpretation: Between Law and Politics." *NUJS Law Review* 4, no. 15 (2011): 15-29.
- Groppi, Tania. "The Italian Constitutional Court: Towards a 'Multilevel System' of Constitutional Review?." In *Constitutional Courts: A Comparative Study*, edited by Andrew Harding and Peter Leyland, 125-47. London: Wildy, Simmonds & Hill Publishing, 2009.
- Guichard, Justine. "The Judicial Politics of Enmity: A Case Study of the Constitutional Court of Korea's Jurisprudence since 1988." Doctoral Dissertation, Columbia University, 2014.
- Hansen, Morgan Herman. "The Mixed Constitution Versus the Separation of Powers: Monarchical and Aristocratic Aspects of Modern Democracy." *History of Political Thought* 31 (Summer, 1978): 509-31.
- Harding, Andrew "The Constitutional Court of Thailand 1998-2006. A Turbulent Innovation." In *New Court in Asia*, edited by Andrew Harding and Penelope Nicholson, 122-40. Oxford: Routledge, 2010.
- Harding, Andrew , and Peter Leyland, eds. *Constitutional Courts: A Comparative Study*. London: Wildy, Simmonds & Hill Publishing, 2009.

- . "Indonesia and Thailand: The Constitutional Courts of Thailand and Indonesia: Two Cases Studies from South East Asia." In *Constitutional Courts: A Comparative Study*, edited by Andrew Harding and Peter Leyland, 317-41. London: Wildy, Simmonds & Hill, 2009.
- Harding, Andrew, Peter Leyland, and Tania Groppi. "Constitutional Courts: Forms, Functions and Practice in Comparative Perspective." In *Constitutional Courts: A Comparative Study*, edited by Andrew Harding and Peter Leyland, 1-27. London: Wildy, Simmonds & Hill, 2009.
- Hirschl, Ran. *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*. Massachusetts: Harvard University Press, 2004.
- Issacharoff, Samuel. *Fragile Democracies: Contested Power in the Era of Constitutional Courts*. New York: Cambridge University Press, 2015.
- Jones, William J., and Douglas Rhein. "Hegemonic Preservation and Thailand's Constitutional Crisis." *The Romanian Journal of Society and Politics* 12, no. 2 (2018): 7-35.
- Kelsen, Hans. *Essays in Legal and Moral Philosophy*. Translated by Peter Heath. Dordrecht: D. Reidel, 1973.
- . *The Essence and Value of Democracy*. Edited by Nadia Urbinati and Carlo Invernizzi Accetti. New York: Rowman & Littlefield, 2013.
- . "Foundation of Democracy, Part 2." *Ethics* 66, no. 1 (1955): 1-101.
- . *General Theory of Law and State*. With a New Introduction by A. Javier Treviño. New Brunswick: Transaction Publishers, 2006.
- . *General Theory of Norms*. Translated by Michael Hartney. Oxford: Clarendon Press, 1991.
- . "Kelsen on the Nature and Development of Constitutional Adjudication, Translation of Hans Kelsen 'Wesen Und Entwicklung De Staatsgerichtsbarkeit' in Hans R. Klecatsky; René Marcic; and Herbert Schambeck, Eds. Die Wiener Rechtstheoretische Schule. Schriften Von Hans Kelsen, Adolf Merkl, Alfred Verdross, 2 Vols. (Vienna: Verlag Österreich, 2010), li, 1485-513." Translated by Lars Vinx. In *The Guardian of the Constitution: Hans Kelsen and Carl Schmitt*

- on the Limits of Constitutional Law*, 22 - 78. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- . *A New Science of Politics: Hans Kelsen's Reply to Eric Voegelin's "New Science of Politics": A Contribution to the Critique of Ideology*. Edited by Eckhart Arnold. Frankfurt: Ontos Verlag, 2004.
- . *Pure Theory of Law*. Translated by Max Knight. Berkley: University of California Press, 1970.
- . "Science and Politics." In *What Is Justice?: Justice, Law, and Politics in the Mirrors of Science, Collected Essay by Hans Kelsen*, 350-75. Berkeley: University of California Press, 1971.
- . "Who Ought to Be the Guardian of the Constitution?, Translation of Hans Kelsen (1931) 'Wer Soll Der Hüter Der Verfassung Sein?' in Hans R. Klecatsky; René Marcic; and Herbert Schambeck, Eds. *Die Wiener Rechtstheoretische Schule. Schriften Von Hans Kelsen, Adolf Merkl, Alfred Verdross*, 2 Vols. (Vienna: Verlag Österreich, 2010), li, 1533-73." Translated by Lars Vinx. In *The Guardian of the Constitution: Hans Kelsen and Carl Schmitt on the Limits of Constitutional Review*, 174-221. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- Kis, János. *Constitutional Democracy*. Budapest: Central European University Press, 2003.
- Kommers, Donald P. , and Russell A. Miller. *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*. 3rd ed. North Carolina: Duke University Press, 2013.
- Landau, David Evan "Beyond Judicial Independence: The Construction of Judicial Power in Colombia." Doctoral Dissertation, Harvard University, 2014.
- Lane, Jan-Erik. *Constitutions and Political Theory*. Manchester: Manchester University Press, 1996.
- Lin, Chien-Chih "The Judicialization of Politics in New Democracies." Doctoral Dissertation, University of Chicago, 2015.
- Mavčič, Arne. *The Constitutional Review*. 2 ed. Lake Mary: Vandeplas, 2013.
- McCargo, Duncan "Balancing the Checks: Thailand's Paralysed Politics Post 1997." *Journal of East Asian Studies* 3 (2003): 129-52.

- . "Competing Notions of Judicialization in Thailand." *Contemporary Southeast Asia* 36 (2014): 417-41.
- McCargo, Duncan "Thailand. State of Anxiety." In *Southeast Asian Affairs 2008*, edited by Daljit Singh and Tin Maung Maung Than, 333-56. Singapore: Institute of South East Asian Studies, 2008.
- Mérieau, Eugénie "Thailand's Deep State, Royal Power and the Constitutional Court (1997-2015)." *Journal of Contemporary Asia* (2016).
<https://doi.org/10.1080/00472336.1151917>.
- Meßerschmidt, Klaus , and A. Daniel Oliver-Lalana, eds. *Rational Lawmaking under Review: Legisprudence According to the German Federal Constitutional Court*. Dordrecht: Springer, 2016.
- Morrison, Wayne. *Jurisprudence: From the Greeks to Post-Modernism*. London: Cavendish, 1997.
- Neumann, Franz. "The Social Significance of the Basic Laws in the Weimar Constitution." Translated by Leena Tanner and Keith Tribe. In *Social Democracy and the Rule of Law: Otto Kirchheimer and Franz Neumann*, edited by Keith Tribe, 27-43. London: Aleen & Unwin, 1987.
- Ockey, James "Thailand in 2008: Democracy and Street Politics." In *Southeast Asia Affairs*, edited by Daljit Singh, 315-33. Singapore: Institute of South East Asian Studies, 2009.
- Öhlinger, Theo "The Genesis of the Austrian Model of Constitutional Review of Legislation." *Ratio Juris* 16, no. 2 (2003): 206-22.
- Pasquino, Pasquale "A Political Theory of Constitutional Democracy: On Legitimacy of Constitutional Courts in Stable Liberal Democracies." In *Morality, Governance, and Social Institutions: Reflections on Russell Hardin*, edited by Thomas Christiano, Ingrid Creppell and Jack Knight, 197-232. London: Palgrave Macmillan, 2018.
- Pauer-Studer, Herlinde. "Kelsen's Legal Positivism and the Challenge of Nazi Law." In *European Philosophy of Science – Philosophy of Science in Europe and the Viennese Heritage, Vienna Circle Institute Yearbook Volume 17*, edited by

- Maria Carla Galavotti, Elisabeth Nemeth and Friedrich Stadler, 223-40. New York: Springer, 2014.
- Ponthoreau, Marie-Claire, and Fabrice Hourquebie. "The French *Conseil Constitutionnel* : An Evolving Form of Constitutional Justice." In *Constitutional Courts: A Comparative Study*, edited by Andrew Harding and Peter Leyland, 81-101. London: Wildy, Simmonds & Hill Publishing, 2009.
- Pruksacholavit, Panthip , and Nuno Garoupa. "Patterns of Judicial Behavior in the Thai Constitutional Court, 2008–2014: An Empirical Approach." *Asian Pacific Law Review* 24, no. 1 (2016): 16–35.
- Robertson, David *The Judge as Political Theorist: Contemporary Constitutional Review*. Princeton: Princeton University Press, 2010.
- Roznai, Yaniv *Unconstitutional Constitutional Amendments: The Limits of Amendment Powers* Oxford: Oxford University Press, 2017.
- Sager, Lawrence. "The Domain of Constitutional Justice." In *Constitutionalism: Philosophical Foundations*, edited by Larry Alexander, 235-70. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- Schmitt, Carl. *The Concept of the Political*. Translated by George Schwab. Chicago: University of Chicago Press, 1996.
- . *Constitutional Theory*. Translated by Jeffrey Seitzer. Durham: Duke University Press, 2008.
- Shapiro, Martin. *Courts: A Comparative and Political Analysis* Chicago: University of Chicago Press, 1986.
- Shapiro, Martin , and Alec Stone Sweet. "The New Constitutional Politics of Europe." In *Comparative Politics: Critical Concepts in Political Science*, edited by Howard J. Wiarda, 83-104. New York: Routledge, 2005.
- Stone, Alec "The Birth and Development of Abstract Review: Constitutional Courts and Policymaking in Western Europe." *Policy Studies Journal* 19, no. 1 (1990): 81-95.
- . *The Birth of Judicial Politics in France: The Constitutional Council in Comparative Perspective*. New York: Oxford University Press, 1992.

- Stone Sweet, Alec. "Constitutional Court and Parliamentary Democracy." In *The Politics of Delegation*, edited by Mark Thatcher and Alec Stone Sweet, 77-100. London: Frank Cass, 2003.
- . "Constitutional Courts." In *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, edited by Michel Rosenfeld and András Sajó, 818-29. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- . "Constitutional Dialogues: Protecting Human Rights in France, Germany, Italy and Spain." In *Constitutional Dialogues in Comparative Perspective*, edited by Sally J. Kenney, William M. Reisinger and John C. Reitz, 8-41. London: Palgrave Macmillan, 1999.
- . "Constitutions and Judicial Power." In *Comparative Politics*, edited by Daniele Caramani, 163-80. New York: Oxford University Press, 2011.
- . *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- . "Judicialization and the Construction of Governance." *Comparative Political Studies* 32, no. 2 (1999): 147-84.
- Tate, C. Neal. The Literature of Comparative Judicial Politics: A 118 Year Survey, Paper Presented on the Panel "Epistemology and Methodology in the Field of Comparative Judicial Studies" of Research Committee 09 "Comparative Judicial Studies" at the 20th World Congress of the International Political Science Association, Fukuoka, Japan. 2006. Japan, 10 July 2006.
- Tate, C. Neal, and Torbjörn Vallinder. "The Global Expansion of Judicial Power: The Judicialization of Politics." In *The Global Expansion of Judicial Power*, edited by Neal Tate and Torbjörn Vallinder, 1 – 10. New York: New York University Press, 1995.
- Thiel, Markus ed. *The 'Militant Democracy' Principle in Modern Democracies*. Surrey: Ashgate, 2009.
- Tonsakulrungruang, Khemthong. "The Constitutional Court of Thailand: From Activism to Arbitrariness." In *Constitutional Courts in Asia*, edited by Albert H. Chen and Andrew Harding, 184-213. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

- Urbinati, Nadia, and Carlo Invernizzi Accetti. "Editors' Introduction." Translated by Brian Graf. In *The Essence and Value of Democracy*, edited by Nadia Urbinati and Carlo Invernizzi Accetti, 1-24. New York: Rowman & Littlefield, 2013.
- Vallinder, Torbjörn "When the Courts Go Marching In." In *The Global Expansion of Judicial Power*, edited by Neal C. Tate and Torbjörn Vallinder, 21-22. New York: New York University Press, 1995.
- Vanberg, Georg. *The Politics of Constitutional Review in Germany*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- Volcansek, Mary L. *Constitutional Politics in Italy: The Constitutional Court*. London: Macmillan, 2000.
- Walzer, Michael. "Philosophy and Democracy." In *Thinking Politically: Essays in Political Theory*, edited by David Miller, 1-21. New Haven: Yale University Press, 2007.
- Weiden, David L. . "Comparative Judicial Politics." In *21st Century Political Science: A Reference Handbook*, edited by John T. Ishiyama and Marijke Breuning, 186-92. Washington, D.C.: Sage, 2011.
- Wood, Gordon S. . *Empire of Liberty: A History of the Early Republic, 1789-1815*. New York: Oxford University Press, 2009.
- Yap, Po Jen. *Courts and Democracies in Asia*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.
- เสน่ห์ จามริก. *การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2529.
- ไชยันต์ ไชยพร. "เมื่อไมเคิล วอลเซอร์ ต้องเผชิญกับปัญหาเดียวกับเพลโต." In *นันทวัฒนาจารย์วันทา : รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบ 60 ปี ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรรณานันท์*, edited by วรรณภา ตีระสังขะ. กรุงเทพฯ: อัมรินทร์พรินต์ติ้งแอนด์พับลิชิ่ง, 2561.
- . *จอห์น เอลสเตอร์ (Jon Elster) กับทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผล (Rational Choice Theory)*. กรุงเทพฯ: Way of Book, 2557.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. "เรื่อง "ตุลาการรัฐธรรมนูญ"." In *รัฐธรรมนูญ บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519.
- . *การร่างรัฐธรรมนูญใหม่และบทความเรื่องรัฐธรรมนูญ*. พระนคร: โรงพิมพ์พานิชสุภาพ, 2488.

- กนิษฐา เชี่ยววิทย์. "การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราขึ้นโดย
องค์กฤษฎีกาโดยองค์การตุลาการ." *วิทยานิติพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 2533.
- กมลชัย รัตนสกววงศ์. *ศาลรัฐธรรมนูญ และวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุน
สนับสนุนการวิจัย, 2538.
- คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คปป.). *ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย*
กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และคณะกรรมการพัฒนา
ประชาธิปไตย (คปป.), 2538.
- คณิน บุญสุวรรณ. *ศาลาธิปไตย: รวมบทความวิพากษ์ศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการวิวัฒน์* กรุงเทพฯ:
บริษัท เอมี เอนเตอร์ไพรส์ จำกัด, 2556.
- "คำวินิจฉัยที่ 1-2/2550 วันที่ 30 พฤษภาคม พุทธศักราช 2550 เรื่อง อัยการสูงสุดขอให้มีคำสั่งยุบ
พรรคประชาธิปัตย์ก้าวหน้า และพรรคประชาธิปัตย์." *ราชกิจจานุเบกษา* 124 (29 มิถุนายน
2550): 1-81.
- "คำวินิจฉัยที่ 1/2541 วันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2541 เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาล
รัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ." *ราชกิจจานุเบกษา* 115 (2
มิถุนายน 2541): 1-11.
- "คำวินิจฉัยที่ 1/2542 วันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2542 เรื่อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิบสองคนได้
ยื่นคำร้องอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญคัดค้านว่ามติของพรรคประชากรไทยมีลักษณะตาม
มาตรา 47 วรรคสามของรัฐธรรมนูญ." *ราชกิจจานุเบกษา* 116 (16 มีนาคม 2542): 1-12.
- "คำวินิจฉัยที่ 1/2544 วันที่ 11 มกราคม พ.ศ. 2544 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบ
พรรคประชาสังคม." *ราชกิจจานุเบกษา* 118 (24 ตุลาคม 2544): 1-3.
- "คำวินิจฉัยที่ 1/2545 วันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2545 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบ
พรรคถิ่นไทย." *ราชกิจจานุเบกษา* 119 (16 กันยายน 2545): 1-10.
- "คำวินิจฉัยที่ 1/2548 วันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2548 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาล
รัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรครวมไทย." *ราชกิจจานุเบกษา* 122 (24 สิงหาคม 2548): 1-4.
- "คำวินิจฉัยที่ 1/2549 วันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2549 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาล
รัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคเสรีไทย." *ราชกิจจานุเบกษา* 123 (24 พฤษภาคม 2549): 1-7.
- "คำวินิจฉัยที่ 1/2553 วันที่ 22 มกราคม พุทธศักราช 2553 เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องของ
คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา
ของนายสุรเดช จิรนิติเจริญ สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดปราจีนบุรีสิ้นสุดลง ตามรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 119 (4) ประกอบมาตรา 115 (6) หรือไม่."

ราชกิจจานุเบกษา 127 (5 กรกฎาคม 2553): 1-8.

"คำวินิจฉัยที่ 1/2554 วันที่ 5 มกราคม พุทธศักราช 2554 เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 141." ราชกิจจานุเบกษา 128 (23 มิถุนายน 2554): 1-9.

"คำวินิจฉัยที่ 1/2556 วันที่ 1 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2556 เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของสมาชิกวุฒิสภาเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายวรเทพ รัตนกร รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 182 วรรคหนึ่ง (3) และ (5) ประกอบ มาตรา 174 (5) หรือไม่." ราชกิจจานุเบกษา 130 (30 เมษายน 2556): 1-8.

"คำวินิจฉัยที่ 1/2557 วันที่ 8 มกราคม พุทธศักราช 2557 เรื่อง คำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 68." ราชกิจจานุเบกษา 131 (17 เมษายน 2557): 1-26.

"คำวินิจฉัยที่ 2/2541 วันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2541 เรื่อง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา." ราชกิจจานุเบกษา 115 (20 กรกฎาคม 2541): 1-3.

"คำวินิจฉัยที่ 2/2542 วันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2542 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคปฏิรูป." ราชกิจจานุเบกษา 116 (16 เมษายน 2542): 1-4.

"คำวินิจฉัยที่ 2/2544 วันที่ 11 มกราคม พ.ศ. 2544 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคไทยพัฒนา." ราชกิจจานุเบกษา 118 (24 ตุลาคม 2544): 37-39.

"คำวินิจฉัยที่ 2/2545 วันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2545 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคเอกภาพ." ราชกิจจานุเบกษา 119 (16 กันยายน 2545): 159-65.

"คำวินิจฉัยที่ 2/2546 วันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2546 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ." ราชกิจจานุเบกษา 120 (15 ธันวาคม 2546): 1-16.

"คำวินิจฉัยที่ 2/2548 วันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2548 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคชาติประชาชน." ราชกิจจานุเบกษา 122 (24 สิงหาคม 2548): 52-63.

- "คำวินิจฉัยที่ 2/2549 วันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2549 เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งคำร้องของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสมาชิกภาพของนายชูวิทย์ กมลวิศิษฐ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อพรรคชาติไทย." *ราชกิจจานุเบกษา* 123 (24 พฤษภาคม 2549): 82-105.
- "คำวินิจฉัยที่ 2/2551 วันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2551 เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 141." *ราชกิจจานุเบกษา* 125 (2 มิถุนายน 2551): 1-20.
- "คำวินิจฉัยที่ 2/2553 วันที่ 17 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2553 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคอธิปไทย." *ราชกิจจานุเบกษา* 127 (18 สิงหาคม 2553): 24-32.
- "คำวินิจฉัยที่ 2/2554 วันที่ 11 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2554 เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องของ คณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของนายอิทธิพล เรืองวรบูรณ์ สมาชิกวุฒิสภา สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 119 (4) ประกอบมาตรา 115 (5) หรือไม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 128 (20 กรกฎาคม 2554): 6-14.
- "คำวินิจฉัยที่ 2/2557 วันที่ 24 มกราคม พุทธศักราช 2557 เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอ เรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 214 กรณีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะรัฐมนตรีในการกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป." *ราชกิจจานุเบกษา* 131 (17 เมษายน 2557): 107-18.
- "คำวินิจฉัยที่ 3-4/2545 วันที่ 29 มกราคม 2545 เรื่อง วุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 และประธานวุฒิสภา ส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 วรรคหนึ่ง (1) (กรณีสภาผู้แทนราษฎรยืนยันร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ... โดยไม่รอผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่คณะกรรมการสิทธิการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้วของวุฒิสภา)." *ราชกิจจานุเบกษา* 119 (5 พฤศจิกายน 2545): 1-12.
- "คำวินิจฉัยที่ 3-4/2557 วันที่ 12 มีนาคม 2557 เรื่อง ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 154 วรรคหนึ่ง (1) ว่า ร่างพระราชบัญญัติให้

- อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของ
ประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตาม
บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 131 (16 กรกฎาคม 2557): 1-45.
- "คำวินิจฉัยที่ 3-4/2557 วันที่ 12 มีนาคม 2557 เรื่อง ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกรัฐสภา
และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาล
รัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 154 วรรคหนึ่ง (1) ว่า ร่างพระราชบัญญัติให้
อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของ
ประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตาม
บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 131 (16 กรกฎาคม 2557): 1-45.
- "คำวินิจฉัยที่ 3-5/2550 วันที่ 30 พฤษภาคม พุทธศักราช 2550 เรื่อง อัยการสูงสุดขอให้มีความสั่งยุบ
พรรคพัฒนาชาติไทย พรรคแผ่นดินไทย และพรรคไทยรักไทย." *ราชกิจจานุเบกษา* 124 (13
กรกฎาคม 2550): 1-102.
- "คำวินิจฉัยที่ 3/2541 วันที่ 14 กรกฎาคม 2541 เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้วินิจฉัย
เกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง." *ราชกิจจานุเบกษา* 115 (3
สิงหาคม 2541): 1-5.
- "คำวินิจฉัยที่ 3/2542 วันที่ 30 มีนาคม 2542 เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของ
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตราขึ้น
โดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย." *ราชกิจจา
นุเบกษา* 116 (12 พฤษภาคม 2542): 1-4.
- "คำวินิจฉัยที่ 3/2543 วันที่ 27 มกราคม พ.ศ. 2543 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบ
พรรคชาติสามัคคี." *ราชกิจจานุเบกษา* 117 (1 มิถุนายน 2543): 41-43.
- "คำวินิจฉัยที่ 3/2548 วันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2548 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบ
พรรคต้นตระกูลไทยเพื่อรวมเข้ากับพรรคชาติไทยที่เป็นพรรคการเมืองหลัก." *ราชกิจจา
นุเบกษา* 122 (24 สิงหาคม 2548): 152-63.
- "คำวินิจฉัยที่ 3/2549 วันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2549 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาล
รัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรครู้แจ้งเห็นจริง." *ราชกิจจานุเบกษา* 123 (31 พฤษภาคม 2549):
1-9.
- "คำวินิจฉัยที่ 3/2551 วันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2551 เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาล
รัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่..) พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา 141." *ราชกิจจานุเบกษา* 125 (9 มิถุนายน 2551): 1-17.

"คำวินิจฉัยที่ 3/2553 วันที่ 17 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2553 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคกฤษฎิ์ไทยมั่นคง." *ราชกิจจานุเบกษา* 127 (18 สิงหาคม 2553): 65-74.

"คำวินิจฉัยที่ 3/2554 วันที่ 11 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2554 เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของ สมาชิกวุฒิสภาเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของนายไพบูลย์ นิติตะวัน สมาชิกวุฒิสภา สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 119 (5) ประกอบมาตรา 266 หรือไม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 128 (20 กรกฎาคม 2554): 43-50.

"คำวินิจฉัยที่ 3/2556 วันที่ 13 มีนาคม พุทธศักราช 2556 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคชีวิตที่ดีกว่า." *ราชกิจจานุเบกษา* 130 (2 กรกฎาคม 2556): 30-41.

"คำวินิจฉัยที่ 4-5/2553 วันที่ 31 มีนาคม พุทธศักราช 2553 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพลังเกษตรกร." *ราชกิจจานุเบกษา* 127 (19 ตุลาคม 2553): 17-28.

"คำวินิจฉัยที่ 4/2541 วันที่ 16 กรกฎาคม 2541 เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล." *ราชกิจจานุเบกษา* 115 (11 สิงหาคม 2541): 1-4.

"คำวินิจฉัยที่ 4/2543 วันที่ 27 มกราคม พ.ศ. 2543 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบ พรรคไทยก้าวหน้า." *ราชกิจจานุเบกษา* 117 (1 มิถุนายน 2543): 70-72.

"คำวินิจฉัยที่ 4/2544 วันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของสมาชิก วุฒิสภา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีสิบคน สิ้นสุดลง เฉพาะตัว กรณีดำรงตำแหน่งในห้างหุ้นส่วนและบริษัท หรือไม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 118 (18 ธันวาคม 2544): 1-46.

"คำวินิจฉัยที่ 4/2549 วันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549 เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของสมาชิก วุฒิสภาที่เข้าชื่อร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของ นายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ." *ราชกิจจานุเบกษา* 123 (31 พฤษภาคม 2549): 90-98.

"คำวินิจฉัยที่ 4/2551 วันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2551 เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาล รัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 141." *ราชกิจจานุเบกษา* 125 (13 มิถุนายน 2551): 1-18.

"คำวินิจฉัยที่ 4/2556 วันที่ 13 มีนาคม พุทธศักราช 2556 เรื่อง พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535 มาตรา 36 มาตรา 37 มาตรา 38 มาตรา 39 และ มาตรา 41 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 วรรคสอง มาตรา 29 และมาตรา 40 (2) (3) (4) (7) หรือไม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 130 (4 กรกฎาคม 2556): 1-10.

"คำวินิจฉัยที่ 5/2541 วันที่ 4 สิงหาคม 2541 เรื่อง ขอคำวินิจฉัยตีความกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 241 วรรคสี่ และมาตรา 264 ประกอบมาตรา 6." *ราชกิจจานุเบกษา* 115 (2 กันยายน 2541): 1-3.

"คำวินิจฉัยที่ 5/2543 วันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2543 เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัย ลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา." *ราชกิจจานุเบกษา* 117 (14 กรกฎาคม 2543): 1-10.

"คำวินิจฉัยที่ 5/2544 วันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณี นาย สุเมธ อุพลเกียรติ จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ." *ราชกิจจานุเบกษา* 118 (20 ธันวาคม 2544): 1-4.

"คำวินิจฉัยที่ 5/2545 วันที่ 31 มกราคม พ.ศ. 2545 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบ พรรคสังคมนิยมไทย." *ราชกิจจานุเบกษา* 119 (5 พฤศจิกายน 2545): 184-88.

"คำวินิจฉัยที่ 5/2546 วันที่ 18 มีนาคม พ.ศ. 2546 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาล รัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย." *ราชกิจจานุเบกษา* 120 (22 ธันวาคม 2546): 172-78.

"คำวินิจฉัยที่ 5/2549 วันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2549 เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาล รัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีศาลปกครองกลางรับฟ้องคดี ไว้พิจารณาและมีคำพิพากษา ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 123 (16 มิถุนายน 2549): 1-11.

"คำวินิจฉัยที่ 5/2556 วันที่ 16 พฤษภาคม พุทธศักราช 2556 เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 245 (1) ว่า พระราชบัญญัติ ลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 มาตรา 74 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรค สอง หรือไม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 130 (3 กันยายน 2556): 1-6.

"คำวินิจฉัยที่ 5/2557 วันที่ 21 มีนาคม พุทธศักราช 2557 เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 245 (1) ว่า การเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 ตามพระราช

กฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2556 เป็นการเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 131 (17 กรกฎาคม 2557): 1-19.

"คำวินิจฉัยที่ 6-7/2551 วันที่ 8 กรกฎาคม พุทธศักราช 2551 เรื่อง ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับคำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ฉบับลงวันที่ 18 มิถุนายน 2551 เป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญมาตรา 190 หรือไม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 125 (10 ตุลาคม 2551): 1-25.

"คำวินิจฉัยที่ 6-7/2557 วันที่ 23 เมษายน พุทธศักราช 2557 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคบำรุงเมือง." *ราชกิจจานุเบกษา* 131 (23 กรกฎาคม 2557): 1-11.

"คำวินิจฉัยที่ 6/2541 วันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2541 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคมวลชน." *ราชกิจจานุเบกษา* 115 (29 กันยายน 2541): 1-5.

"คำวินิจฉัยที่ 6/2542 วันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2542 เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง." *ราชกิจจานุเบกษา* 116 (6 กรกฎาคม 2542): 1-5.

"คำวินิจฉัยที่ 6/2543 วันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2543 เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยขอบเขตการใช้บังคับตามมาตรา 68 ของรัฐธรรมนูญ." *ราชกิจจานุเบกษา* 117 (19 กรกฎาคม 2543): 1-7.

"คำวินิจฉัยที่ 6/2544 วันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคประชาธิปัตย์." *ราชกิจจานุเบกษา* 118 (20 ธันวาคม 2544): 57-61.

"คำวินิจฉัยที่ 6/2549 วันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2549 เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป." *ราชกิจจานุเบกษา* 123 (16 มิถุนายน 2549): 153-62.

"คำวินิจฉัยที่ 6/2550 วันที่ 26 กรกฎาคม พุทธศักราช 2550 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดกรณีนายสุรพล พูลเกษ จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ." *ราชกิจจานุเบกษา* 124 (24 กันยายน 2550): 1-11.

"คำวินิจฉัยที่ 7-9/2556 วันที่ 13 มิถุนายน พุทธศักราช 2556 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพลังแผ่นดินไทย (พรรคอาสาสมัคร)." *ราชกิจจานุเบกษา* 130 (8 ตุลาคม 2556): 1-15.

- "คำวินิจฉัยที่ 7/2541 วันที่ 13 สิงหาคม พ.ศ. 2541 เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า การสั่งให้สมาชิกภาพของสมาชิกแห่งสภาเทศบาลสิ้นสุดด้วยการยุบสภาเทศบาลของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราวของผู้ว่าราชการ จังหวัดชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 115 (5 ตุลาคม 2541): 1-3.
- "คำวินิจฉัยที่ 7/2546 วันที่ 27 มีนาคม พ.ศ. 2546 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีพัน ต่ำรวจโท สุรทิน พیمانเมฆินทร์ จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและ เอกสารประกอบ." *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (6 มกราคม 2547): 58-63.
- "คำวินิจฉัยที่ 7/2550 วันที่ 26 กรกฎาคม พุทธศักราช 2540 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดกรณี นายเรนทร์ ธรรมกฤษดา จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ." *ราช กิจจานุเบกษา* 124 (24 กันยายน 2550): 1-10.
- "คำวินิจฉัยที่ 7/2553 วันที่ 12 พฤษภาคม พุทธศักราช 2553 เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของ สมาชิกวุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายภจิต ภิรมย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 182 วรรคหนึ่ง (7) ประกอบมาตรา 268 และมาตรา 266 (1) หรือไม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 127 (8 พฤศจิกายน 2553): 34-42.
- "คำวินิจฉัยที่ 8-9/2555 วันที่ 28 มีนาคม พุทธศักราช 2555 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคเพื่อนเกษตรไทย." *ราชกิจจานุเบกษา* 129 (10 ตุลาคม 2555): 1-9.
- "คำวินิจฉัยที่ 8/2542 วันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2542 เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาล รัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดการบังคับใช้บทบัญญัติ มาตรา 315 ของรัฐธรรมนูญ." *ราชกิจจา นุเบกษา* 116 (6 กรกฎาคม 2542): 99-103.
- "คำวินิจฉัยที่ 8/2545 วันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2545 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบ พรรคสังคมนิยม." *ราชกิจจานุเบกษา* 119 (12 พฤศจิกายน 2545): 204-08.
- "คำวินิจฉัยที่ 8/2549 วันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2549 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาล รัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรครักถิ่นไทย." *ราชกิจจานุเบกษา* 123 (28 มิถุนายน 2549): 101-06.
- "คำวินิจฉัยที่ 8/2551 วันที่ 8 กรกฎาคม 2551 เรื่อง นายกรัฐมนตรีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.". *ราชกิจจานุเบกษา* 125 (17 ตุลาคม 2551): 1-12.

- "คำวินิจฉัยที่ 9/2549 วันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 198 กรณีการดำเนินการของ คณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ตั้งแต่วันที่ 2 เมษายน 2549 จนถึงปัจจุบัน มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 123 (12 กรกฎาคม 2549): 1-36.
- "คำวินิจฉัยที่ 9/2551 วันที่ 9 กรกฎาคม พุทธศักราช 2551 เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของ สมาชิกวุฒิสภา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายไชยา สะสมทรัพย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 182 วรรคหนึ่ง (7) ประกอบมาตรา 269 หรือไม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 125 (24 ตุลาคม 2551): 1-14.
- "คำวินิจฉัยที่ 9/2557 วันที่ 7 พฤษภาคม พุทธศักราช 2557 เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของ สมาชิกวุฒิสภาเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี สิ้นสุดลงเฉพาะตัว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 182 วรรคหนึ่ง (7) ประกอบมาตรา 268 และมาตรา 266 (2) และ (3) หรือไม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 131 (10 กันยายน 2557): 1-45.
- "คำวินิจฉัยที่ 10-11/2555 วันที่ 28 มีนาคม พุทธศักราช 2555 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมือง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคสยาม." *ราชกิจจานุเบกษา* 129 (10 ตุลาคม 2555): 51-58.
- "คำวินิจฉัยที่ 10-11/2557 วันที่ 17 กันยายน พุทธศักราช 2557 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมือง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคไทยพอเพียง." *ราชกิจจานุเบกษา* 131 (26 ธันวาคม 2557): 1-14.
- "คำวินิจฉัยที่ 10/2541 วันที่ 27 สิงหาคม 2541 เรื่อง เทศบาลตำบลท่าข้ามขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล." *ราชกิจจานุเบกษา* 115 (27 ตุลาคม 2541): 28 – 30.
- "คำวินิจฉัยที่ 10/2543 วันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2543 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีนาย อนันต์ ศวสदनันท์ จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ." *ราชกิจจานุเบกษา* 117 (2 สิงหาคม 2543): 1-6.
- "คำวินิจฉัยที่ 10/2545 วันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2545 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบ พรรคพลังไทย." *ราชกิจจานุเบกษา* 119 (15 พฤศจิกายน 2545): 124-29.

- "คำวินิจฉัยที่ 10/2551 วันที่ 22 กรกฎาคม พุทธศักราช 2551 เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องให้ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 มาตรา 6 วรรคหนึ่ง (เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเป็นประธาน ก.ร. ของประธานรัฐสภา และการเป็นรองประธาน ก.ร. ของรองประธานรัฐสภา) พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. 2541 มาตรา 8 (1) (2) (3) (เฉพาะกรณีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร) และ (4) และ พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 มาตรา 7 (3) และ (5) มีปัญหาเกี่ยวกับ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 265 และ มาตรา 266 หรือไม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 125 (27 ตุลาคม 2551): 1-20.
- "คำวินิจฉัยที่ 10/2556 วันที่ 10 กรกฎาคม พุทธศักราช 2556 เรื่อง พระราชบัญญัติการประกอบ กิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 78 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสอง มาตรา 40 (5) และมาตรา 30 หรือไม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 130 (8 ตุลาคม 2556): 1-7.
- "คำวินิจฉัยที่ 11/2542 วันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2542 เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยว่าหนังสือแจ้งความจำนงค์ขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินที่ รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบ ของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 224 หรือไม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 116 (19 กรกฎาคม 2542): 1-11.
- "คำวินิจฉัยที่ 11/2543 วันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2543 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีนายชัย ชัย สุเมธโชติเมธา จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ." *ราชกิจจานุเบกษา* 117 (2 สิงหาคม 2543): 62-66.
- "คำวินิจฉัยที่ 11/2545 วันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2545 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบ พรรคชาวนาพัฒนาประเทศ." *ราชกิจจานุเบกษา* 119 (25 พฤศจิกายน 2545): 1-13.
- "คำวินิจฉัยที่ 11/2549 วันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 วรรคหนึ่ง (1) กรณีร่างพระราชบัญญัติทาง หลวง (ฉบับที่...) พ.ศ. มาตรา 20 ที่บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา 46/1 มีข้อความขัด หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 และมาตรา 44 หรือไม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 123 (4 กันยายน 2549): 1-13.
- "คำวินิจฉัยที่ 11/2552 วันที่ 3 มิถุนายน พุทธศักราช 2552 เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่ง ความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา 185 กรณีพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและ

- เสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 148 วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 126 (12 ตุลาคม 2552): 1-33.
- "คำวินิจฉัยที่ 11/2556 วันที่ 31 กรกฎาคม พุทธศักราช 2556 เรื่อง พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 มาตรา 28/4 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสอง หรือไม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 130 (7 พฤศจิกายน 2556): 1-6.
- "คำวินิจฉัยที่ 12-13/2551 วันที่ 9 กันยายน พุทธศักราช 2551 เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของสมาชิกวุฒิสภาเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยการสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรี และเรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยการสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรี." *ราชกิจจานุเบกษา* 125 (19 พฤศจิกายน 2551): 1-17.
- "คำวินิจฉัยที่ 12-14/2553 เรื่อง สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกระทำการต้องห้ามอันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือไม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 128 (9 มีนาคม 2554): 1-33.
- "คำวินิจฉัยที่ 12/2543 วันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2543 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีนายสุขุม เชิดชื่น สมาชิกวุฒิสภา จงใจไม่ยื่นเอกสารประกอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน." *ราชกิจจานุเบกษา* 117 (8 สิงหาคม 2543): 1-8.
- "คำวินิจฉัยที่ 12/2544 วันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2544 เรื่อง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 96 ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 119 (15 มกราคม 2545): 1-11.
- "คำวินิจฉัยที่ 12/2545 วันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2545 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคความหวังใหม่เพื่อรวมเข้ากับพรรคไทยรักไทยที่เป็นพรรคการเมืองหลัก." *ราชกิจจานุเบกษา* 119 (25 พฤศจิกายน 2545): 130-34.
- "คำวินิจฉัยที่ 12/2546 วันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2546 เรื่อง หัวหน้าพรรคพลังธรรมขอให้วินิจฉัยชี้ขาดคำสั่งของนายทะเบียนพรรคการเมือง." *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (8 มกราคม 2547): 1-8.
- "คำวินิจฉัยที่ 12/2549 วันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2549 เรื่อง ประธานวุฒิสภา ทำหน้าที่ประธานรัฐสภา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 142 และมาตรา 266 กรณีสมาชิกวุฒิสภาจำนวนสามสิบห้าคน ยื่นคำร้องให้วินิจฉัยว่า กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุขาดคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญ." *ราชกิจจานุเบกษา* 123 (25 กันยายน 2549): 1-15.

- "คำวินิจฉัยที่ 12/2550 วันที่ 26 กันยายน พุทธศักราช 2550 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดกรณีนายพิรวัฒน์ เทพสุวรรณ จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ." *ราชกิจจานุเบกษา* 125 (21 มกราคม 2551): 1-14.
- "คำวินิจฉัยที่ 12/2552 วันที่ 19 สิงหาคม พุทธศักราช 2552 เรื่อง ศาลจังหวัดสระบุรีส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายธนรัตน์ แก้ววารี) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 264 กรณีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 45 ลงวันที่ 17 มกราคม 2515 ข้อ 3 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 252 ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2515 ข้อ 1 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 28 มาตรา 29 มาตรา 30 มาตรา 36 และมาตรา 50 หรือไม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 126 (2 ธันวาคม 2552): 1-11.
- "คำวินิจฉัยที่ 12/2555 วันที่ 28 มีนาคม พุทธศักราช 2555 เรื่อง พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 มาตรา 54 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสอง มาตรา 40 (5) ประกอบมาตรา 30 หรือไม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 129 (10 ตุลาคม 2555): 99-104.
- "คำวินิจฉัยที่ 12/2556 วันที่ 4 กันยายน พุทธศักราช 2556 เรื่อง นายสฤณี ประดับศรี กับสมาชิกพรรคเพื่อไทย รวม 108 คน ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยว่า มติของพรรคเพื่อไทย ที่อนุญาตให้นายสฤณีพร นาคสุข ลาออกจากการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ จะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 65 วรรคสาม หรือไม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 130 (7 พฤศจิกายน 2556): 1-10.
- "คำวินิจฉัยที่ 13-14/2541 วันที่ 12 พฤศจิกายน 2541 เรื่อง ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย." *ราชกิจจานุเบกษา* 115 (24 ธันวาคม 2541): 1-13.
- "คำวินิจฉัยที่ 13/2543 วันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2543 เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลยุติธรรม." *ราชกิจจานุเบกษา* 117 (14 พฤศจิกายน 2543): 1-9.

- "คำวินิจฉัยที่ 13/2544 วันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2544 เรื่อง ประธานรัฐสภาเสนอคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีการสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 119 (24 มกราคม 2545): 1-14.
- "คำวินิจฉัยที่ 13/2546 วันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2546 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคไทยมหาชน." *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (8 มกราคม 2547): 62-65.
- "คำวินิจฉัยที่ 13/2550 วันที่ 26 กันยายน พุทธศักราช 2550 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดกรณีนายสันติ รุ่งเสรีชัย จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ." *ราชกิจจานุเบกษา* 125 (22 มกราคม 2551): 1-13.
- "คำวินิจฉัยที่ 13/2555 วันที่ 18 พฤษภาคม พุทธศักราช 2555 เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งเรื่องของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของนายจตุพร พรหมพันธุ์ สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 106 (4) ประกอบมาตรา 101 (3) หรือไม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 129 (18 ตุลาคม 2555): 1-16.
- "คำวินิจฉัยที่ 13/2556 วันที่ 2 ตุลาคม พุทธศักราช 2556 เรื่อง พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 มาตรา 30 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 41 หรือไม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 131 (6 มกราคม 2557): 1-8.
- "คำวินิจฉัยที่ 14/2545 วันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2545 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีนายสมบูรณ์ เนียมหอม จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ." *ราชกิจจานุเบกษา* 119 (9 ธันวาคม 2545): 106-113.
- "คำวินิจฉัยที่ 14/2546 วันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2546 เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 219 กรณีพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิทักษ์อัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 พ.ศ. 2546 เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 281 วรรคหนึ่ง หรือไม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (21 มกราคม 2547): 1-46.
- "คำวินิจฉัยที่ 14/2549 วันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2549 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคประชาชนชาติไทย." *ราชกิจจานุเบกษา* 123 (9 ตุลาคม 2549): 1-4.

"คำวินิจฉัยที่ 14/2550 วันที่ 26 กันยายน พุทธศักราช 2550 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดกรณีนายสมบุรณ์ นุชพันธ์ จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ." *ราชกิจจานุเบกษา* 125 (23 มกราคม 2551): 1-11.

"คำวินิจฉัยที่ 14/2551 วันที่ 29 กันยายน พุทธศักราช 2551 เรื่อง สมาชิกวุฒิสภาเสนอความเห็นเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 168 วรรคเจ็ด ว่าการเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 168 วรรคหก หรือไม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 125 (4 ธันวาคม 2551): 1-15.

"คำวินิจฉัยที่ 14/2552 วันที่ 3 กันยายน พุทธศักราช 2552 เรื่อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอความเห็นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 168 วรรคเจ็ด เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 มีการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 168 วรรคหก หรือไม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 126 (29 ธันวาคม 2552): 1-10.

"คำวินิจฉัยที่ 14/2555 วันที่ 6 มิถุนายน พุทธศักราช 2555 เรื่อง หัวหน้าพรรคเทียนแห่งธรรมขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งเลิกการประกาศของนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง พรรคเทียนแห่งธรรมสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง ลงวันที่ 6 พฤษภาคม 2553 ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 91 วรรคสาม." *ราชกิจจานุเบกษา* 129 (18 ตุลาคม 2555): 56-63.

"คำวินิจฉัยที่ 14/2556 วันที่ 6 มกราคม 2557 เรื่อง ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 155 วรรคหนึ่ง (1) ว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 มาตรา 27 ในส่วนงบประมาณของสำนักงานศาลยุติธรรมและของสำนักงานศาลปกครอง และมาตรา 28 ในส่วนงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีข้อความขัดหรือแย้งหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 168 วรรคแปด และวรรคเก้า หรือไม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 131 (6 มกราคม 2557): 1-15.

"คำวินิจฉัยที่ 15-18/2556 วันที่ 20 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2556 เรื่อง คำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 68." *ราชกิจจานุเบกษา* 131 (8 มกราคม 2557): 1-31.

- "คำวินิจฉัยที่ 15/2541 วันที่ 19 พฤศจิกายน 2541 เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอคำวินิจฉัยในการเสียสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้ง." *ราชกิจจานุเบกษา* 116 (14 มกราคม 2542): 1-4.
- "คำวินิจฉัยที่ 15/2545 วันที่ 25 เมษายน พ.ศ. 2545 เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการพิจารณาถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ." *ราชกิจจานุเบกษา* 119 (20 ธันวาคม 2545): 1-8.
- "คำวินิจฉัยที่ 15/2546 วันที่ 6 พฤษภาคม พ.ศ. 2546 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคแก้ปัญหาชาติ." *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (27 มกราคม 2547): 1-4.
- "คำวินิจฉัยที่ 15/2550 วันที่ 26 กันยายน พุทธศักราช 2550 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคสันติภาพไทย." *ราชกิจจานุเบกษา* 125 (24 มกราคม 2551): 1-9.
- "คำวินิจฉัยที่ 15/2552 วันที่ 4 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2552 เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งความเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 154 วรรคหนึ่ง (1) ว่า ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. มาตรา 25 และ มาตรา 35 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 หรือไม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 127 (23 กุมภาพันธ์ 2553): 1-6.
- "คำวินิจฉัยที่ 15/2553 วันที่ 29 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2553 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคประชาธิปไตย." *ราชกิจจานุเบกษา* 128 (23 พฤษภาคม 2554): 1-39.
- "คำวินิจฉัยที่ 15/2555 วันที่ 13 มิถุนายน พุทธศักราช 2555 เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 245 (1) ว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง (10) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 หรือไม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 129 (18 ตุลาคม 2555): 94-102.
- "คำวินิจฉัยที่ 16/2545 วันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2545 เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 กรณีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 (10) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ." *ราชกิจจานุเบกษา* 119 (20 ธันวาคม 2545): 160-65.

"คำวินิจฉัยที่ 16/2550 วันที่ 1 ตุลาคม พุทธศักราช 2550 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรครวมพลังไทย." *ราชกิจจานุเบกษา* 125 (19 กุมภาพันธ์ 2551): 1-9.

"คำวินิจฉัยที่ 16/2551 วันที่ 6 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2551 เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ส่งความเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่าง พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่..) พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้องตาม บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือไม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 126 (3 กุมภาพันธ์ 2552): 62-80.

"คำวินิจฉัยที่ 16/2553 วันที่ 9 ธันวาคม พุทธศักราช 2553 เรื่อง อัยการสูงสุดขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมี คำสั่งยุบพรรคประชาธิปัตย์." *ราชกิจจานุเบกษา* 128 (10 มิถุนายน 2554): 1-16.

"คำวินิจฉัยที่ 16/2555 วันที่ 27 มิถุนายน พุทธศักราช 2555 เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 245 (1) ว่า พระราชบัญญัติ สภากพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วย รัฐธรรมนูญ มาตรา 230 วรรคสอง ประกอบมาตรา 207 วรรคหนึ่ง (2) หรือไม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 129 (12 ธันวาคม 2555): 16-22.

"คำวินิจฉัยที่ 17/2545 วันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2545 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีนาย เสวต ทองรัมย์ จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ." *ราชกิจจานุเบกษา* 120 (7 มกราคม 2546): 1-7.

"คำวินิจฉัยที่ 17/2550 วันที่ 18 ตุลาคม พุทธศักราช 2550 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรครักแผ่นดินไทย." *ราชกิจจานุเบกษา* 125 (12 มีนาคม 2551): 1-9.

"คำวินิจฉัยที่ 17/2551 วันที่ 6 พฤศจิกายน 2551 เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งความเห็น ของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่าง พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ ส่วนรวม พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และมีข้อความขัดหรือ แแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือไม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 126 (19 กุมภาพันธ์ 2552): 1-23.

"คำวินิจฉัยที่ 17/2555 วันที่ 4 กรกฎาคม พุทธศักราช 2555 เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 245 (1) ว่า ประมวลรัษฎากร มาตรา 40 (2) (3) (4) (5) (6) (7) และ (8) ประกอบมาตรา 57 ตี และมาตรา 57 เบญจ มี

- ปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 43 ประกอบมาตรา 29 และมาตรา 30 หรือไม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 129 (12 ธันวาคม 2555): 53-64.
- "คำวินิจฉัยที่ 18 - 22/2555 วันที่ 13 กรกฎาคม พุทธศักราช 2555 เรื่อง คำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 68." *ราชกิจจานุเบกษา* 129 (13 ธันวาคม 2555): 1-26.
- "คำวินิจฉัยที่ 18/2544 วันที่ 26 มิถุนายน พ.ศ. 2544 เรื่อง องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ." *ราชกิจจานุเบกษา* 119 (28 มีนาคม 2545): 158-73.
- "คำวินิจฉัยที่ 18/2545 วันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2545 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีนาย วิทยา ศิริพงษ์ จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ." *ราชกิจจานุเบกษา* 120 (7 มกราคม 2546): 62-66.
- "คำวินิจฉัยที่ 18/2546 วันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2546 เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา 266 กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการ พิจารณาว่าคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1)." *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (27 มกราคม 2547): 142-46.
- "คำวินิจฉัยที่ 18/2550 วันที่ 18 ตุลาคม พุทธศักราช 2550 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคธัมมาธิปไตย." *ราชกิจจานุเบกษา* 125 (13 มีนาคม 2551): 1-9.
- "คำวินิจฉัยที่ 18/2551 วันที่ 2 ธันวาคม พุทธศักราช 2551 เรื่อง อัยการสูงสุดขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมี คำสั่งยุบพรรคมัชฌิมาธิปไตย." *ราชกิจจานุเบกษา* 126 (19 มีนาคม 2552): 1-20.
- "คำวินิจฉัยที่ 19-20/2556 วันที่ 18 ธันวาคม พุทธศักราช 2556 เรื่อง พระราชบัญญัติปี พ.ศ. 2518 มาตรา 72/5 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสอง มาตรา 40 (5) และมาตรา 30 หรือไม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 131 (28 มีนาคม 2557): 1-8.
- "คำวินิจฉัยที่ 19/2544 วันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ. 2544 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีนายประ ยุทธ มหากิจศิริ จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วย ข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ." *ราชกิจจานุเบกษา* 119 (3 เมษายน 2545): 1-39.
- "คำวินิจฉัยที่ 19/2546 วันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2546 เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 (กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจ

หน้าที่ในการพิจารณาว่าคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เป็นบุคคลตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1) และตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198." *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (27 มกราคม 2547): 202-08.

"คำวินิจฉัยที่ 19/2550 วันที่ 18 ตุลาคม พุทธศักราช 2550 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพลังธรรม." *ราชกิจจานุเบกษา* 125 (18 มีนาคม 2551): 1-15.

"คำวินิจฉัยที่ 19/2551 วันที่ 2 ธันวาคม พุทธศักราช 2551 เรื่อง อัยการสูงสุดขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมี คำสั่งยุบพรรคชาติไทย." *ราชกิจจานุเบกษา* 126 (19 มีนาคม 2552): 79-101.

"คำวินิจฉัยที่ 19/2552 วันที่ 10 พฤษภาคม 2553 เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งเรื่องของ คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรของนายเกียรติกร พากเพียรศิลป์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดปราจีนบุรีสิ้นสุดลง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 มาตรา 106 (3) หรือไม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 127 (10 พฤษภาคม 2553): 1-6.

"คำวินิจฉัยที่ 20/2543 วันที่ 26 เมษายน พ.ศ. 2543 เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา." *ราชกิจจานุเบกษา* 118 (9 กุมภาพันธ์ 2544): 1-7.

"คำวินิจฉัยที่ 20/2544 วันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ. 2544 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติขอให้วินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญมาตรา 295 กรณีพันตำรวจโท ทักษิณ ชิน วัตร จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอัน เป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ." *ราชกิจจานุเบกษา* 118 (7 กันยายน 2544): 1-76.

"คำวินิจฉัยที่ 20/2546 วันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2546 เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ขอให้ศาล รัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ใน การใช้ดุลพินิจวินิจฉัยว่า บทบัญญัติ แห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของ บุคคลใดตามมาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ." *ราชกิจจา นุเบกษา* 121 (5 กุมภาพันธ์ 2547): 1-6.

"คำวินิจฉัยที่ 20/2550 วันที่ 1 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2550 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดกรณีนางสาว อนงค์ มัชฌมามาลย์มาศ จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสาร ประกอบ." *ราชกิจจานุเบกษา* 125 (25 มีนาคม 2551): 1-14.

"คำวินิจฉัยที่ 20/2551 วันที่ 2 ธันวาคม พุทธศักราช 2551 เรื่อง อัยการสูงสุดขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพลังประชาชน." *ราชกิจจานุเบกษา* 126 (31 มีนาคม 2552): 1-27.

"คำวินิจฉัยที่ 21/2543 วันที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2543 เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ." *ราชกิจจานุเบกษา* 118 (12 มิถุนายน 2544): 1-11.

"คำวินิจฉัยที่ 21/2546 วันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2546 เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 กรณีพระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. 2505 มาตรา 12 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ." *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (5 กุมภาพันธ์ 2547): 75-81.

"คำวินิจฉัยที่ 21/2550 วันที่ 1 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2550 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดกรณีนายเฉลิม เหล่าสุวรรณ จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ." *ราชกิจจานุเบกษา* 125 (26 มีนาคม 2551): 1-12.

"คำวินิจฉัยที่ 21/2556 วันที่ 18 ธันวาคม พุทธศักราช 2556 เรื่อง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 257 วรรคหนึ่ง (2) ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 92 วรรคสอง กระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 หรือไม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 131 (8 เมษายน 2557): 1-7.

"คำวินิจฉัยที่ 22/2543 วันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2543 เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 วรรคหนึ่ง (1) ว่า ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ." *ราชกิจจานุเบกษา* 118 (25 มิถุนายน 2543): 1-7.

"คำวินิจฉัยที่ 22/2550 วันที่ 1 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2550 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมือง ขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคธรรมชาตไทย." *ราชกิจจานุเบกษา* 125 (1 เมษายน 2551): 1-13.

"คำวินิจฉัยที่ 22/2554 วันที่ 8 มีนาคม พุทธศักราช 2554 เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของสมาชิกวุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของคุณหญิงกัลยา โสภณพนิช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และความเป็นรัฐมนตรีของนายถาวร เสนเนียม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตาม

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 182 วรรคหนึ่ง (7) ประกอบ มาตรา 269 หรือไม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 128 (23 กันยายน 2554): 1-8.
- "คำวินิจฉัยที่ 23/2543 วันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2543 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณี นาย จิรายุ จรัสเสถียร จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วย ข้อความอันเป็นเท็จ." *ราชกิจจานุเบกษา* 118 (25 มิถุนายน 2544): 1-7.
- "คำวินิจฉัยที่ 23/2546 วันที่ 17 มิถุนายน พ.ศ. 2546 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบ พรรคสันติภาพ." *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (22 มีนาคม 2547): 1-7.
- "คำวินิจฉัยที่ 23/2550 วันที่ 1 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2550 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมือง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคไทยช่วยไทย." *ราชกิจจานุเบกษา* 125 (21 เมษายน 2551): 1-18.
- "คำวินิจฉัยที่ 24/2543 วันที่ 15 มิถุนายน พ.ศ. 2543 เรื่อง ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่า ด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 ขัดต่อรัฐธรรมนูญ." *ราชกิจจานุเบกษา* 118 (2 กรกฎาคม 2544): 1-8.
- "คำวินิจฉัยที่ 24/2544 วันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2544 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบ พรรครามสยาม." *ราชกิจจานุเบกษา* 119 (25 เมษายน 2545): 1-3.
- "คำวินิจฉัยที่ 24/2546 วันที่ 26 มิถุนายน พ.ศ. 2546 เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาล รัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 กรณีพระราชบัญญัติธรรมนูญศาล ทหาร พ.ศ. 2498 มาตรา 19 วรรคสาม มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ." *ราช กิจจานุเบกษา* 121 (22 มีนาคม 2547): 75-83.
- "คำวินิจฉัยที่ 24/2550 วันที่ 19 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2550 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดกรณีนายภรตท วรวรรณปรีชา สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการ ทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ." *ราชกิจจานุเบกษา* 125 (1 พฤษภาคม 2551): 1- 15.
- "คำวินิจฉัยที่ 25/2544 วันที่ 16 สิงหาคม พ.ศ. 2544 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบ พรรคสังคมนิยมประชาชน." *ราชกิจจานุเบกษา* 119 (25 เมษายน 2545): 31-33.
- "คำวินิจฉัยที่ 25/2546 วันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบ พรรคพลังมหาชน." *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (23 มีนาคม 2547): 1-36.
- "คำวินิจฉัยที่ 25/2547 วันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2547 เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้อง คดี เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 กรณี

- พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 มาตรา 24 และมาตรา 26 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 46 และมาตรา 50 หรือไม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (4 ตุลาคม 2547): 1-9.
- "คำวินิจฉัยที่ 25/2550 วันที่ 20 ธันวาคม พุทธศักราช 2550 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดกรณีนายพรเทพ ศิลาแรง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสระบุรี จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบกรณีพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี." *ราชกิจจานุเบกษา* 125 (7 พฤษภาคม 2551): 1-11.
- "คำวินิจฉัยที่ 25/2554 วันที่ 27 เมษายน พุทธศักราช 2554 เรื่อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (นาย จุมพฏ บุญใหญ่) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า มติของพรรคเพื่อไทย มีลักษณะ ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 65 วรรคสาม หรือไม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 129 (12 มกราคม 2555): 1-13.
- "คำวินิจฉัยที่ 26/2543 วันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2543 เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ คณะรัฐมนตรีในการออกพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ." *ราชกิจจานุเบกษา* 118 (10 กรกฎาคม 2544): 1-7.
- "คำวินิจฉัยที่ 26/2544 วันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2544 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคพิทักษ์ไทย." *ราชกิจจานุเบกษา* 119 (25 เมษายน 2545): 66-68.
- "คำวินิจฉัยที่ 26/2547 วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2547 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคเสรีธรรม." *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (4 ตุลาคม 2547): 102-08.
- "คำวินิจฉัยที่ 26/2550 วันที่ 20 ธันวาคม พุทธศักราช 2550 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดกรณีนายพงษ์ศักดิ์ มะลิแย้ม สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ กรณีพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี." *ราชกิจจานุเบกษา* 125 (12 พฤษภาคม 2551): 1-11.
- "คำวินิจฉัยที่ 26/2554 วันที่ 27 เมษายน พุทธศักราช 2554 เรื่อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ร้อยตรี ปรพล อติเรกสาร) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า มติของพรรคเพื่อไทย มีลักษณะ ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 65 วรรคสาม หรือไม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 129 (18 มกราคม 2555): 1-12.

- "คำวินิจฉัยที่ 27/2543 วันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2543 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีนายโกศล ศรีสังข์ จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ." *ราชกิจจานุเบกษา* 118 (10 กรกฎาคม 2544): 88-95.
- "คำวินิจฉัยที่ 27/2547 วันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2547 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีนายสารินทร์ สะอิตี จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ." *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (4 ตุลาคม 2547): 173-83.
- "คำวินิจฉัยที่ 28/2543 วันที่ 6 กรกฎาคม พ.ศ. 2543 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีนายมะฮูเซ็น มะสุยี จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ." *ราชกิจจานุเบกษา* 118 (16 กรกฎาคม 2544): 1-7.
- "คำวินิจฉัยที่ 28/2544 วันที่ 6 กันยายน พ.ศ. 2544 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคเสรีธรรม เพื่อรวมพรรคเสรีธรรมเข้ากับพรรคไทยรักไทยที่เป็นพรรคการเมืองหลัก." *ราชกิจจานุเบกษา* 119 (26 เมษายน 2545): 65-69.
- "คำวินิจฉัยที่ 29-30/2547 วันที่ 19 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2547 เรื่อง ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นสมาชิกของแต่ละสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2546 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2546 เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคหนึ่ง หรือไม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (6 ตุลาคม 2547): 1-41.
- "คำวินิจฉัยที่ 29/2543 วันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2543 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคธรรมรัฐ." *ราชกิจจานุเบกษา* 118 (16 กรกฎาคม 2544): 73-76.
- "คำวินิจฉัยที่ 29/2544 วันที่ 6 กันยายน พ.ศ. 2544 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคชาวไร่ชาวนาไทย." *ราชกิจจานุเบกษา* 119 (21 พฤษภาคม 2545): 1-3.
- "คำวินิจฉัยที่ 29/2546 วันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2546 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีนายพิเชษฐ สิริชวาล จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ." *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (30 มีนาคม 2547): 1-39.

- "คำวินิจฉัยที่ 29/2548 วันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 เรื่อง คณะรัฐมนตรีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร กับคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกับ วุฒิสภาและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา." *ราชกิจจานุเบกษา* 122 (22 กันยายน 2548): 1-12.
- "คำวินิจฉัยที่ 30/2543 วันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2543 เรื่อง ผู้ขอจัดตั้งพรรคนำชัยขอให้วินิจฉัยชี้ขาดคำสั่งของนายทะเบียนพรรคการเมือง." *ราชกิจจานุเบกษา* 118 (16 กรกฎาคม 2544): 112-17.
- "คำวินิจฉัยที่ 30/2544 วันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2544 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคศรัทธาประชาชน." *ราชกิจจานุเบกษา* 119 (21 พฤษภาคม 2545): 42-45.
- "คำวินิจฉัยที่ 30/2548 วันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 วรรคหนึ่ง (1) กรณีร่างพระราชบัญญัติการผลิตภัณฑ์สัตว์ พ.ศ. มาตรา 38 วรรคหนึ่ง มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 มาตรา 32 และมาตรา 48." *ราชกิจจานุเบกษา* 122 (17 ตุลาคม 2548): 1-17.
- "คำวินิจฉัยที่ 31/2543 วันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2543 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีพลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยความอันเป็นเท็จ." *ราชกิจจานุเบกษา* 118 (30 กรกฎาคม 2544): 1-43.
- "คำวินิจฉัยที่ 31/2544 วันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2544 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคพลังเกษตรกร." *ราชกิจจานุเบกษา* 119 (21 พฤษภาคม 2545): 74-77.
- "คำวินิจฉัยที่ 31/2546 วันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2546 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีนายรักเกียรติ สุขชนะ จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ." *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (23 เมษายน 2547): 1-40.
- "คำวินิจฉัยที่ 31/2547 วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2547 เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีมีปัญหเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กร

ตามรัฐธรรมนูญในการตราร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.". *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (9 พฤศจิกายน 2547): 1-44.

"คำวินิจฉัยที่ 31/2548 วันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 เรื่อง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เสนอรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน “กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจาก โครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย”. *ราชกิจจานุเบกษา* 122 (8 พฤศจิกายน 2548): 1-15.

"คำวินิจฉัยที่ 32/2543 วันที่ 7 กันยายน พ.ศ. 2543 เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ของสภาผู้แทนราษฎรและ กรรมการวิสามัญ ฯ มีอำนาจขอหรือเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่าง พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ได้หรือไม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 118 (22 สิงหาคม 2544): 1-5.

"คำวินิจฉัยที่ 32/2544 วันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2544 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบ พรรคนิติมหาชน." *ราชกิจจานุเบกษา* 119 (21 พฤษภาคม 2545): 109-12.

"คำวินิจฉัยที่ 32/2546 วันที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2546 เรื่อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอความเห็น ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 มาตรา 17 เฉพาะกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การ พัฒนาประเทศ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนากการท่องเที่ยวไทย มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติ มาตรา 180 วรรคหก หรือไม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (22 กันยายน 2546): 1-22.

"คำวินิจฉัยที่ 33/2543 วันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ. 2543 เรื่อง อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทาง ชีวภาพเป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบ ของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 วรรคสอง หรือไม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 118 (22 สิงหาคม 2544): 71-85.

"คำวินิจฉัยที่ 33/2546 วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2546 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณี การเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของกรรมการกิจการ กระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ." *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (15 มิถุนายน 2547): 1-5.

"คำวินิจฉัยที่ 33/2554 วันที่ 23 มิถุนายน พุทธศักราช 2554 เรื่อง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 257 วรรคหนึ่ง (2)

ว่าพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 6 กระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 66 และมาตรา 67 หรือไม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 129 (10 พฤษภาคม 2555): 1-6.

"คำวินิจฉัยที่ 34/2544 วันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2544 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคประชาชน." *ราชกิจจานุเบกษา* 119 (31 พฤษภาคม 2545): 223-26.

"คำวินิจฉัยที่ 34/2554 วันที่ 23 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2554 เรื่อง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 257 วรรคหนึ่ง (2) ว่าพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 มาตรา 86 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 มาตรา 29 มาตรา 30 มาตรา 44 มาตรา 64 มาตรา 81 (2) และมาตรา 84 (7) หรือไม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 129 (10 พฤษภาคม 2555): 41-48.

"คำวินิจฉัยที่ 35/2545 วันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2545 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีพันตำรวจโท สานิตย์ สุรังสี จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ." *ราชกิจจานุเบกษา* 120 (6 กุมภาพันธ์ 2546): 215-19.

"คำวินิจฉัยที่ 35/2547 วันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2547 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีนางสาวสายชล ภราดร หรือนางชาลิสา เทพอาษา จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ." *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (18 พฤศจิกายน 2547): 105-12.

"คำวินิจฉัยที่ 36/2542 วันที่ 15 มิถุนายน พ.ศ. 2542 เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสถานภาพของการเป็นรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 216 (4)." *ราชกิจจานุเบกษา* 116 (29 กรกฎาคม 2542): 1-8.

"คำวินิจฉัยที่ 36/2545 วันที่ 13 มิถุนายน พ.ศ. 2545 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคพลังใหม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 120 (10 มีนาคม 2546): 1-6.

"คำวินิจฉัยที่ 37/2542 วันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2542 เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย." *ราชกิจจานุเบกษา* 116 (13 สิงหาคม 2542): 1-6.

"คำวินิจฉัยที่ 37/2545 วันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2545 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีนายสมพงศ์ เกษตรภิบาล จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบและจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบอันเป็นเท็จ หรือ

- ปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ," *ราชกิจจานุเบกษา* 120 (10 มีนาคม 2546)." *ราชกิจจานุเบกษา* 120 (10 มีนาคม 2546): 76-82.
- "คำวินิจฉัยที่ 37/2546 วันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2546 เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 กรณีพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 9 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (25 มิถุนายน 2547): 1-10.
- "คำวินิจฉัยที่ 38/2545 วันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2545 เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง." *ราชกิจจานุเบกษา* 120 (19 มีนาคม 2546): 1-15.
- "คำวินิจฉัยที่ 38/2546 วันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2546 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคสังคมพัฒนา." *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (25 มิถุนายน 2547): 112-18.
- "คำวินิจฉัยที่ 39/2545 วันที่ 9 กรกฎาคม พ.ศ. 2545 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีนางสาวเพ็ญภา ไพศาลศุภนิมิต จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ." *ราชกิจจานุเบกษา* 120 (2 เมษายน 2546): 1-8.
- "คำวินิจฉัยที่ 39/2546 วันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2546 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคไทยเสรี." *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (25 มิถุนายน 2547): 177-81.
- "คำวินิจฉัยที่ 41/2545 วันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2545 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีนายสุบิน พิพรพงษ์ จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ และจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ." *ราชกิจจานุเบกษา* 120 (6 พฤษภาคม 2546): 1-7.
- "คำวินิจฉัยที่ 42/2545 วันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2545 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคโบราณรักษ์." *ราชกิจจานุเบกษา* 120 (6 พฤษภาคม 2546): 80-86.
- "คำวินิจฉัยที่ 42/2546 วันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ. 2546 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคไท." *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (4 สิงหาคม 2547): 1-25.
- "คำวินิจฉัยที่ 42/2547 วันที่ 13 พฤษภาคม พ.ศ. 2547 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคไทยประชาธิปไตย." *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (29 ธันวาคม 2547): 1-21.

- "คำวินิจฉัยที่ 42/2548 วันที่ 7 เมษายน พ.ศ. 2548 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคประชาชนธรรม." *ราชกิจจานุเบกษา* 122 (28 ธันวาคม 2548): 1-4.
- "คำวินิจฉัยที่ 43/2545 วันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2545 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคพัฒนาไทย." *ราชกิจจานุเบกษา* 120 (6 พฤษภาคม 2546): 168-74.
- "คำวินิจฉัยที่ 43/2546 วันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2546 เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการพิจารณาญัตติตั้งคณะกรรมการมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา จำนวน 21 คณะ ในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 159 วรรคสี่ หรือไม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (4 สิงหาคม 2547): 172-76.
- "คำวินิจฉัยที่ 44/2546 วันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2546 เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ." *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (4 สิงหาคม 2547): 219-32.
- "คำวินิจฉัยที่ 44/2547 วันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2547 เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติของคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ." *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (29 ธันวาคม 2547): 258-64.
- "คำวินิจฉัยที่ 45/2542 วันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2542 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคทหารราษฎร์ปัตย์." *ราชกิจจานุเบกษา* 116 (4 ตุลาคม 2542): 66-69.
- "คำวินิจฉัยที่ 45/2546 เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 กรณีพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช 2482 มาตรา 20 (1) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2538 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ." *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (16 สิงหาคม 2547): 1-11.
- "คำวินิจฉัยที่ 46/2542 วันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2542 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคชีวิตใหม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 116 (13 ตุลาคม 2542): 1-3.
- "คำวินิจฉัยที่ 46/2546 วันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2546 เรื่อง หัวหน้าพรรคชีวิตที่ดีกว่าขอให้วินิจฉัยชี้ขาดคำสั่งของนายทะเบียนพรรคการเมือง." *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (16 สิงหาคม 2547): 113-29

- "คำวินิจฉัยที่ 46/2548 วันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2548 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพัฒนาสังคมไทย." *ราชกิจจานุเบกษา* 123 (27 มกราคม 2549): 99-103.
- "คำวินิจฉัยที่ 47/2542 วันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2542 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคชาตินิยม." *ราชกิจจานุเบกษา* 116 (20 ตุลาคม 2542): 1-3.
- "คำวินิจฉัยที่ 47/2546 วันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2546 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีนายอดุลย์ วงษ์พานิช จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ." *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (23 สิงหาคม 2547): 1-7.
- "คำวินิจฉัยที่ 47/2547 วันที่ 6 กรกฎาคม พ.ศ. 2547 เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาในการบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งการตรวจเงินแผ่นดิน." *ราชกิจจานุเบกษา* 122 (23 มีนาคม 2548): 1-16.
- "คำวินิจฉัยที่ 47/2548 วันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2548 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแรงงาน." *ราชกิจจานุเบกษา* 123 (27 มกราคม 2549): 143-46.
- "คำวินิจฉัยที่ 48/2542 วันที่ 31 สิงหาคม 2542 เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย." *ราชกิจจานุเบกษา* 116 (3 พฤศจิกายน 2542): 1-10.
- "คำวินิจฉัยที่ 48/2546 วันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2546 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีนายมงคล ต้นสกุล จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ." *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (23 สิงหาคม 2547): 82-90.
- "คำวินิจฉัยที่ 48/2548 วันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2548 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคชาติพัฒนา." *ราชกิจจานุเบกษา* 123 (27 มกราคม 2549): 196-99.
- "คำวินิจฉัยที่ 48/2554 วันที่ 28 ธันวาคม พุทธศักราช 2554 เรื่อง พรรคแรงงานขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง พรรคแรงงานสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง ขอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 91 หรือไม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 129 (26 กรกฎาคม 2555): 9-18.

- "คำวินิจฉัยที่ 49/2542 วันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ. 2542 เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งคำร้องของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสมาชิกภาพของนายชาญชัย อิสระเสนารักษ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครนายก." *ราชกิจจานุเบกษา* 116 (11 พฤศจิกายน 2542): 1-19.
- "คำวินิจฉัยที่ 49/2547 วันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2547 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ส่งยุบพรรคเกษตรก้าวหน้า." *ราชกิจจานุเบกษา* 122 (5 เมษายน 2548): 1-11.
- "คำวินิจฉัยที่ 49/2554 วันที่ 28 ธันวาคม พุทธศักราช 2554 เรื่อง พรรคชีวิตที่ดีกว่าขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีคำสั่งของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่ไม่รับจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรค ข้อบังคับพรรค และกรรมการบริหารพรรค ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 หรือไม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 129 (26 กรกฎาคม 2555): 56-64.
- "คำวินิจฉัยที่ 50/2542 วันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย." *ราชกิจจานุเบกษา* 116 (13 ธันวาคม 2542): 1-11.
- "คำวินิจฉัยที่ 50/2545 วันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2545 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ส่งยุบพรรคสร้างสรรค์ไทย." *ราชกิจจานุเบกษา* 120 (21 กรกฎาคม 2546): 1-3.
- "คำวินิจฉัยที่ 50/2546 วันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2546 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคอำนาจประชาชน." *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (27 สิงหาคม 2547): 1-14.
- "คำวินิจฉัยที่ 50/2547 วันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2547 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีนายวิฑูรย์ ภัทรเลาหะ จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ." *ราชกิจจานุเบกษา* 122 (5 เมษายน 2548): 93-105.
- "คำวินิจฉัยที่ 51-52/2542 วันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 เรื่อง ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา." *ราชกิจจานุเบกษา* 117 (3 กุมภาพันธ์ 2543): 1-6.
- "คำวินิจฉัยที่ 51/2544 วันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2544 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ส่งยุบพรรคพัฒนาสังคม." *ราชกิจจานุเบกษา* 119 (24 กรกฎาคม 2545): 87-92.

"คำวินิจฉัยที่ 51/2546 วันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2546 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคเกษตรกร." *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (7 กันยายน 2547): 1-14.

"คำวินิจฉัยที่ 51/2547 วันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2547 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีนายพูลผล อัครเหม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและเลขานุการรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ." *ราชกิจจานุเบกษา* 122 (5 เมษายน 2548): 229-50.

"คำวินิจฉัยที่ 52/2545 วันที่ 24 กันยายน พ.ศ. 2545 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรควิถีไทย." *ราชกิจจานุเบกษา* 120 (21 กรกฎาคม 2546): 63-68.

"คำวินิจฉัยที่ 52/2546 เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญมาตรา 145 วรรคหนึ่ง (3)." *ราชกิจจานุเบกษา* 121 (7 กันยายน 2547): 86-102.

"คำวินิจฉัยที่ 52/2548 วันที่ 9 สิงหาคม พ.ศ. 2548 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคชาติประชาธิปไตย." *ราชกิจจานุเบกษา* 123 (14 กุมภาพันธ์ 2549): 140-48.

"คำวินิจฉัยที่ 53/2542 เรื่อง วุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ." *ราชกิจจานุเบกษา* 117 (4 กุมภาพันธ์ 2543): 1-5.

"คำวินิจฉัยที่ 53/2545 วันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2545 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีนายสมาน ง่วนสำอางค์ จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ." *ราชกิจจานุเบกษา* 120 (21 กรกฎาคม 2546): 119-24.

"คำวินิจฉัยที่ 54-55/2543 วันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2543 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา 17 (เพิ่มมาตรา 85/1 มาตรา 85/3 มาตรา 85/8 และมาตรา 85/9) มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ." *ราชกิจจานุเบกษา* 118 (31 สิงหาคม 2544): 1-19.

"คำวินิจฉัยที่ 54/2542 ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีปัญหาการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด." *ราชกิจจานุเบกษา* 117 (8 พฤษภาคม 2543): 1-9.

- "คำวินิจฉัยที่ 54/2545 วันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2545 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคเกษตรเสรี." *ราชกิจจานุเบกษา* 120 (22 สิงหาคม 2546): 1-5.
- "คำวินิจฉัยที่ 54/2547 วันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2547 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพลังเสรีธรรม." *ราชกิจจานุเบกษา* 122 (25 เมษายน 2548): 95-98.
- "คำวินิจฉัยที่ 55/2545 วันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2545 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคนาไทย." *ราชกิจจานุเบกษา* 120 (22 สิงหาคม 2546): 54-58.
- "คำวินิจฉัยที่ 55/2547 วันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2547 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคก้าวหน้า." *ราชกิจจานุเบกษา* 122 (25 เมษายน 2548): 150-60.
- "คำวินิจฉัยที่ 56/2543 วันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2543 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ...) พ.ศ. มาตรา 22 (เพิ่มมาตรา 113/1 วรรคสาม และวรรคสี่) มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ." *ราชกิจจานุเบกษา* 118 (1 กันยายน 2544): 1-7.
- "คำวินิจฉัยที่ 56/2545 วันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2545 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคชาติประชาชน." *ราชกิจจานุเบกษา* 120 (22 สิงหาคม 2546): 108-13.
- "คำวินิจฉัยที่ 56/2547 วันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2547 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคไทยพิทักษ์ไทย." *ราชกิจจานุเบกษา* 122 (25 เมษายน 2548): 249-53.
- "คำวินิจฉัยที่ 57/2543 วันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2543 เรื่อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (นายเนวิน ชิดชอบ) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า มติของพรรคเอกภาพ มีลักษณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 47 วรรคสาม." *ราชกิจจานุเบกษา* 118 (3 กันยายน 2544): 104-08.
- "คำวินิจฉัยที่ 57/2547 วันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2547 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคชาติพัฒนาเพื่อรวมพรรคชาติพัฒนาเข้ากับพรรคไทยรักไทยที่เป็นพรรคการเมืองหลัก." *ราชกิจจานุเบกษา* 122 (19 พฤษภาคม 2548): 3-7.
- "คำวินิจฉัยที่ 57/2548 วันที่ 4 ตุลาคม พ.ศ. 2548 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคทางเลือกที่สาม." *ราชกิจจานุเบกษา* 123 (16 มีนาคม 2549): 138-43.
- "คำวินิจฉัยที่ 58-62/2543 วันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 เรื่อง พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ." *ราชกิจจานุเบกษา* 118 (2 กันยายน 2544): 1-7.

"คำวินิจฉัยที่ 58/2545 วันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2545 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีนายดาบตำรวจพินิจ เมืองโคตร จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ." *ราชกิจจานุเบกษา* 120 (22 สิงหาคม 2546): 250-57.

"คำวินิจฉัยที่ 59/2545 วันที่ 26 พฤศจิกายน 2545 เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 วรรคหนึ่ง (1) กรณีร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่..) พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ." *ราชกิจจานุเบกษา* 120 (28 สิงหาคม 2546): 1-17.

"คำวินิจฉัยที่ 59/2545 วันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2545 เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 วรรคหนึ่ง (1) กรณีร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่..) พ.ศ.". *ราชกิจจานุเบกษา* 120 (28 สิงหาคม 2546): 1-17.

"คำวินิจฉัยที่ 59/2547 วันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2547 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคชาวไทย." *ราชกิจจานุเบกษา* 122 (19 พฤษภาคม 2548): 165-77.

"คำวินิจฉัยที่ 59/2548 วันที่ 27 ตุลาคม พ.ศ. 2548 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคประชาชนไทย." *ราชกิจจานุเบกษา* 123 (28 มีนาคม 2549): 1-13.

"คำวินิจฉัยที่ 60/2545 วันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2545 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคเสรีไท." *ราชกิจจานุเบกษา* 120 (3 กันยายน 2546): 1-4.

"คำวินิจฉัยที่ 60/2547 วันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2547 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคชาติประชาไทย." *ราชกิจจานุเบกษา* 122 (10 มิถุนายน 2548): 1-5.

"คำวินิจฉัยที่ 60/2548 วันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548 เรื่อง กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินภายหลังที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ 47/2547." *ราชกิจจานุเบกษา* 123 (28 มีนาคม 2549): 114-31.

"คำวินิจฉัยที่ 61/2547 วันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2547 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแรงงานไทย." *ราชกิจจานุเบกษา* 122 (10 มิถุนายน 2548): 59-65.

"คำวินิจฉัยที่ 62/2547 วันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2547 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีนาย

สิทธิพล จิตรภูมิศักดิ์ สมาชิกสภาเทศบาลนครนครราชสีมา จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ." *ราชกิจจานุเบกษา* 122 (10 มิถุนายน 2548): 133-40.

"คำวินิจฉัยที่ 63/2545 วันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2545 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคไทยมหารัฐ." *ราชกิจจานุเบกษา* 120 (6 ตุลาคม 2546): 1-8.

"คำวินิจฉัยที่ 63/2547 วันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2547 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณี ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2547." *ราชกิจจานุเบกษา* 122 (10 มิถุนายน 2548): 226-32.

"คำวินิจฉัยที่ 64/2543 วันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2543 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรครักชาติ." *ราชกิจจานุเบกษา* 118 (3 กันยายน 2544): 78-80.

"คำวินิจฉัยที่ 64/2547 วันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 มาตรา 90/17 วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 122 (4 กรกฎาคม 2548): 1-18.

"คำวินิจฉัยที่ 66/2543 วันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ. 2543 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้วินิจฉัยอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ ฯ และการกระทำของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ฯ." *ราชกิจจานุเบกษา* 118 (3 กันยายน 2544): 1-5.

"คำวินิจฉัยที่ 83/2547 วันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคเสรีประชาธิปไตย." *ราชกิจจานุเบกษา* 122 (8 สิงหาคม 2548): 1-13.

"คำวินิจฉัยที่ 85/2547 วันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 เรื่อง สมาชิกพรรคไทยรักไทย ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มติพรรคไทยรักไทยมีลักษณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 47 วรรคสาม หรือไม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 122 (16 สิงหาคม 2548): 1-10.

"คำวินิจฉัยที่ 88/2547 วันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2547 เรื่อง ผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคำสั่งของนายทะเบียนพรรคการเมืองกรณีไม่รับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคมหาชน." *ราชกิจจานุเบกษา* 122 (23 สิงหาคม 2548): 104-20.

"คำวินิจฉัยที่ คำวินิจฉัยที่ 5-7/2555 วันที่ 22 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2555 เรื่อง พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ

พ.ศ. 2555 และพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2555 เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่." *ราชกิจจานุเบกษา* 129 (13 กันยายน 2555): 1-43.

- ชาย ไชยจิต. "ศาล" ในฐานะสถาบันทางการเมือง: มิติการศึกษาและทิศทางการเมืองเปรียบเทียบ." *วารสารสถาบันพระปกเกล้า* 16 (2 พฤษภาคม - สิงหาคม 2561): 31-53.
- . "ฮันส์ เคลเซ่น: ชีวิตและงาน." *รัฐศาสตร์สาร* 39 (พฤษภาคม - สิงหาคม 2561): 151-227.
- ธัญ เกตุวงศ์. "ศาลรัฐธรรมนูญในบริบททางการเมือง: ศึกษากรณีคำวินิจฉัย "คดีชุกหูน" (พ.ศ. 2544) กับคดีการเลือกตั้ง 2 เมษายน 2549." *วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 2557.
- ธีรยุทธ บุญมี. *ตุลาการภิวัตน์ (Judicial Review)*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549.
- วรศักดิ์ อรรถมน. "ศาลรัฐธรรมนูญกับบทบาทที่คาดหวังในการปฏิรูปการเมือง." In *ศาลรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ*, 55 – 72. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2547.
- ประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์. *ตุลาการภิวัตน์ ปฏิวัติการเมืองไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2551.
- ปิยบุตร แสงกนกกุล. ในพระปรมาภิไธย ประชาธิปไตย และตุลาการ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไอเฟ่นบุ๊กส์, 2552.
- ปุนเทพ ศิริพงษ์. *ตุลาการรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: ไชน์พับลิชชิงเฮาส์, 2559.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. "รัฐพันลึก." *มติชน* (18 มีนาคม 2559), 20.
- พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. แนวคิดและหลักการว่าด้วยการละเมิดอำนาจรัฐสภา. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2558.
- วรเจตน์ ภาคิรัตน์. *จุดไฟในสายลม*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไอเฟ่นบุ๊กส์, 2552.
- วิโรจน์ พลอยแก้ว. "การกำเนิดขึ้น อำนาจหน้าที่การพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ กรณีศึกษา "ไทยและเกาหลีใต้". "วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต หลักสูตรสหวิทยาการ เกาหลีศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.
- วีระ สมบูรณ์. "ตุลาการภิวัตน์: แนวทางศึกษาเชิงรัฐศาสตร์." In *รัฐคดีวิถีโลก 60 ปี ไชยวัฒน์ คำชู*, edited by วรศักดิ์ มหัทธโนบล, 74-94. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553.
- . "มิติระหว่างประเทศในตุลาการภิวัตน์." *วารสารสังคมศาสตร์* 48 (มกราคม - มิถุนายน 2561): 7-32.

- . รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง ตุลาการภิวัตน์กับประชาธิปไตย. ศูนย์ติดตามประชาธิปไตยไทย (Thailand Democracy Watch) คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.
- . “หลักตุลาการภิวัตน์ ใน เดอะเฟดเออเรลลิสต์เปเปอร์ หมายเลข 78,” บทความเรียบเรียงจากส่วนหนึ่งของโครงการวิจัย “ตุลาการภิวัตน์กับประชาธิปไตย” ซึ่งได้รับทุนจากศูนย์ติดตามประชาธิปไตย (Thailand Democracy Watch) คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สนับสนุนโดยทุนพัฒนาวิชาการ 100 ปี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีงบประมาณ 2552. กำลังจะตีพิมพ์.
- สมเกียรติ วันทะนะ. กำเนิดและความแปรปรวนของเสรีประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: สมาคมรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2555.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. ตุลาการรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2536.
- สมชาย ปรีชาศิลปกุล. เมื่อตุลาการเป็นใหญ่ในแผ่นดิน: รวมบทความว่าด้วยตุลาการภิวัตน์ ตุลาการพันธุ์ และตุลาการธิปไตย. กรุงเทพฯ: bookscape, 2562.
- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. ความรู้เกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2551.
- สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. ศาลรัฐธรรมนูญและการปฏิบัติพันธกิจตามรัฐธรรมนูญ. รายงานผลการศึกษาระดับสมบูรณ์ เสนอต่อ สถาบันพระปกเกล้า, 30 พฤศจิกายน 2544.
- อนุสรณ์ ลีมนาน. “ปัญหาระดับของการอธิบายในการวิเคราะห์ทางการเมือง.” รัฐศาสตร์สาร 21 (มกราคม - เมษายน 2542): 99-125.
- อมร จันทรมาน. คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism): ทางออกของประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2537.
- . ปฏิรูปการเมืองไทย: หลงทางหรือไร้จุดหมาย? อาจารย์ชูชาติ รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมาน 13 กรกฎาคม 2557. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2557.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	ชาย ไชยจิต
วัน เดือน ปี เกิด	19 กันยายน 2524
สถานที่เกิด	ศรีสะเกษ
วุฒิการศึกษา	2547 รัฐศาสตรบัณฑิต (บริหารรัฐกิจ) เกียรตินิยมอันดับสอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2553 รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การปกครอง) วิทยานิพนธ์ดี คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ที่อยู่ปัจจุบัน	เลขที่ 24/59 ถนนจรัญสนิทวงศ์ 59 แขวงบางบำหรุ เขตบางพลัด กรุงเทพมหานคร 10700
ผลงานตีพิมพ์	ชาย ไชยจิต, “สถาบันนิยม “ใหม่” ในการศึกษารัฐศาสตร์,” รัฐศาสตร์สาร, ปีที่ 37 ฉบับที่ 1 (มกราคม-เมษายน 2559), หน้า 39-108. ชาย ไชยจิต, ““ศาล” ในฐานะสถาบันทางการเมือง : มิติการศึกษาและทิศทางในการเมืองเปรียบเทียบ,” วารสารสถาบันพระปกเกล้า, ปีที่ 16 ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2561), หน้า 31-53. ชาย ไชยจิต, “ฮันส์ เคลเซน : ชีวิตทางวิชาการ และมรดกทางการเมือง,” รัฐศาสตร์สาร, ปีที่ 39 ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2561), หน้า 151-227.