๑๐ ปี

ศาลรัฐธรรมนูญไทย:

สู่ทศวรรษใหม่ของนิติรัฐไทย

"ยึดหลักนิติธรรม ค้ำจุนประชาธิปไตย ห่วงใยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน"

ส.ศ.
KPT3370
ร 1
2551

๑๐ ปี
ศาลรัฐธรรมนูญไทย :
สู่ทศวรรษใหม่ของนิติรัฐไทย

ห้องสมุดศาลรัฐธรรมนูญ

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

๑๐ ปี ศาลรัฐธรรมนูญไทย : สู่ทศวรรษใหม่ของนิติรัฐไทย; สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๕๑.

๗๖๖ หน้า

๑. การเมืองการปกครอง ๒. ศาลรัฐธรรมนูญ--ไทย I. ชื่อเรื่อง

๓๒๐.๙๕๙๓

ISBN 978-974-7725-51-3

ชื่อหนังสือ	๑๐ ปี ศาลรัฐธรรมนูญไทย : สู่ทศวรรษใหม่ของนิติรัฐไทย
ปีที่พิมพ์	พฤษภาคม ๒๕๕๑
จำนวนพิมพ์	๑,๖๐๐ เล่ม
เจ้าของ	สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ อาคารบ้านเจ้าพระยารัตนาธิเบศร์ เลขที่ ๓๒๖ ถนนจักรเพชร แขวงวังบูรพาภิรมย์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐ โทรศัพท์ ๐ ๒๖๒๓ ๙๖๐๐ โทรสาร ๐ ๒๖๒๓ ๙๖๔๖
พิมพ์ที่	บริษัท พี. เพรส จำกัด ๑๒๙ ซ.แยกซอยศิริพจน์ สวนหลวง กรุงเทพฯ ๑๐๒๕๐ โทรศัพท์ ๐ ๒๗๔๒ ๔๗๕๔-๕

สารบัญ

หน้า

คำนำ (๕)

บทที่ ๑ : การวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญ ๑

๑.๑ ความสำคัญของการวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญ ๑

๑.๒ กำเนิดและรูปแบบของการวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญ ๒

๑.๓ พัฒนาการของการวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญของไทย ๕

บทที่ ๒ : การก่อตั้งศาลรัฐธรรมนูญไทย ๒๙

๒.๑ ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ๒๙

(๑) องค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ ๒๙

(๒) อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ๓๑

(๓) วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ๓๙

๒.๒ ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ๔๔

(๑) องค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ ๔๔

(๒) อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ๔๖

(๓) วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ๗๗

๒.๓ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ : หน่วยธุรการของศาลรัฐธรรมนูญ ๘๗

(๑) สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญชั่วคราว ๘๗

(๒) สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญถาวร ๘๙

(๓) อำนาจหน้าที่และภารกิจของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ๙๔

สารบัญ

หน้า

บทที่ ๓ : ผลการดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญไทยในรอบ ๑๐ ปี ๑๐๑

๓.๑ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ๑๐๓

๓.๒ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ๑๓๐

๓.๓ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการคลี่คลายปัญหาการบริหารประเทศ ๑๖๗

บทที่ ๔ : องค์ความรู้เกี่ยวกับบทบาททางนิติรัฐของศาลรัฐธรรมนูญ ๑๗๗

๔.๑ องค์ความรู้เกี่ยวกับการคุ้มครองหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ๑๗๗

๔.๒ องค์ความรู้เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ๓๖๒

๔.๓ องค์ความรู้เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ๔๓๗

๔.๔ องค์ความรู้เกี่ยวกับการส่งเสริมพัฒนาประชาธิปไตยและการปฏิรูปการเมือง ๕๐๔

บทที่ ๕ : ก้าวต่อไปของศาลรัฐธรรมนูญสู่ทศวรรษใหม่ของนิติรัฐไทย ๗๓๗

สารบัญ

หน้า

ภาคผนวก : (๑) รายชื่อประธานศาลรัฐธรรมนูญและ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ๗๔๗

(๒) รายชื่อประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ รองประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ๗๕๐

(๓) รายชื่อประธานศาลรัฐธรรมนูญ รองประธานศาลรัฐธรรมและตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (บทเฉพาะกาล) ๗๕๒

(๔) รายชื่อคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ๗๕๓

(๕) รายชื่อผู้บริหารสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ๗๕๔

(๖) รายชื่อคณะทำงานจัดทำหนังสือ “๑๐ ปี ศาลรัฐธรรมนูญไทย : สู่ทศวรรษใหม่ของนิติรัฐไทย” ๗๕๗

คำนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดให้มี "คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ" เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในเวลาต่อมาอีก ๖ ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๔๙๒ รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๔๙๕ รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๑๑ รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๑๗ รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๒๑ และรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๓๔ ก็ได้กำหนดให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็ได้กำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่อย่างอื่นเพิ่มขึ้นอีกหลายประการนอกเหนือจากการวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เช่น การวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภาสิ้นสุดลงหรือไม่ การวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวหรือไม่ เป็นต้น จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กำหนดให้จัดตั้ง "ศาลรัฐธรรมนูญ" ขึ้นเป็นครั้งแรก โดยมุ่งหวังให้ศาลรัฐธรรมนูญปฏิบัติพันธกิจตามรัฐธรรมนูญสามประการด้วยกัน พันธกิจแรกคือ การคุ้มครองหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ พันธกิจที่สองคือ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และพันธกิจที่สามคือ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ในรอบสิบปีที่ผ่านมา (พุทธศักราช ๒๕๔๑ - ๒๕๕๐) ศาลรัฐธรรมนูญและคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีผลงานในการปฏิบัติพันธกิจตามรัฐธรรมนูญครบถ้วนทั้งสามประการดังกล่าวข้างต้น ซึ่งหนังสือ "๑๐ ปี ศาลรัฐธรรมนูญไทย : สู่ทศวรรษใหม่ของนิติรัฐไทย" เล่มนี้ ได้รวบรวมคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่แสดงให้เห็นถึงการปฏิบัติพันธกิจตามรัฐธรรมนูญ และได้รวบรวมบทความทางวิชาการของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ทรงคุณวุฒิ

ผู้บริหารและข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเคยจัดพิมพ์ในหนังสือรวมบทความประจำปีของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมาพิมพ์ไว้ในหนังสือเล่มนี้อีกครั้ง

สำหรับศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นั้น ยังคงมีพันธกิจเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แต่ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีภารกิจเพิ่มขึ้นในบางประการ กล่าวคือ ประการแรก รัฐธรรมนูญบัญญัติเป็นบทบังคับให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๔๑ ซึ่งถือว่าเป็นการคุ้มครองหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญเพิ่มขึ้น ประการที่สอง รัฐธรรมนูญบัญญัติให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ในกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว ตามมาตรา ๒๑๒ ซึ่งถือว่าเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพิ่มขึ้นกว่าเดิม และประการที่สาม รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถตรวจสอบเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดได้เพิ่มขึ้น ตามมาตรา ๑๘๔ วรรคสอง และรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบว่าหนังสือสัญญาใดของฝ่ายบริหารต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนหรือไม่ ซึ่งถือว่าเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอีกทางหนึ่งด้วยเช่นกัน

กล่าวได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญยังคงต้องปฏิบัติพันธกิจตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว และสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญก็ต้องทำหน้าที่สนับสนุนให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถปฏิบัติพันธกิจให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังปณิธานที่ว่า “ยึดหลักนิติธรรม ค้ำจุนประชาธิปไตย ห่วงใยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน”

(นายไพบูลย์ วราหะไพฑูรย์)
เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

บทที่ ๑

การวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญ

๑.๑ ความสำคัญของการวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่กำหนดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ และเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้กับประชาชน รวมทั้งตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ ดังกล่าว

ตั้งแต่ช่วงปลายศตวรรษที่ ๑๘ เป็นต้นมาได้เกิดองค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญยุคใหม่ขึ้นในหลาย ๆ ประเทศและประสบความสำเร็จในการเป็นหลักประกันด้านเสรีภาพและความเสมอภาคอันเป็นคุณค่าที่มนุษย์แสวงหามายาวนาน ด้วยเหตุที่ในอดีตนั้น กลไกการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชนยังไม่พอเพียง สิทธิและเสรีภาพของประชาชนถูกคุกคาม องค์กรต่าง ๆ ของรัฐตกอยู่ภายใต้อำนาจเผด็จการหรือทรราชย์ และไม่สามารถตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจดังกล่าวได้ จึงนำไปสู่แนวคิดเรื่องการสร้างอำนาจบังคับทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นกฎหมายสูงสุด ทั้งนี้ โดยอาศัยกลไกสำคัญที่เรียกว่าการวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญ

การวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญ หมายถึง กระบวนพิจารณาที่อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญเพื่อทำให้รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดมีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้กับประชาชน กล่าวได้ว่า การวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญเป็นกระบวนการทางกฎหมายที่ดำเนินการโดยองค์กรอิสระที่ใช้อำนาจตุลาการเช่นศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาคดีเกี่ยวกับการกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ซึ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับแก่คดีดังกล่าวคือบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ปัจจุบัน ประเทศในระบอบประชาธิปไตยทั้งหลายใช้การวินิจฉัยคดี

รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยในระบอบการปกครองดังกล่าวจะต้องมีโครงสร้างที่ประกอบด้วย รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง มีการแบ่งแยกอำนาจและมีการปกครองท้องถิ่นที่เป็นอิสระ การใช้อำนาจรัฐจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้ง ทั้งนี้เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนและคงไว้ซึ่งความเป็นนิติรัฐ

๑.๒ กำเนิดและรูปแบบของการวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญ

การวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญสะท้อนให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุด ตามแนวคิดที่ว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายแม่บทที่กำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ตลอดจนความสัมพันธ์ขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐ และการใด ๆ ที่เป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้

แนวคิดเรื่องการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยรัฐธรรมนูญนั้นเกิดขึ้นมายาวนานคู่กับประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติ กำเนิดและการรับรองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร นำไปสู่ทฤษฎีพื้นฐานของการวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญที่มุ่งระงับการกระทำใด ๆ ของรัฐบาลที่เป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ

ทฤษฎีพื้นฐานของการวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญดังกล่าวเกิดผลเป็นรูปธรรมเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. ๑๘๐๓ ในคดี Marbury v. Madison เมื่อศาลสูงของประเทศสหรัฐอเมริกาวินิจฉัยว่าการกระทำใด ๆ ของรัฐบาลที่ฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศนั้นตกเป็นโมฆะ นอกจากนี้ศาลสูงฯ ยังเดินหน้าโดยอาศัยอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากฎหมายที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติขัดรัฐธรรมนูญ นับเป็นความพยายามเป็นครั้งแรกในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย อันเป็นจุดแรกเริ่มของการวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญของระบบอเมริกัน

อย่างไรก็ตาม ประเทศต่าง ๆ ในยุโรป ดินแดนที่อำนาจอธิปไตยของปวงชนหยั่งรากลึก เห็นว่าศาลที่มีอยู่ไม่มีอำนาจควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ของกฎหมายที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ระบบการวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญแห่งแรกของทวีปยุโรปได้เริ่มก่อตั้งขึ้นในประเทศออสเตรียในรูปของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญสหพันธ์ ค.ศ. ๑๙๑๙ โดยได้รับอิทธิพลจากแนวคิดของ Hans Kelsen ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศออสเตรียนั้นนอกจากมีอำนาจควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ยังมีอำนาจวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญที่กระทำโดยฝ่ายบริหารอีกด้วย

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง จากประสบการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนอันโหดร้าย ประเทศต่างๆ ในยุโรปได้เริ่มก่อตั้งศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นอิสระเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมันนีบัญญัติรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานไว้อย่างชัดแจ้งว่าฝ่ายบริหารจะต้องรับผิดชอบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าว และให้มีศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ที่เป็นอิสระ มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญรวมทั้งเป็นผู้พิทักษ์สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองคุ้มครองไว้

ต่อมา ศาลรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กรตุลาการที่เป็นอิสระ ประสบความสำเร็จในการทำหน้าที่ปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ได้เป็นที่ยอมรับในนานาประเทศ เช่น อิตาลี (๑๙๕๖) สเปน (๑๙๗๙) เบลเยี่ยม (๑๙๘๐) โปรตุเกส (๑๙๘๒) โปแลนด์ (๑๙๘๒) และส่วนใหญ่ของประเทศในยุโรปตะวันออกภายหลังการล่มสลายของสหภาพโซเวียต เช่น ฮังการี (๑๙๘๘) รูมาเนีย (๑๙๙๑) บัลกาเรีย (๑๙๙๑) สโลเวเนีย (๑๙๙๑) ลิทัวเนีย (๑๙๙๒) สโลวาเกีย (๑๙๙๒) อัลบาเนีย (๑๙๙๒) สาธารณรัฐเช็ค (๑๙๙๒) และรัสเซีย (๑๙๙๓) อดีตสมาชิกสหภาพโซเวียต เช่น อุสเบกิสถาน (๑๙๙๒) คาซัคสถาน (๑๙๙๓) คีร์กิซสถาน (๑๙๙๓) ประเทศในเอเชีย เช่น เกาหลี (๑๙๘๘) ไทเป (๑๙๙๒) มองโกเลีย (๑๙๙๒) ไทย (๑๙๙๗) ประเทศในอาฟริกา เช่น อาฟริกาใต้ (๑๙๙๔)

โดยทั่วไปแล้ว องค์กรวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ที่มีอยู่ในประเทศต่าง ๆ มี ๓ รูปแบบ คือ

(๑) รูปแบบศาลยุติธรรม เนื่องจากศาลยุติธรรมเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาอรรถคดีทั้งปวงอยู่แล้ว ดังนั้นเมื่อมีประเด็นข้อขัดแย้งเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดไปในคราวเดียวกัน โดยในทางปฏิบัติแล้วศาลฎีกาหรือศาลสูงสุดจะเป็นผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งรูปแบบนี้หลายประเทศยังนิยมใช้อยู่ในปัจจุบัน เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา ญี่ปุ่น อินเดีย เป็นต้น

(๒) รูปแบบศาลรัฐธรรมนูญ คือ การจัดตั้งองค์กรในรูปแบบของศาลพิเศษขึ้น โดยแยกอำนาจหน้าที่ออกจากศาลยุติธรรม เรียกว่า "ศาลรัฐธรรมนูญ" เพื่อทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย โดยศาลพิเศษนี้จะมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะคดีรัฐธรรมนูญเท่านั้น รูปแบบของศาลพิเศษนี้เกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศออสเตรีย ต่อมาได้เป็นที่ยอมรับในหลายประเทศ เช่น เยอรมนี เบลเยี่ยม โปรตุเกส สเปน อิตาลี เกาหลีใต้ อินโดนีเซีย เป็นต้น

(๓) รูปแบบคณะกรรมการ ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการเป็นไปโดยกระบวนการทางการเมือง หรือเป็นกรรมการโดยตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งอาจเรียกรูปแบบคณะกรรมการนี้ว่า "คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ" มีประเทศฝรั่งเศสเป็นตัวอย่าง กล่าวคือ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสมีจำนวนอย่างน้อย ๙ คน โดยมีที่มาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี ๓ คน โดยประธานสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้ง ๓ คน และประธานวุฒิสภาแต่งตั้ง ๓ คน นอกจากนี้แล้วรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้กำหนดให้อดีตประธานาธิบดีทุกคนเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่งตลอดชีวิตด้วย

นอกจากประเทศฝรั่งเศส รูปแบบนี้ยังใช้อยู่ในประเทศกัมพูชา และประเทศเวียดนาม เป็นต้น

๑.๓ พัฒนาการของการวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญของไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญถาวรฉบับแรกของไทย ไม่ได้มีบทบัญญัติอย่างชัดเจนว่าในกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้วจะให้องค์กรใดทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดว่ากฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพียงแต่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๒ ว่า "ท่านว่าสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญนี้" เท่านั้น

ความจำเป็นที่ต้องมีองค์กรทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดว่ากฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นผลมาจากในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ ๒ จอมพลแปลก พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้ประกาศสงครามกับอังกฤษและสหรัฐอเมริกา และหลังจากสงครามโลกสิ้นสุดลง รัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้เสนอให้สภาผู้แทนราษฎรตราพระราชบัญญัติอาชญากรสงคราม พ.ศ.๒๔๘๘ เพื่อลงโทษแก่ผู้กระทำการตามที่กฎหมายนี้ถือว่าเป็นอาชญากรสงคราม ไม่ว่าการกระทำนั้นจะได้กระทำก่อนหรือหลังกฎหมายนี้ใช้บังคับก็ตาม ต่อมาเมื่อมีการจับกุมบุคคลดำเนินการฟ้องคดี โดยศาลฎีกาได้ตัดสินตามคำพิพากษาที่ ๑/๒๔๘๙ ว่า พระราชบัญญัติอาชญากรสงคราม พ.ศ.๒๔๘๘ เฉพาะที่ลงโทษการกระทำก่อนวันใช้กฎหมายนี้เป็นการใช้กฎหมายย้อนหลังจึงขัดกับรัฐธรรมนูญ และเป็นโมฆะ ศาลฎีกาได้ยืนยันถึงอำนาจของตนในการพิพากษาว่ากฎหมายของรัฐสภาขัดต่อรัฐธรรมนูญได้โดยให้เหตุผลว่า

(๑) ศาลเป็นผู้ใช้กฎหมาย ฉะนั้น การดูว่าอะไรเป็นกฎหมายหรือเป็นกฎหมายที่ใช้ได้หรือไม่ย่อมเป็นอำนาจของศาล

(๒) การปกครองระบอบรัฐธรรมนูญแบ่งอำนาจออกเป็น ๓ ประเภท คือ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ แต่ละอำนาจย่อมมีอำนาจยับยั้ง และควบคุมกัน ซึ่งเป็นหลักประกันความมั่นคงเมื่อสภาผู้แทนราษฎรออกกฎหมายมาไม่ถูกต้องหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญ ศาลก็มีอำนาจแสดงความไม่ถูกต้องนั้นได้

(๓) จำเป็นต้องมีผู้มีอำนาจชี้ขาดว่ากฎหมายใดขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ มิฉะนั้นข้อความที่ว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดก็จะไม่มีผล กฎหมายนั้นสภาผู้แทนราษฎรออกมาเองจะกลับไปให้สภาผู้แทนราษฎรชี้ขาดว่าเป็นกฎหมายหรือไม่ ได้อย่างไร จะว่าทางฝ่ายบริหารมีอำนาจ ชี้ขาดก็ไม่ได้เพราะการวินิจฉัยกฎหมายไม่ใช่เรื่องของฝ่ายบริหาร เช่นนี้ใครเล่าจะมีอำนาจนอกจากศาล ศาลเป็นหน่วยที่ตั้งขึ้นไว้สำหรับให้ความยุติธรรม เป็นการบำบัดทุกข์ร้อนแก่ประชาชนบุคคลทั้งหลายย่อมหวังในความยุติธรรมจากศาลเป็นที่ตั้ง และเมื่อมีตัวบทกฎหมายอันออกมาตัดเสรีภาพและขัดต่อรัฐธรรมนูญเช่นนี้ จะไม่ให้ศาลมีอำนาจแสดงเพื่อความยุติธรรมแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องได้อย่างไร หรือแม้ศาลไม่ประสงค์จะเข้าไปวินิจฉัยถึงกิจการของฝ่ายนิติบัญญัติแต่ก็ไม่มีทางหลีกเลี่ยงได้ในกรณีเช่นนี้

จากผลแห่งคำพิพากษาของศาลฎีกาดังกล่าวข้างต้นทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมัยนั้นไม่พอใจที่ศาลได้ล่วงล้ำเข้ามาในหน้าที่ของสภาในการตีความรัฐธรรมนูญ มีการเสนอญัตติให้สภาตีความ มาตรา ๖๒ ของรัฐธรรมนูญ และสภาผู้แทนราษฎรได้ตั้งคณะกรรมาธิการขึ้นคณะหนึ่ง จำนวน ๗ คน ประกอบด้วยอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม อดีตประธานศาลฎีกาและผู้เชี่ยวชาญนิติศาสตร์ และคณะกรรมาธิการชุดนี้เห็นว่า อำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นอำนาจเด็ดขาดของสภาผู้แทนราษฎร

เพื่อยุติข้อขัดแย้งระหว่างศาลและสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช ๒๔๘๙ จึงกำหนดให้มีองค์กรพิเศษทำหน้าที่วินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีข้อความแย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ องค์กรพิเศษที่เกิดขึ้นใหม่นี้เรียกว่า “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กำหนดให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ มีจำนวน ๘ ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๔๘๙ รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๔๙๒ รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๔๙๕ รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๑๑ รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๑๗ รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๒๑

รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๓๔ และรัฐธรรมนูญ ฉบับชั่วคราวพุทธศักราช ๒๕๔๙[๑]

เป็นที่ทราบกันอย่างดีแล้วว่า รัฐธรรมนูญนั้นเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ และสิ่งหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นกฎหมายสูงสุดก็คือหลักการที่เรียกว่า "หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย" โดยมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญรองรับว่า "บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีข้อความแย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้"

อย่างไรก็ตาม หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญนี้ไม่อาจจะเกิดผลเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติหากปราศจากซึ่งองค์กรที่จะมาทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมมิให้กฎหมายที่ตราขึ้นหรือที่ใช้บังคับอยู่นั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญของไทย จึงได้กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายขึ้นโดยเฉพาะ โดยมีพัฒนาการจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจนมาเป็นศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อมีการปฏิรูปการเมืองโดยการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่กำหนดให้มีศาลรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรกและได้สิ้นสุดลงพร้อมกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขฉบับที่ ๓ เมื่อมีการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็ได้ก่อตั้งให้มีศาลรัฐธรรมนูญขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง

๑.๓.๑ องค์ประกอบขององค์กรวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญในอดีต

องค์ประกอบขององค์กรวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญในอดีต แยกเรียงตามรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ ดังนี้

---

๑ รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวทุกฉบับ จะกำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่วินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีข้อความแย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ยกเว้นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พุทธศักราช ๒๕๔๙ เป็นครั้งแรกที่กำหนดให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

(๑) คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๔๘๙

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ มีจำนวน ๑๕ คน ประกอบด้วยบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งขึ้นเป็นประธานตุลาการคนหนึ่ง และตุลาการอีกสิบสี่คน และให้มีการแต่งตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญใหม่ทุกครั้งเมื่อได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน เพราะเหตุที่สภาผู้แทนหมดอายุหรือถูกยุบ รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๔๘๙ ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิที่รัฐสภาจะแต่งตั้งเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ

(๒) คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๔๙๒

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ มีจำนวน ๙ คน ประกอบด้วยประธานวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทน ประธานศาลฎีกา อธิบดีศาลอุทธรณ์ อธิบดีกรมอัยการ และบุคคลอื่นอีกสี่คนซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในทางกฎหมาย โดยประธานวุฒิสภาเป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ

(๓) คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๔๙๕

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ มีจำนวน ๖ คน ประกอบด้วยประธานศาลฎีกา อธิบดี ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ อธิบดีกรมอัยการ และบุคคลอื่นอีกสามคนซึ่งสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ โดยประธานศาลฎีกาเป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญกำหนดว่า ทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งทั่วไป ให้สภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิใหม่ ภายในสามสิบวันนับแต่วันเปิดสมัยประชุมสภาครั้งแรก และสามารถแต่งตั้งผู้ที่พ้นจากตำแหน่งให้เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญใหม่อีกได้

(๔) คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๑๑

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ มีจำนวน ๙ คน ประกอบด้วยประธานวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทน ประธานศาลฎีกา อธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ อธิบดีกรมอัยการ และบุคคลอื่นอีกสี่คนซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในทางกฎหมาย โดยประธานวุฒิสภาเป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญกำหนดว่า ทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งทั่วไปให้รัฐสภาแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิใหม่ ภายในสามสิบวัน นับแต่วันเปิดสมัยประชุมรัฐสภาครั้งแรก และสามารถแต่งตั้งผู้ที่พ้นจากตำแหน่งให้เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญใหม่อีกได้

(๕) คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๑๗

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ มีจำนวน ๙ คน โดยรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และคณะกรรมการตุลาการ เป็นผู้เลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิมีจำนวนฝ่ายละสามคน โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำรายชื่อผู้ได้รับเลือกทั้งหมดกราบบังคมทูล เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ให้กระทำให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งหรือต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อเปิดสมัยประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปและจะดำรงตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญติดต่อกันสองครั้งมิได้

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเลือกตุลาการรัฐธรรมนูญคนหนึ่งเป็นประธานและตุลาการรัฐธรรมนูญจะเป็นสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นมิได้

(๖) คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๒๑

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ มีจำนวน ๗ คน ประกอบด้วยประธานรัฐสภา ประธานศาลฎีกา อธิบดีกรมอัยการ และบุคคลอื่นอีกสี่คนซึ่งรัฐสภา

แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ โดยประธานรัฐสภาเป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ

ทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งทั่วไป ให้รัฐสภาแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิใหม่ภายในสามสิบวันนับแต่วันเปิดสมัยประชุมรัฐสภาครั้งแรก โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งหรือต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อเปิดสมัยประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังจากการเลือกตั้งทั่วไป และรัฐสภาจะแต่งตั้งผู้ที่พ้นจากตำแหน่งให้เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญใหม่อีกก็ได้

ตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งจะเป็นสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นมิได้

(๗) คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๓๔

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ มีจำนวน ๑๐ คน ประกอบด้วยประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานศาลฎีกา อัยการสูงสุด และผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์หรือสาขารัฐศาสตร์ อีกหกคนซึ่งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งสภาละสามคน โดยประธานรัฐสภาเป็นประธาน ตุลาการรัฐธรรมนูญและในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุ หรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ ให้ตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่งประกอบด้วยประธานรัฐสภา ประธานศาลฎีกาและอัยการสูงสุด

ตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งจะเป็นสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นมิได้ และมีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปี แต่อาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้

(๘) ศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๔๐

คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๔๐ มีจำนวน ๑๕ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจาก (๑) ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษา

ศาลฎีกาซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน ๕ คน (๒) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน ๒ คน (๓) ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ ซึ่งได้รับเลือกจากคณะกรรมการสรรหาและและวุฒิสภา จำนวน ๕ คน และ (๔) ผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ซึ่งได้รับเลือกจากคณะกรรมการสรรหาและและวุฒิสภา จำนวน ๓ คน โดยผู้ได้รับเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีวาระการดำรงตำแหน่งเก้าปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว และต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีอายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์

(๙) คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ประกอบด้วยตุลาการรัฐธรรมนูญ จำนวน ๙ คน ประกอบด้วย (๑) ประธานศาลฎีกาเป็นประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (๒) ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นรองประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (๓) ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับจำนวน ๕ คน เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ และ (๔) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับจำนวน ๒ คน เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ

ตารางที่ ๑ แสดงจำนวน/ที่มา คุณสมบัติ/ลักษณะต้องห้าม และวาระการดำรงตำแหน่งของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญและคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ แยกตามรัฐธรรมนูญในอดีต มีดังนี้

รัฐธรรมนูญ	จำนวน/ที่มา	คุณสมบัติ/ลักษณะต้องห้าม	วาระการดำรงตำแหน่ง
ฉบับ ๒๔๘๙	• จำนวน ๑๕ คน • รัฐสภาแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ (และแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิคนหนึ่งเป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ)	ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิ	มีวาระเท่ากับวาระของสภาผู้แทน
ฉบับ ๒๔๙๒	• จำนวน ๙ คน • ตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่ง จำนวน ๕ คน คือประธานวุฒิสภา (เป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ) ประธานสภาผู้แทน ประธานศาลฎีกา อธิบดีศาลอุทธรณ์ และอธิบดีกรมอัยการ • ตุลาการรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐสภาแต่งตั้ง จำนวน ๔ คน	ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในทางกฎหมาย	มีวาระเริ่มจากวันที่รัฐสภาแต่งตั้ง (ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันเปิดสมัยประชุมรัฐสภาครั้งแรก) และต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีการเปิดสมัยประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังจากการเลือกตั้งทั่วไป
ฉบับ ๒๔๙๕	• จำนวน ๖ คน • ตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่ง จำนวน ๓ คน คือ ประธานศาลฎีกา (เป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ) อธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ และอธิบดีกรมอัยการ • ตุลาการรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้ง จำนวน ๓ คน	ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิ	• มีวาระเริ่มจากวันที่สภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้ง (ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันเปิดสมัยประชุมสภาครั้งแรก) และต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีการเปิดสมัยประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกหลังจากการเลือกตั้งทั่วไป

รัฐธรรมนูญ	จำนวน/ที่มา	คุณสมบัติ/ลักษณะต้องห้าม	วาระการดำรงตำแหน่ง
			• แต่งตั้งผู้ที่พ้นจากตำแหน่งให้เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญใหม่อีกได้
ฉบับ ๒๕๑๑	• จำนวน ๙ คน • ตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่ง จำนวน ๕ คน คือ ประธานวุฒิสภา (เป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ) ประธานสภาผู้แทน ประธานศาลฎีกา อธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ อธิบดีกรมอัยการ • ตุลาการรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐสภาแต่งตั้ง จำนวน ๔ คน	ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในทางกฎหมาย	• มีวาระเริ่มจากวันที่รัฐสภาแต่งตั้ง (ภายใน ๓๐วันนับแต่วันเปิดสมัยประชุมรัฐสภาครั้งแรก) และต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีการเปิดสมัยประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังจากการเลือกตั้งทั่วไป • แต่งตั้งผู้ที่พ้นจากตำแหน่งให้เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญใหม่อีกได้
ฉบับ ๒๕๑๗	• จำนวน ๙ คน • รัฐสภาเลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๓ คน • คณะรัฐมนตรีเลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๓ คน • คณะกรรมการตุลาการเลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๓ คน • นายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำรายชื่อผู้ได้รับเลือกทั้งหมดกราบบังคมทูล เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ	• ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิ • ผู้ทรงคุณวุฒิจะเป็นสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นมิได้	• การแต่งตั้งเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายใน๖๐วันนับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งหรือต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อเปิดสมัยประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังจากการ

รัฐธรรมนูญ	จำนวน/ที่มา	คุณสมบัติ/ลักษณะต้องห้าม	วาระการดำรงตำแหน่ง
	• คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเลือกตุลาการฯ คนหนึ่งเป็นประธาน		เลือกตั้งทั่วไป • จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันสองครั้งมิได้
ฉบับ ๒๕๒๑	• จำนวน ๗ คน • ตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่ง จำนวน ๓ คน คือ ประธานรัฐสภา(เป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ) ประธานศาลฎีกา และอธิบดีกรมอัยการ • ตุลาการรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐสภาแต่งตั้ง จำนวน ๔ คน	• ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิ • ผู้ทรงคุณวุฒิจะเป็นสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นมิได้	• ทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งทั่วไปให้รัฐสภาแต่งตั้ง ตุลาการรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิใหม่ภายใน๓๐วันนับแต่วันเปิดสมัยประชุมรัฐสภาครั้งแรก โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งหรือต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อเปิดสมัยประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังจากการเลือกตั้งทั่วไป • แต่งตั้งผู้ที่พ้นจากตำแหน่งให้เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญใหม่อีกได้
ฉบับ ๒๕๓๔	• จำนวน ๑๐ คน • ตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่ง จำนวน ๔ คน คือ ประธานรัฐสภา (เป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ) ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานศาลฎีกา และอัยการสูงสุด	ผู้ทรงคุณวุฒิจะเป็นสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำพนักงานรัฐวิสาหกิจ	• วาระการดำรงตำแหน่งสี่ปี • อาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้

รัฐธรรมนูญ	จำนวน/ที่มา	คุณสมบัติ/ลักษณะต้องห้าม	วาระการดำรงตำแหน่ง
	• ตุลาการรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์หรือสาขารัฐศาสตร์ จำนวน ๖ คน ซึ่งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งสภาละ ๓ คน	หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น มิได้	
ฉบับ ๒๕๔๐ (ศาลรัฐธรรมนูญ)	• จำนวน ๑๕ คน • ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน ๕ คน • ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน ๒ คน • ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ซึ่งได้รับเลือกจากคณะกรรมการสรรหาและวุฒิสภา จำนวน ๕ คน • ผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ซึ่งได้รับเลือกจากคณะกรรมการสรรหาและวุฒิสภา จำนวน ๓ คน • ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ	ผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม • มีสัญชาติไทยโดยการเกิด • มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปีบริบูรณ์ • เคยเป็นรัฐมนตรี กกต. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการ ป.ป.ช. หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด อธิบดีหรือเทียบเท่า หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์ • ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๐๖ หรือมาตรา ๑๐๙ (๑)(๒) (๔) (๕) (๖) (๗) (๑๓) หรือ (๑๔) • ไม่เป็น ส.ส. ส.ว. ข้าราชการการเมือง	• วาระการดำรงตำแหน่งเก้าปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง • ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวและต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่ออายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์

รัฐธรรมนูญ	จำนวน/ที่มา	คุณสมบัติ/ลักษณะต้องห้าม	วาระการดำรงตำแหน่ง
		สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น • ไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง ในระยะสามปีก่อนดำรงตำแหน่ง • ไม่เป็น กกต. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการ ป.ป.ช. หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน	
ฉบับชั่วคราว ๒๕๔๙	• จำนวน ๙ คน • ประธานศาลฎีกาเป็นประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ • ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นรองประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ • ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับจำนวน ๕ คน เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ • ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับจำนวน ๒ คน เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ	-	-

๑.๓.๒ อำนาจหน้าที่ขององค์กรวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญในอดีต

อำนาจหน้าที่ขององค์กรวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตมีดังนี้

(๑) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีข้อความแย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

รัฐธรรมนูญก่อนรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๓๔ จะกำหนดให้ศาลเท่านั้นเป็นผู้มีสิทธิเสนอเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย โดยศาลเป็นผู้เห็นเอง กล่าวคือ หากศาลจะใช้บทกฎหมายบังคับแก่คดีใดแล้วเห็นว่าบทกฎหมายนั้น มีข้อความแย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีนั้นไว้ชั่วคราว แล้วให้รายงานความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๓๔ เป็นฉบับแรกที่บัญญัติให้คู่ความมีสิทธิโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นกรณีที่ศาลเห็นว่ามีเหตุผลอันสมควรด้วย ศาลจึงจะเสนอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้

รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๔๐ กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ๒ กรณี คือ

<u>กรณีที่หนึ่ง</u> เป็นกรณีที่มีการเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาโดยศาล (ศาลที่มีสิทธิเสนอ คือ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร) กล่าวคือ จะต้องเป็นคดีความในศาลแล้ว และในชั้นการพิจารณาของศาลไม่ว่าจะเป็นในชั้นศาลใด หากคู่ความโต้แย้งว่ากฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับในคดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือศาลเองเห็นว่ากฎหมายที่จะใช้บังคับในคดีนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ส่งความเห็นนั้นไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ซึ่งการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ

กฎหมายโดยศาลรัฐธรรมนูญนี้มีข้อแตกต่างจากรัฐธรรมนูญในอดีต หากคู่ความโต้แย้งว่ากฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับในคดี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ศาลนั้นต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

<u>กรณีที่สอง</u> เป็นกรณีที่มีการเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งบัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๙๘ กรณีดังกล่าวนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นคดีความกันในศาลก่อน แต่เป็นกรณีที่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า กฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใด มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

รัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๓๕ วรรคแรกว่า "บรรดาการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญหรือเมื่อมีปัญหาว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ให้เป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ....." โดยที่ไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในมาตราใดกำหนดโดยชัดแจ้งว่าองค์กรหรือบุคคลใดบ้างมีสิทธิยื่นคำร้องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

(๒) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภาสิ้นสุดลงหรือไม่

รัฐธรรมนูญหลายฉบับ (ยกเว้นรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๔๘๙ ฉบับพุทธศักราช ๒๔๙๕ และฉบับชั่วคราว ฉบับพุทธศักราช ๒๕๔๙) จะกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งของแต่ละสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า สมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งแห่งสภานั้นสิ้นสุดลง และให้ส่งคำร้องไปยัง

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญหรือศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้นั้นสิ้นสุดลงหรือไม่

(๓) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวหรือไม่

รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๑๗ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๒๑ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๓๔ และฉบับพุทธศักราช ๒๕๔๐ จำนวน ๔ ฉบับเท่านั้น ที่กำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญหรือศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวหรือไม่ โดยรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งของแต่ละสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกเพื่อส่งคำร้องไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญหรือศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวหรือไม่

นอกจากนี้แล้ว รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๔๐ ยังได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่า กรรมการการเลือกตั้งต้องพ้นจากตำแหน่งหรือไม่ด้วย

(๔) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อสภามีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ในระหว่างการยับยั้งไว้หรือไม่

รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๑๗ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๒๑ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๓๔ และฉบับพุทธศักราช ๒๕๔๐ จำนวน ๔ ฉบับเท่านั้น ที่กำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญหรือศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อสภามีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ในระหว่างการยับยั้งไว้หรือไม่ กล่าวคือ ในกรณีที่วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอหรือส่งให้พิจารณานั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกัน หรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ ให้ประธานวุฒิสภาหรือ

ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญหรือศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ถ้าวินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไป

(๕) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๑๗ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๒๑ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๓๔ และฉบับพุทธศักราช ๒๕๔๐ จำนวน ๔ ฉบับเท่านั้น ที่กำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญหรือศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ก่อนที่จะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย หากสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองสภารวมกันหรือสมาชิกของแต่ละสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา หรือนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้เสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญหรือศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

(๖) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลด้วยกัน

รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๑๗ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๒๑ และฉบับพุทธศักราช ๒๕๓๔ จำนวน ๓ ฉบับ เท่านั้น ที่กำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลอื่น หรือระหว่างศาลอื่นด้วยกัน ในขณะที่รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๔๐ กำหนดให้หน้าที่ดังกล่าวเป็นของคณะ

กรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล[๒]

(๗) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าการตราพระราชกำหนดเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่

รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๓๔ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าการตราพระราชกำหนดเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่ โดยก่อนที่วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใด สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกเพื่อให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะหรือไม่[๓] และรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดเช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๓๔

---

๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๔๘ บัญญัติว่า "ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่น ให้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดโดยคณะกรรมการคณะหนึ่งซึ่งประกอบด้วยประธานศาลฎีกาเป็นประธาน ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลอื่น และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกินสี่ คนตามที่กฎหมายบัญญัติเป็นกรรมการ หลักเกณฑ์การเสนอปัญหาตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ"

๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับก่อนพุทธศักราช ๒๕๓๔ จะกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหาร ซึ่งมี ๒ เงื่อนไข คือ เงื่อนไขเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ กับเงื่อนไขเกี่ยวกับความจำเป็นรีบด่วน โดยรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๓๔ เป็นฉบับแรกที่กำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการตราพระราชกำหนด แต่จะตรวจสอบได้เฉพาะเงื่อนไขเกี่ยวกับวัตถุประสงค์เท่านั้น

(๘) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือรัฐสภา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๓๔ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือรัฐสภา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยให้สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อกันเพื่อเสนอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

สำหรับรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเฉพาะร่างข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือของรัฐสภา เท่านั้น ต่างจากรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๓๔ ที่ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตรวจสอบข้อบังคับการประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งประกาศใช้บังคับแล้ว

(๙) อำนาจหน้าที่ในการตีความรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๓๔ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับเดียวที่กำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการตีความรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๗ กำหนดว่า "ในกรณีที่คณะรัฐมนตรี รัฐสภา วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรมีมติว่ากรณีมีปัญหาที่จะต้องตีความรัฐธรรมนูญให้นายกรัฐมนตรี ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี ส่งเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย"

(๑๐) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ โดยมาตรา ๒๖๖ กำหนดว่า ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กร

นั้น[๔] หรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

(๑๑) อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยมาตรการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับเดียวที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกรัฐสภา เป็นต้น มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตนเอง พร้อมทั้งคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง และหากมีการจงใจไม่ยื่นหรือยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ก็จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งและต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลา ๕ ปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

(๑๒) อำนาจหน้าที่ในการปกป้องคุ้มครองการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดว่า ในกรณีที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใด กระทำการเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญ ผู้รู้เห็นการกระทำดังกล่าว ได้เสนอเรื่องให้อัยการสูงสุด ตรวจสอบข้อเท็จจริง และยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว หรือสั่งยุบพรรคการเมือง

---

๔ องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้นั้น หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๕๘-๖๒/๒๕๔๓

(๑๓) อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง

รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง กรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า มติหรือข้อบังคับของพรรคการเมือง ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(๑๔) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยอุทธรณ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองมีมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดว่าในกรณีที่พรรคการเมืองมีมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ซึ่งจะทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์คัดค้านมติของพรรคการเมืองต่อศาลรัฐธรรมนูญ

(๑๕) อำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย

รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ว่าในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือคณะกรรมาธิการ มีการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย

หรือไม่

(๑๖) อำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง

รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(ก) การวินิจฉัยชี้ขาดคำสั่งของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่ไม่รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๗

(ข) การวินิจฉัยชี้ขาดคำสั่งของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่ไม่รับจดแจ้งการเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรคการเมือง ข้อบังคับพรรคการเมือง หรือรายการที่ต้องจดแจ้งกับนายทะเบียนพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๓

(ค) การสั่งให้พรรคการเมืองระงับหรือจัดการแก้ไขการกระทำอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือให้หัวหน้าพรรคการเมือง หรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองทั้งคณะหรือบางคน ออกจากตำแหน่ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๗

(ง) การวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญหรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือไม่ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๘

(จ) การสั่งให้ยุบพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ นั้น รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญออกเป็นรายมาตราเหมือนกับรัฐธรรมนูญในอดีต โดยบัญญัติไว้ตามมาตรา ๓๕ ว่า

"มาตรา ๓๕ บรรดาการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญหรือเมื่อมีปัญหาว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งประกอบด้วยประธานศาลฎีกาเป็นประธาน ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นรองประธาน ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับจำนวนห้าคนเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ และตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับจำนวนสองคน เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ

ให้สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญตามกฎหมายว่าด้วยสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ธุรการและการอื่นใดตามที่ประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมอบหมาย

องค์คณะในการพิจารณาพิพากษา วิธีพิจารณา และการทำคำวินิจฉัยให้เป็นไปตามที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

บรรดาอรรถคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญก่อนวันที่ ๑๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ให้โอนมาอยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ"

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ ๓ ส่วน ดังนี้

(๑) อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๒) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

(๓) อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีที่โอนมาจากคดีที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ

บทที่ ๒

การก่อตั้งศาลรัฐธรรมนูญไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดให้องค์กรตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายมีสถานะเป็นองค์กรศาล และต่อมาเมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้สิ้นสุดลงอันเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ถูกยกเลิกโดยคณะรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ก็ได้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่อีกครั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐

๒.๑ ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

(๑) องค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ๑ คน และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีก ๑๔ คน รวมเป็น ๑๕ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา ดังนี้

(๑) **ผู้พิพากษาในศาลฎีกา** ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา โดยได้รับเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน ๕ คน

(๒) **ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด** ซึ่งได้รับเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน ๒ คน

(๓) **ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์** ซึ่งได้รับการสรรหาและเลือกจาก

วุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕๗ จำนวน ๕ คน

(๔) **ผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์** ซึ่งได้รับการสรรหาและเลือกจากวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕๗ จำนวน ๓ คน

สำหรับการเสนอแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากผู้พิพากษาศาลฎีกาและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดนั้น เป็นกระบวนการคัดเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด โดยที่วุฒิสภาไม่มีอำนาจให้ความเห็นชอบ หรือไม่ให้ความเห็นชอบรายชื่อบุคคลที่ศาลฎีกาหรือศาลปกครองสูงสุดเสนอ (คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญปฏิบัติหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๔๑)

การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิทั้งในสาขานิติศาสตร์และสาขารัฐศาสตร์นั้น จะมี**คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**เป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการสรรหาฯ คณะกรรมการสรรหามีทั้งหมด ๑๓ คน ประกอบไปด้วย ประธานศาลฎีกา คณบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่ง เลือกกันเองให้เหลือ ๔ คน คณบดีคณะรัฐศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่ง เลือกกันเองให้เหลือ ๔ คน และผู้แทนจากพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เลือกกันเองให้เหลืออีก ๔ คน โดยคณะกรรมการสรรหาฯ นี้มีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ จำนวน ๑๐ คน และสาขารัฐศาสตร์ จำนวน ๖ คน (จำนวนสองเท่า) เสนอต่อประธานวุฒิสภาพร้อมความยินยอมของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อภายในกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันที่มีเหตุทำให้ต้องมีการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และมติในการเสนอชื่อดังกล่าวจะต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาฯ ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

จากนั้นประธานวุฒิสภาจะต้องเรียกประชุมวุฒิสภา เพื่อมีมติเลือกบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อในบัญชีดังกล่าว ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับในการนี้ให้ ๕ คนแรกในบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ และ ๓

คนแรกในสาขารัฐศาสตร์ ซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ แต่ถ้าจำนวนผู้ได้รับเลือกในสาขานิติศาสตร์มีไม่ครบ ๕ คน และสาขารัฐศาสตร์มีไม่ครบ ๓ คน ให้นำบัญชีรายชื่อผู้ไม่ได้รับเลือกในคราวแรกในบัญชีนั้นมาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่ง และในกรณีนี้ ให้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับ เป็นผู้ได้รับเลือกให้เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเท่ากันในลำดับใดอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกิน ๕ คน หรือ ๓ คน แล้วแต่กรณี ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก

รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๙ ปี นับแต่วันที่ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

อนึ่ง สำหรับประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญชุดแรกนั้นได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๑

(๒) อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่สำคัญหลายประการ ดังนี้

๑. การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

๑) การควบคุมก่อนที่กฎหมายจะใช้บังคับ

๑.๑) การวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว แต่นายกรัฐมนตรียังมิได้นำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย (มาตรา ๒๖๒)

การควบคุมกฎหมายในกรณีนี้ ถือว่าเป็นการตรวจสอบก่อนที่กระบวนการตรากฎหมายจะแล้วเสร็จและประกาศใช้บังคับ ซึ่งเป็นการควบคุมทั้งในด้านเนื้อหาและรูปแบบหรือกระบวนการตรากฎหมาย โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรพิจารณาวินิจฉัยกรณี "ร่างพระราชบัญญัติ" หรือ "ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ" ที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว และก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ในการนี้ หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว แต่นายกรัฐมนตรียังไม่ได้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ บุคคลดังกล่าวย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องผ่านประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกหรือประธานรัฐสภาเพื่อส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้

๑.๒) การวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอมีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ยับยั้งไว้ตามมาตรา ๑๗๕ หรือไม่ (มาตรา ๑๗๗)

ในเรื่องนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๗๒ บัญญัติว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด ๆ จะต้องเริ่มต้นเสนอที่สภาผู้แทนราษฎรก่อน เมื่อสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้วจึงเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่อไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ อย่างไรก็ดี ในขั้นตอนนี้หากวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภา

ผู้แทนราษฎรถือว่าวุฒิสภาได้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อนและส่งกลับคืนให้สภาผู้แทนราษฎร หรือหากวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยกับการแก้ไข และต่อมาได้มีการตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาแล้ว แต่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ในกรณีเช่นนี้ถือว่ามีการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน (มาตรา ๑๗๕) และระหว่างที่มีการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อระยะเวลา ๑๘๐ วันได้ล่วงพ้นไปแล้ว เว้นแต่จะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรอาจยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที (มาตรา ๑๗๖)

ในระหว่างที่มีการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้นี้ รัฐธรรมนูญห้ามมิให้คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ถูกยับยั้งไว้

๒) การควบคุมภายหลังที่กฎหมายใช้บังคับ

ในกรณีที่กฎหมายได้ผ่านกระบวนการตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติและประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว หากต่อมาปรากฏว่าบทบัญญัติของกฎหมายนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดกรณีดังกล่าวได้ เป็นการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญภายหลังที่กฎหมายตราขึ้นใช้บังคับแล้ว ซึ่งมีได้ ๒ กรณี คือ การควบคุมผ่านกระบวนการศาล และควบคุมผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

๒.๑) การควบคุมผ่านกระบวนการศาล (มาตรา ๒๖๔)

การควบคุมตามมาตรา ๒๖๔ นี้ หมายถึงการที่บุคคลใดจะใช้สิทธิต่อศาลรัฐธรรมนูญได้นั้นจะต้องปรากฏว่ามีคดีเกิดขึ้นในศาลก่อน ไม่ว่า

จะเป็นศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่นใดที่อาจมีการจัดตั้งขึ้นในอนาคต และไม่ว่าคดีจะอยู่ระหว่างการพิจารณาในศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาก็ตาม หากศาลเห็นเองหรือคู่ความในคดีนั้นโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น สามารถร้องต่อศาลเพื่อขอให้ส่งความเห็นดังกล่าวไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ ในกรณีนี้ศาลจะต้องรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้เป็นการชั่วคราว เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

อย่างไรก็ดี ในการที่จะใช้สิทธิตามมาตรา ๒๖๔ พึงตระหนักว่ากฎหมายที่จะนำมาใช้บังคับแก่คดีนั้นจะต้องเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติซึ่งตราขึ้นโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติหรือรัฐสภา หรือกฎหมายในลำดับเทียบเท่ากับพระราชบัญญัติเช่นพระราชกำหนดเท่านั้น จึงจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับเรื่องไว้พิจารณาตามมาตรานี้ได้

อนึ่ง บรรดากฎ ระเบียบ หรือประกาศต่างๆ นั้น เป็นกฎหมายในลำดับรองที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ จึงไม่อยู่ในความหมายของคำว่า "บทบัญญัติแห่งกฎหมาย" ตามมาตรา ๒๖๔ ดังนั้นศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้ นอกจากนี้ กรณีที่มีการโต้แย้งเกี่ยวกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือกรณีที่มีลักษณะเป็นการโต้แย้งกระบวนการพิจารณาของศาล ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวได้

๒.๒) การควบคุมผ่านกระบวนการผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (มาตรา ๑๙๘)

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นองค์กรซึ่งมีหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนในกรณีที่ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นกระทำการหรือละเว้นการกระทำอันเป็นเหตุให้ประชาชนได้รับความเสียหาย ไม่ว่าการนั้นจะ

ชอบหรือมิชอบด้วยอำนาจหน้าที่ รวมทั้งการกระทำที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นได้กระทำไปโดยไม่มีอำนาจ โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถส่งกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลใด ที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้

๒. การควบคุมเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหาร (มาตรา ๒๑๙)

คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการตราพระราชกำหนด ซึ่งเป็นกฎหมายมีฐานะเทียบเท่าพระราชบัญญัติได้ในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ (มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง) เมื่อได้มีการตราพระราชกำหนดแล้ว คณะรัฐมนตรีจะต้องเสนอพระราชกำหนดนั้นให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติ (มาตรา ๒๑๘ วรรคสาม) แต่ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะอนุมัติพระราชกำหนด หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาเห็นว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ มิได้ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ ก็สามารถใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกให้ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย (มาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง)

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง จะทำให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีนี้จะต้องใช้มติพิเศษ กล่าวคือ ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด

๓. การวินิจฉัยสมาชิกภาพหรือคุณสมบัติของสมาชิกรัฐสภา รัฐมนตรี กรรมการการเลือกตั้ง

อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนนี้เป็นกรณีเกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ความเป็นรัฐมนตรี และคุณสมบัติของกรรมการการเลือกตั้งว่า ขาดคุณสมบัติตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้หรือไม่ ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยการขาดสมาชิกภาพหรือคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา รัฐมนตรี และกรรมการการเลือกตั้ง อำนาจหน้าที่ในส่วนนี้สามารถจำแนกได้เป็น ๓ ประการ ดังนี้

๑) การวินิจฉัยสมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภา (มาตรา ๙๖)

กรณีนี้รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๑๐ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา สามารถเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าสมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลง ตามมาตรา ๑๑๘ (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๑) หรือ (๑๒) หรือมาตรา ๑๓๓ (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๙) หรือ (๑๐) แล้วแต่กรณี และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับคำร้องส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้นั้นสิ้นสุดลงหรือไม่

๒) การวินิจฉัยความสิ้นสุดของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี (มาตรา ๒๑๖ และมาตรา ๙๖)

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยว่าสถานะความเป็นรัฐมนตรีได้สิ้นสุดลงตามมาตรา ๒๑๖ (๒) (๓) (๔) หรือ (๖) แล้ว หรือไม่ การนำคดีเข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้ใช้กระบวนการในลักษณะเดียวกันกับการเข้าชื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา ๙๖

๓) การวินิจฉัยคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้ามหรือกระทำการอันต้องห้ามของกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา ๑๔๒)

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติ ตามมาตรา ๑๓๗ หรือกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๙ หรือไม่ โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ ได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๑๐ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาว่ากรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๗ หรือกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๙ จากนั้นให้ประธานรัฐสภาส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือไม่

๔. การวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๖๖)

อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ นี้ เป็นการพิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น และปัญหาดังกล่าวจะต้องเป็น "ปัญหา" ที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น ดังนั้น หากไม่มีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่เกิดขึ้น ย่อมไม่สามารถเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรานี้ได้ อาทิเช่น การเสนอเรื่องให้ตีความอำนาจหน้าที่ขององค์กรในลักษณะเป็นข้อหารือเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยที่ยังไม่มีเรื่องหรือยังไม่มีกรณีที่เป็นปัญหาเกิดขึ้นจริง กรณีเช่นนี้ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับพิจารณาวินิจฉัย

๕. การวินิจฉัยในกรณีอื่น ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนด

นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ดังที่กล่าวมาแล้ว รัฐธรรมนูญและ

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยกรณีอื่นๆ อีก ได้แก่

๑) อำนาจหน้าที่อื่น ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

(๑) การวินิจฉัยมติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองว่าขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือไม่ (มาตรา ๔๗ วรรคสาม)

(๒) การวินิจฉัยกรณีบุคคลหรือพรรคการเมืองใช้สิทธิและเสรีภาพในทางการเมืองโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๖๓)

(๓) พิจารณาอุทธรณ์ของสมาชิกพรรคการเมืองซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรณีร้องขอให้วินิจฉัย เพราะเหตุว่าพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกนั้นมีมติให้ตนพ้นจากสมาชิกภาพ (มาตรา ๑๑๘ (๘))

(๔) การวินิจฉัยว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการ กระทำการเพื่อให้ตนมีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย หรือไม่ (มาตรา ๑๘๐)

(๕) การควบคุมตรวจสอบการออกข้อบังคับของฝ่ายนิติบัญญัติ

๒) อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

สำหรับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญส่วนที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ นั้น สามารถจำแนกได้ ๕ ประการ ดังนี้

(๑) การวินิจฉัยชี้ขาดคำสั่งของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่ไม่รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑มาตรา ๑๗

(๒) การวินิจฉัยชี้ขาดคำสั่งของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่ไม่รับจดแจ้งการเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรคการเมือง ข้อบังคับพรรคการเมือง

หรือรายการที่ต้องจดแจ้งกับนายทะเบียนพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๓

(๓) การสั่งให้พรรคการเมืองระงับหรือจัดการแก้ไขการกระทำอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือให้หัวหน้าพรรคการเมือง หรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองทั้งคณะหรือบางคน ออกจากตำแหน่ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๗

(๔) การวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญหรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือไม่ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๘

(๕) การสั่งให้ยุบพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗

(๓) วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๙ ได้บัญญัติให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญออกข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับวิธีพิจารณาได้ด้วยตนเอง อย่างไรก็ดี ในการออกข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญจะต้องกระทำโดยมติเอกฉันท์ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น และอย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้ออกข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๑ (ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้ออกข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ มาใช้บังคับแทน)

กระบวนพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ มีขั้นตอน ดังนี้

(๑) การรับคำร้อง

เมื่อมีการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญจะต้องลงบัญชีรับเรื่องดังกล่าวไว้เป็นหลักฐาน ทั้งจะได้มีการนำคำร้องบรรจุเข้าวาระการประชุมคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในวันอังคารหรือวันพฤหัสบดี เพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่าสมควรรับคำร้องไว้ดำเนินการหรือไม่

(๒) การพิจารณาคำร้อง

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้ตรวจสำนวนคำร้องแล้ว จะมีคำสั่งว่าจะรับคำร้องไว้ดำเนินการหรือไม่ ภายใน ๑๐ วัน นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้อง ซึ่งในขั้นตอนนี้ศาลรัฐธรรมนูญอาจขยายเวลาได้ตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้เป็นไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญพ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ และข้อ ๑๖

กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้ดำเนินการ เนื่องจากเห็นว่าผู้ยื่นคำร้องมิได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ เช่น คำร้องไม่มีสาระสำคัญเพียงพอ ไม่ลงชื่อและที่อยู่ของผู้ร้อง สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญจะมีหนังสือแจ้งผู้ร้องทราบต่อไป

ส่วนกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีมติให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญจะต้องนำลงสารบบคดีและออกหมายเลขคดีไว้เป็นหลักฐาน

(๓) การแจ้งผู้ร้องและส่งสำเนาคำร้องให้แก่ผู้ถูกร้อง

เมื่อคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้มีมติให้รับคำร้องไว้พิจารณาในคดีใดแล้ว ก็จะมีหนังสือแจ้งให้ผู้ร้องทราบ พร้อมกับส่งสำเนาคำร้องให้แก่ผู้ถูกร้องด้วยเพื่อให้ผู้ถูกร้องได้รับทราบและยื่นคำชี้แจงภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำร้อง

(๔) การพิจารณาคดี

"การพิจารณาคดี" ตามคำนิยามในข้อกำหนดข้อ ๓ หมายถึง การออกนั่งพิจารณาหรือการประชุมปรึกษาเพื่อพิจารณาวินิจฉัยซึ่งศาลรัฐธรรมนูญ (โดยระเบียบคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ) จะดำเนินการประชุมตามวาระการประชุม โดยปกติแล้วจะมีการประชุมคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกวันอังคารและวันพฤหัสบดีของทุกสัปดาห์ โดยองค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในการนั่งพิจารณาและในการทำคำวินิจฉัยจะต้องประกอบด้วยตุลาการฯ จำนวนไม่น้อยกว่า ๙ คน และมติให้ถือเอาตามเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ อนึ่ง การที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางท่านมิได้เข้าร่วมประชุม อาจมีสาเหตุมาจากการขอถอนตัวจากคดีหรือถูกคัดค้านหรือลาการประชุมก็ได้

ก. การประชุมปรึกษาเพื่อพิจารณาและวินิจฉัยเกี่ยวกับคดี

ในการประชุมปรึกษาเพื่อพิจารณาและวินิจฉัยเกี่ยวกับคดีขององค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญก็เพื่อเป็นการอภิปรายแสดงความคิดเห็นและเพื่อให้ทราบประเด็นสำคัญในการวินิจฉัย ซึ่งในการประชุมปรึกษาของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนี้จะกระทำโดยการพิจารณาลับ ไม่อนุญาตให้คู่กรณีผู้เกี่ยวข้อง หรือบุคคลภายนอกเข้ารับฟังหรือสังเกตการณ์ใดๆ ทั้งสิ้น

ข. การออกนั่งพิจารณาสืบพยานหรือให้คู่กรณีและผู้เกี่ยวข้องชี้แจง แถลงหรือแสดงความเห็น

ในการออกนั่งพิจารณามีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะรับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอื่นๆ เพิ่มเติมจากคู่กรณี หรือรับฟังคำแถลงการณ์จากคู่กรณี แต่อย่างไรก็ดี การออกนั่งพิจารณาไม่จำเป็นต้องกระทำในทุกคดี เพราะหากคดีใดที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าข้อเท็จจริงมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะวินิจฉัยได้แล้ว หรือกรณีเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่อาจวินิจฉัยได้โดยไม่ต้องรับฟังพยานหลักฐานเพิ่มเติม ก็สามารถที่จะทำการประชุมปรึกษาโดยไม่ต้องมีการออกนั่งพิจารณาก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องเปิดโอกาสให้คู่

กรณีแสดงความเห็นของตนก่อนการวินิจฉัยคดีเสมอ

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีการออกนั่งพิจารณาในคดีใดแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญโดยประธานศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย อาจมีหนังสือเรียกคู่กรณี (ผู้ร้องและผู้ถูกร้อง) พยาน หรือบุคคลใดที่เกี่ยวข้องมาชี้แจง แถลงหรือแสดงความเห็น ซึ่งในกรณีนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องส่งสำเนาคำร้องไปยังคู่กรณีก่อนกำหนดวันออกนั่งพิจารณาครั้งแรกซึ่งไม่น้อยกว่าสิบห้าวันด้วย

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องปิดประกาศวันและเวลาในการออกนั่งพิจารณาทุกครั้งไว้ ณ ที่ทำการศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ทราบโดยทั่วกันอีกด้วย และในการออกนั่งพิจารณาจะต้องกระทำโดยเปิดเผย โดยเปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้าร่วมรับฟังได้ อนึ่ง ในการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้นำวิธีพิจารณาในระบบไต่สวนมาใช้ และระบบไต่สวนนี้นับว่ามีความแตกต่างจากระบบวิธีพิจารณาของศาลยุติธรรมซึ่งใช้ระบบกล่าวหาเป็นสำคัญ อันเป็นระบบที่ศาลมีบทบาทเป็นผู้ตัดสินคดี โดยหน้าที่ในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงเป็นของผู้กล่าวหาที่จะนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์เพื่อสนับสนุนข้อกล่าวหาของตน โดยศาลจะไม่ใช้อำนาจในการแสวงหาพยานหลักฐานเพิ่มเติม และมีกฎเกณฑ์ในการแสวงหาพยานหลักฐานอย่างเคร่งครัด ส่วนระบบไต่สวนนั้น นอกจากคู่ความในคดีจะสามารถเสนอพยานหลักฐานต่อศาลได้แล้ว ศาลยังมีบทบาทสำคัญที่จะใช้อำนาจสืบพยานเพิ่มเติมหรืองดสืบพยาน และยังสามารถซักถามและแสวงหาพยานหลักฐานได้เอง การใช้ดุลยพินิจของศาลในการค้นหาข้อเท็จจริงแห่งคดีจึงเป็นไปอย่างกว้างขวางและยืดหยุ่นมากกว่าระบบกล่าวหา และเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญใช้ระบบไต่สวนในการพิจารณาคดีก็เพราะรัฐธรรมนูญได้กำหนดและให้อำนาจไว้ ทั้งนี้เนื่องจากคดีรัฐธรรมนูญนั้นมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์มหาชนโดยตรง

ค. การลงมติและจัดทำคำวินิจฉัยคดี

เมื่อได้ทำการพิจารณาคดีเสร็จสิ้นแล้ว ประธานศาลรัฐธรรมนูญจะกำหนดวันในการประชุมเพื่อแถลงด้วยวาจาและลงมติวินิจฉัยคดี โดยกำหนดให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์คณะทุกคนจะต้องทำคำวินิจฉัยในส่วนของตน พร้อมแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนการลงมติ และเมื่อได้แถลงด้วยวาจาจนครบทุกคนแล้ว ที่ประชุมคณะตุลาการฯ จะทำการลงมติในประเด็นแห่งคดีที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องวินิจฉัยว่าผลการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดเป็นประการใด ทั้งนี้ เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ โดยตุลาการฯ ซึ่งเป็นองค์คณะทุกคนต้องจัดทำคำวินิจฉัยในส่วนของตน พร้อมแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนการลงมติ อนึ่ง การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์คณะทุกคนจะต้องจัดทำคำวินิจฉัยส่วนตนด้วยนั้นก็เพื่อแสดงให้สาธารณชนได้ทราบว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคนมีเหตุผลในการพิจารณาวินิจฉัยคดีอย่างไร

เมื่อมีการลงมติวินิจฉัยชี้ขาดในคดีใดแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจะดำเนินการยกร่างคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งในการยกร่างคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญนี้จะยึดถือเอาตามความเห็นของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก และเมื่อยกร่างคำวินิจฉัยเสร็จแล้วจะส่งให้ตุลาการฯ ที่ได้รับมอบหมายทำการตรวจแก้ไขก่อนที่จะนำเสนอต่อที่ประชุมคณะตุลาการฯ พิจารณาเห็นชอบ

และเมื่อที่ประชุมคณะตุลาการฯ ได้พิจารณาเห็นชอบกับคำวินิจฉัยที่ตรวจแก้ไขแล้ว จึงจะนำเสนอต่อตุลาการฯ ที่เป็นองค์คณะทุกคนเพื่อลงนามต่อไป จากนั้นจะได้ทำการแจ้งคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญไปยังคู่กรณี (ผู้ร้องและผู้ถูกร้อง) นอกจากนี้แล้ว เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญจะได้แจ้งไปยังองค์กรของรัฐและผู้เกี่ยวข้องทราบ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัยส่วนตนของตุลาการฯ ที่เป็นองค์คณะทุกคน จะส่งไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาเพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณชนต่อไป

๒.๒ ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

(๑) องค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ ๑ คน และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีก ๘ คน รวมเป็น ๙ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา

ที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(๑) **ผู้พิพากษาในศาลฎีกา** ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน ๓ คน

(๒) **ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด** ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาล ปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน ๒ คน

(๓) **ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์**ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านนิติศาสตร์ อย่างแท้จริงและได้รับเลือกตามมาตรา ๒๐๖ จำนวน ๒ คน

(๔) **ผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ หรือสังคมศาสตร์อื่น** ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านการบริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริงและได้รับเลือกตามมาตรา ๒๐๖ จำนวน ๒ คน

ในกรณีที่ไม่มีผู้พิพากษาในศาลฎีกาหรือตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้รับเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี เลือกบุคคลอื่นซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๕ และมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านนิติศาสตร์ที่เหมาะสมจะปฏิบัติหน้าที่เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตาม (๑) หรือ (๒) แล้วแต่กรณี

การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิทั้งในสาขานิติศาสตร์และสาขารัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ หรือสังคมศาสตร์อื่นนั้น จะมี

คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๕ คน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และประธานองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๑ คน เป็นกรรมการ ทำหน้าที่สรรหาและคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิทั้งสองสาขา ให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่มีเหตุทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว แล้วให้เสนอรายชื่อผู้ได้รับเลือกพร้อมความยินยอมของผู้นั้นต่อประธานวุฒิสภา และมติในการคัดเลือกดังกล่าวต้องลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ในกรณีที่ไม่มีกรรมการในตำแหน่งใดหรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ถ้ากรรมการที่เหลืออยู่นั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ให้คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยกรรมการที่เหลืออยู่ ทั้งนี้ ให้นำบทบัญญัติ ในมาตรา ๑๑๓ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติให้ความเห็นชอบบุคคลผู้ได้รับการคัดเลือกจากคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับรายชื่อ การลงมติให้ใช้วิธีลงคะแนนลับ ในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป ในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบในรายชื่อใด ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ส่งรายชื่อนั้นกลับไปยังคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพร้อมด้วยเหตุผลเพื่อให้ดำเนินการสรรหาใหม่ หากคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่เห็นด้วยกับวุฒิสภาและมีมติยืนยันตามมติเดิมด้วยคะแนนเอกฉันท์ ให้ส่งรายชื่อนั้นให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไปแต่ถ้ามติที่ยืนยันตามมติเดิมไม่เป็นเอกฉันท์ ให้เริ่มกระบวนการสรรหาใหม่ ซึ่งต่องดำเนินการให้ แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่มีเหตุให้ต่องดำเนินการดังกล่าว

ในกรณีที่ไม่อาจสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิตามสาขานิติศาสตร์ และสาขารัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ หรือสังคมศาสตร์อื่น ได้ภายในเวลาที่กำหนด

ไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ ให้ที่ประชุมใหญ่?ศาลฎีกาแต่งตั้งผู้?พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวน ๓ คน และให้?ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจำนวน ๒ คน เป็นกรรมการสรรหาเพื่อดำเนินการแทน

รัฐธรรมนูญกำหนดให้?ประธานวุฒิสภาเป็นผู้?ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๙ ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

อนึ่ง ตามบทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๐ ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เป็นศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ โดยให้ผู้ดำรงตำแหน่งประธานศาลฎีกาเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นรองประธานศาลรัฐธรรมนูญ และให้ผู้พิพากษาในศาลฎีกาหรือตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ได้รับเลือกตามมาตรา ๓๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ คงดำรงตำแหน่งเป็น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งต้องไม่เกิน ๑๕๐ วัน นับแต่?วันที่ได้มีการแต่งตั้งประธานสภาผู้แทนราษฎรและผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรภายหลังจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปครั้งแรกตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

(๒) อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น ๙ ประการคือ

๑. การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย และร่างข้อบังคับการประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติก่อนที่จะประกาศใช้บังคับมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

๒. การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับแล้วมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

๓. การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

๔. การวินิจฉัยว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการ กระทำการใดเพื่อให้ตนมีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย หรือไม่

๕. การวินิจฉัยปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มิใช่ศาลตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป

๖. การวินิจฉัยมติหรือข้อบังคับของพรรคการเมือง การพิจารณาอุทธรณ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการวินิจฉัยกรณีบุคคลหรือพรรคการเมืองใช้สิทธิและเสรีภาพในทางการเมืองโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

๗. การวินิจฉัยสมาชิกภาพหรือคุณสมบัติของสมาชิกรัฐสภา รัฐมนตรี และกรรมการการเลือกตั้ง

๘. การวินิจฉัยหนังสือสนธิสัญญาใดต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนหรือไม่

๙. อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐

อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญทั้ง ๙ ประการ ดังกล่าวข้างต้น มีรายละเอียดดังนี้

๑. การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายและร่างข้อบังคับการประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติก่อนที่จะประกาศใช้บังคับมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

๑.๑ การพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีสถานะที่แตกต่างจากพระราชบัญญัติทั่วไป กล่าวคือ ก่อนที่จะนำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล?าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย รัฐธรรมนูญกำหนดเป็นบทบังคับว่าต้องส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐ มี ๙ ฉบับคือ

(๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

(๒) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(๓) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

(๔) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

(๕) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(๖) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(๗) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน

(๘) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๙) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

๑.๒ การพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติ (รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๔)

ร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย หรือร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันและก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่งนั้น ถ้า

(๑) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือกระบวนการตรากฎหมายไม่ถูกต่องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อ ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยและแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

(๒) นายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้หรือกระบวนการตรากฎหมายไม่ถูกต่องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ส่งความเห็นเช่นว่านั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาทราบโดยไม่ชักช้า

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต่องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญ ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไปทั้งฉบับ

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้แต่ไม่เป็นสาระสำคัญ ให้เฉพาะข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป ร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นยังสามารถประกาศใช้บังคับได้

๑.๓ การพิจารณาวินิจฉัยร่างข้อบังคับการประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๕)

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ซึ่งได้ให้ความเห็นชอบแล้ว แต่ยังมิได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาว่า มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ โดยผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอได้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของแต่ละสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของทั้งสองสภา ในกรณียื่นเรื่องเสนอให้พิจารณาร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา

๑.๔ การพิจารณาวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติว่ามีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้หรือไม่ (รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๙)

รัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการตราพระราชบัญญัติว่าต้องเริ่มต้นเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก่อน เมื่อสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้วจึงเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ อย่างไรก็ดี ในขั้นตอนนี้หากวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ถือว่าวุฒิสภาได้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อนและต้องส่งกลับคืนให้สภาผู้แทนราษฎร หรือหากวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัตินั้น แต่

สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยกับการแก้ไข และต่อมาได้มีการตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาแล้ว แต่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยกับร่างของคณะกรรมาธิการร่วมกัน ในกรณีเช่นนี้ถือว่ามีการยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน และระหว่างที่มีการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อระยะเวลา ๑๘๐ วันได้ล่วงพ้นไปแล้ว (เว้นแต่จะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรอาจยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที) ดังนั้น ในระหว่างที่มีการยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินี้ รัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๙ ห้ามมิให้คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ตามที่บัญญัติไว้

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอหรือส่งให้พิจารณานั้น เป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต่องยับยั้งไว้ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต่องยับยั้งไว้ ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

อนึ่ง การห้ามมิให้เสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ ให้นำมาบังคับใช้กับการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม

๒. การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับแล้ว

กรณีที่พระราชบัญญัติได้ประกาศใช้บังคับแล้ว หากต่อมาปรากฏว่าบทบัญญัติของกฎหมายนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีการควบคุมกฎหมายที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญโดยกำหนดให้มีช่องทางการเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ ๔ กรณี คือ

๒.๑ การพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ (รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑)

การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๑ ต้องเป็นกรณีที่มีคดีเกิดขึ้นในศาลก่อน ไม่ว่าจะเกิดขึ้นในศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร หรือศาลอื่น และไม่ว่าคดีจะอยู่ระหว่างการพิจารณาในชั้นศาลใดก็ตาม หากศาลเห็นเองหรือคู่ความ(โจทก์-จำเลย หรือผู้ฟ้อง-ผู้ถูกฟ้อง)ในคดีนั้นโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลส่งความเห็นดังกล่าวไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (ในกรณีนี้ศาลสามารถพิจารณาต่อไปได้แต่ต้องรอการพิพากษาคดีไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ)

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยนี้ หมายถึง กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติซึ่งตราขึ้นโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติหรือรัฐสภา หรือกฎหมายที่ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ เช่น พระราชกำหนดที่ได้รับการพิจารณาอนุมัติจากรัฐสภาแล้ว เป็นต้น

๒.๒ การพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้เสนอ (รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๒๔๕)

การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญโดยผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้เสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๔๕ ไม่จำเป็นต้องเป็นคดีในศาลก่อนเหมือนกับกรณีตาม ๒.๑ การเสนอ

เรื่องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยหลักการแล้วเป็นกรณีที่มีผู้ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินก่อน เว้นแต่เป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนส่วนรวม หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจพิจารณาและเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาได้โดยไม่จำเป็นต้องมีการร้องเรียน

สำหรับบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณานั้น มีความหมายเดียวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายตาม ๒.๑ ซึ่งหมายถึง กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติซึ่งตราขึ้นโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติหรือรัฐสภา หรือกฎหมายที่ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ เช่น พระราชกำหนดที่ได้รับการพิจารณาอนุมัติจากรัฐสภาแล้ว เป็นต้น

๒.๓ การพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นผู้เสนอ (รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๗)

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เห็นชอบตามที่มีผู้ร้องเรียนว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก ที่บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

สำหรับบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณานั้น มีความหมายเช่นเดียวกับที่ได้กล่าวมาแล้วตาม ๒.๑ และ ๒.๒ กล่าวคือเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติซึ่งตราขึ้นโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติหรือรัฐสภา หรือกฎหมายที่ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ เช่น พระราชกำหนดที่ได้รับการพิจารณา

อนุมัติจากรัฐสภาแล้ว เป็นต้น

๒.๔ การพิจารณาวินิจฉัยคำร้องของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ (รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว?มีสิทธิยื่นคำร?องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่ต้องเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำร้องให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ดี ในระหว่างที่ยังไม่ได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับ รัฐธรรมนูญได้กำหนดบทเฉพาะกาลให้ศาลรัฐธรรมนูญออกเป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัยได้ แต่ทั้งนี้ต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐

ปัจจุบันศาลรัฐธรรมนูญได้ออก "ข้อกำหนด ฯ" มาใช้บังคับแล้ว ซึ่งตามข้อกำหนด ฯ ข้อ ๒๑ และข้อ ๒๒ บัญญัติว่า

"ข้อ ๒๑ บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้

การใช้สิทธิตามวรรคหนึ่งต้องเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๑๑ มาตรา ๒๔๕ (๑) และมาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) ของรัฐธรรมนูญ"

"ข้อ ๒๒ การยื่นคำร้องของบุคคลตามข้อ ๒๑ นอกจากต้อง

ดำเนินการตาม ข้อ ๑๘ แล้ว ให้ระบุเหตุที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้วด้วย"

การใช้สิทธิของบุคคลในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ต้องเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว หมายความว่า หากบุคคลใดสามารถใช้สิทธิทางศาลตาม ๒.๑ หรือสามารถใช้สิทธิโดยการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินตาม ๒.๒ หรือสามารถใช้สิทธิโดยการร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตาม ๒.๓ ได้ บุคคลนั้นจะต้องใช้สิทธิตามช่องทางนั้นก่อน นอกจากว่าไม่สามารถใช้สิทธิตามช่องทางนั้นได้แล้ว จึงจะมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยยื่นคำร้องตามแบบฟอร์มดังต่อไปนี้

(๒)
คำร้องให้พิจารณาวินิจฉัยตามข้อ ๒๒

เรื่องพิจารณาที่...../.....

ศาลรัฐธรรมนูญ

วันที่..... เดือน..... พ.ศ. .....

ระหว่าง .....ผู้ร้อง
.....ผู้ถูกร้อง

เรื่อง.....
.....

ข้าพเจ้า.....ผู้ร้อง
สัญชาติ.....ตำแหน่งหรืออาชีพ.....
เกิดวันที่.....เดือน.....พ.ศ.....อายุ.....ปี
อยู่บ้านเลขที่.....หมู่ที่.....ถนน.....
ตรอก/ซอย.....ตำบล/แขวง.....อำเภอ/เขต.....
จังหวัด.....รหัสไปรษณีย์.....โทรศัพท์.....โทรสาร.....
ขอยื่นคำร้องโดยอาศัยอำนาจตาม.....มาตรา.....
โดยมีข้อเท็จจริงและคำขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังต่อไปนี้

ข้อเท็จจริง

ข้อ ๑ (ระบุเรื่องอันเป็นเหตุซึ่งถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ พร้อมทั้งข้อเท็จจริง หรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้อง).....
.....
.....
.....
.....

(ใบต่อ)

ข้อ ๒ (ระบุมาตราของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเหตุในคำร้อง).....

ข้อ ๓ (ระบุเหตุที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว).....

(ใบต่อ)

คำขอให้พิจารณาวินิจฉัย

ขอให้พิจารณาวินิจฉัยดังนี้

๑. .....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

ข้าพเจ้าได้ยื่นคำร้องให้พิจารณาวินิจฉัย พร้อมสำเนาคำร้องและเอกสารประกอบโดยข้อความถูกต้องเป็นอย่างเดียวกันอีก ๙ ชุด

(ลงชื่อ).....

(.....)

ผู้ร้อง

๓. การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขการตราพระราชกำหนด (รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๔)

การตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัตินั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดเงื่อนไขไว้ ดังนี้

๓.๑ ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ

๓.๒ การตราพระราชกำหนดตาม ๓.๑ ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

เมื่อพระราชกำหนดมีผลใช้บังคับแล้ว คณะรัฐมนตรีจะต้องเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นต่อไป และในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภายังไม่ได้อนุมัติพระราชกำหนดนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามเงื่อนไข ๓.๑ และ ๓.๒ และให้ประธานแห่งสภานั้นส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

๔. การวินิจฉัยว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการ กระทำการใดเพื่อให้ตนมีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย หรือไม่ (รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘)

รัฐธรรมนูญ กำหนดมาตรการเพื่อตรวจสอบกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ว่ามีการเสนอการแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการ

ใช้งบประมาณรายจ่ายหรือไม่ โดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และหากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะทำให้การเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำดังกล่าวสิ้นผลไป

๕. การวินิจฉัยปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๔)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้ "องค์กรตามรัฐธรรมนูญ" มี ๒ ประเภท ดังนี้

๕.๑ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มี ๔ องค์กร คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

๕.๒ องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ มี ๓ องค์กร คือ องค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ที่จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้นั้น ต้องเป็นปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และต้องเป็นความขัดแย้งระหว่างองค์กรต่าง ๆ ตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปเท่านั้น มิใช่กรณีการมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรใดองค์กรหนึ่งว่ามีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือไม่

สำหรับปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ กับศาล ไม่ว่าจะเป็นศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม ให้ศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมมีอำนาจในการพิจารณา

วินิจฉัยแล้วแต่กรณี

๖. การวินิจฉัยมติหรือข้อบังคับของพรรคการเมือง การพิจารณาอุทธรณ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการวินิจฉัยกรณีบุคคลหรือพรรคการเมืองใช้สิทธิและเสรีภาพในทางการเมืองโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

๖.๑ การวินิจฉัยมติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองว่าขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญหรือขัดหรือแย้งต่อหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือไม่ (รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๖๕)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมืองมีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยมติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองว่าขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ อันเป็นการคุ้มครองสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทยเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทยเหนือประโยชน์ของพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่ สำหรับการพิจารณาวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองขัดหรือแย้งต่อหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือไม่นั้น เป็นการคุ้มครองสมาชิกพรรคการเมืองและประชาชนโดยทั่วไป ทั้งนี้เนื่องจากพรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง หรือการกำหนดข้อบังคับของพรรคการเมืองจึงต้องไม่ขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

๖.๒ การพิจารณาอุทธรณ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองมีมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง (รัฐธรรมนูญ

๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๖ (๗))

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกพรรคการเมืองมีมติให้พ?นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง (ซึ่งมีผลให้ต้องสิ้นสุดการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย) มีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อคัดค้านว่ามติของพรรคการเมืองดังกล่าวขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จึงถือว่าเป็นการคุ้มครองสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทย

๖.๓ การพิจารณาวินิจฉัยกรณีบุคคลหรือพรรคการเมืองใช้สิทธิและเสรีภาพในทางการเมืองโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ และมาตรา ๒๓๗)

ผู้ที่ทราบว่าบุคคลใดหรือพรรคการเมืองใดกระทำการเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือกระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำเช่นว่านี้ หรืออาจสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าว

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๓๗ ได้กำหนดมาตรการเพื่อปกป้องคุ้มครองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งตลอดจนหัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่มีส่วนรู้เห็นหรือปล่อยปละละเลย ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา หรือระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

และให้ถือว่าบุคคลหรือพรรคการเมืองนั้นกระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้ เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

๗. การวินิจฉัยสมาชิกภาพหรือคุณสมบัติของสมาชิกรัฐสภา รัฐมนตรี และกรรมการการเลือกตั้ง

๗.๑ การวินิจฉัยสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา (รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๙๑)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดเหตุที่สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลง ดังต่อไปนี้

(๑) ลาออก (รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๖ (๓))

(๒) ขาดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร(รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๑)

(๓) มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๒)

(๔) กระทำการอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ หรือมาตรา ๒๖๖)

(๕) ลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก หรือพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก ในกรณีเช่นนี้ ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ลาออกหรือพรรคการเมืองมีมติ เว้นแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นได้อุทธรณ?ต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติ คัดค?านว่ามติดังกล่าวจะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติดังกล่าวมิได้มีลักษณะตามอุทธรณ์ ให้ถือว่าสมาชิกภาพสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญ

วินิจฉัย แต่ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติดังกล่าวมีลักษณะตามอุทธรณ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นอาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย (รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๖ (๗))

(๖) ขาดจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นเป็นสมาชิกและไม่อาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าสิ้นสุด สมาชิกภาพนับแต่วันถัดจากวันที่ครบกำหนดหกสิบวันนั้น (รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๖ (๘))

(๗) ขาดประชุมเกินจำนวนหนึ่งในสี่ของจำนวนวันประชุมในสมัยประชุมที่มีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวันโดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานสภาผู้แทนราษฎร (รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๖ (๑๐))

(๘) ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก แม้จะมีการรอการลงโทษ เว้นแต่เป็นการรอการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท (รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๖ (๑๑))

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดเหตุที่สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลงดังต่อไปนี้

(๑) ลาออก (รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๙ (๓))

(๒) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต่องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือมีสิทธิได้รับการเสนอชื่อเพื่อเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา (รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๕)

(๓) เป็นรัฐมนตรี เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น หรือเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญหรือกระทำการอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๖ หรือมาตรา ๒๖๕ หรือมาตรา ๒๖๖)

(๔) ขาดประชุมเกินจำนวนหนึ่งในสี่ของจำนวนวันประชุมในสมัยประชุมที่มีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวัน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานวุฒิสภา (รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๙ (๗))

(๕) ต่องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก แม้จะมีการรอการลงโทษ เว้นแต่เป็นการรอการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท (รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๙ (๘))

ในกรณีดังกล่าวข้างต้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อ ประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิก และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับคำร้องส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้นั้นสิ้นสุดลงหรือไม่ หรือคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลงเพราะเหตุดังกล่าว ให้ส่งเรื่องไปยังประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกและให้ประธานแห่งสภานั้นส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

๗.๒ การวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงหรือไม่ (รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๒)

ในกรณีที่ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เพราะเหตุดังต่อไปนี้

(๑) ลาออก (รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๒ (๒))

(๒) ต่องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษ เว้นแต่เป็นกรณีที่คดียังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท (รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๒ (๓))

(๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี (รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๔)

(๔) กระทำการอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ หรือกระทำการต้องห้ามในการเป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้น หรือคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท (รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๗ มาตรา ๒๖๘ หรือมาตรา ๒๖๙)

(๕) ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงในกรณีที่นายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่าแปดปี (รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๑ วรรคสี่)

ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีคนหนึ่งคนใดสิ้นสุดลงหรือไม่ และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับคำร้องส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ด้วยเช่นเดียวกับข้อ ๗.๑

๗.๓ การวินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งคนใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือไม่ (รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๒๓๓)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาว่ากรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้อง ห้าม หรือกระทำการอันต่องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดตามมาตรา ๒๓๐ และให้ประธานรัฐสภาส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

การขาดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม หรือการกระทำอันต้องห้ามของกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่งมีดังนี้

(๑) กรรมการการเลือกตั้งต้องมีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ (รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๒๓๐ (๑))

(๒) กรรมการการเลือกตั้งต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า (รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๒๓๐ (๒))

(๓) ขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๕ (๑) (๔) (๕) และ (๖) (รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๒๓๐ (๓))

(๔) ไม่เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๒๓๐ (๔))

(๕) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ (รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐๗ (๑))

(๖) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานของรัฐ (รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐๗ (๒))

(๗) ไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด (รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐๗ (๓))

(๘) ไม่ประกอบวิชาชีพอิสระอื่นใด (รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐๗ (๔))

๘. การวินิจฉัยหนังสือสนธิสัญญาใดต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนหรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติให้อำนาจกับศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาว่าหนังสือสัญญาใดที่ฝ่ายบริหารทำความตกลงกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนหรือไม่ ทั้งนี้ตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ซึ่งหนังสือสัญญาดังกล่าวได้แก่

๑) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย

๒) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ

๓) หนังสือสัญญาที่จะต่องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา

๔) หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง

๕) หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศ อย่างมีนัยสำคัญ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หากเห็นว่าหนังสือสัญญาใดเป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน ให้เสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดว่า หนังสือสัญญาดังกล่าว ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาหรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ วรรคหก

๙. อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐

อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มี ๘ ประการดังนี้

๙.๑ การวินิจฉัยชี้ขาดคำสั่งของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่ไม่รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓ หรือมาตรา ๑๔)

ผู้ยื่นจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองของนายทะเบียน อาจยื่นคำร้องคัดค้านคำสั่งของนายทะเบียนต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งคำสั่งดังกล่าว

๙.๒ การวินิจฉัยชี้ขาดคำสั่งของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่ไม่รับจดแจ้งการเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรคการเมือง ข้อบังคับพรรคการเมือง การเปลี่ยนแปลงชื่อ อาชีพ ที่อยู่และลายมือชื่อของกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ได้จดแจ้งไว้กับนายทะเบียนพรรคการเมือง หรือการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดในหนังสือแจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๑)

หัวหน้าพรรคการเมืองที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของนายทะเบียนที่ไม่รับจดแจ้งการเปลี่ยนแปลง ซึ่งมี ๓ กรณี คือ กรณีแรก การขอเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรคการเมืองหรือข้อบังคับพรรคการเมือง กรณีที่สอง การขอเปลี่ยนแปลงชื่อ อาชีพ ที่อยู่ และลายมือชื่อของกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ได้จดแจ้งไว้กับนายทะเบียน และกรณีที่สาม การขอเปลี่ยนแปลงรายละเอียดในหนังสือแจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง ในกรณีเช่นว่านี้ หัวหน้าพรรคการเมืองดังกล่าวอาจยื่นคำร้องคัดค้านคำสั่งของนายทะเบียนต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งคำสั่งไม่รับจดแจ้งการเปลี่ยนแปลงนั้น

๙.๓ การวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับพรรคการเมืองขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓)

สมาชิกพรรคการเมืองซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรรมการบริหารพรรคการเมืองจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมือง จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคน เห็นว่ามติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้น จะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

นอกจากนี้ มติหรือข้อบังคับพรรคการเมืองซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓ ถือว่าเป็นมติหรือข้อบังคับที่ขัดหรือแย้งต่อหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยยังหมายถึง ข้อบังคับพรรคการเมืองที่มีข้อกำหนดให้ดำเนินการทางวินัยหรือจรรยาบรรณ โดยมิได้เปิดโอกาสให้ผู้ถูกดำเนินการทางวินัยหรือจรรยาบรรณมีโอกาสรู้ข้อกล่าวหาและแก้ข้อกล่าวหาได้ตามสมควร หรือข้อบังคับพรรคการเมืองที่มีข้อกำหนดให้มีการดำเนินการเพื่อให้สมาชิกที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากสมาชิกภาพของพรรคการเมือง เพราะเหตุที่สมาชิกผู้นั้นลงมติหรือไม่ลงมติในสภาผู้แทนราษฎรหรือในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา หรือกรณีอื่นใดตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยมติหรือข้อบังคับพรรคการเมืองที่ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓ นี้ เป็นบทบัญญัติที่ขยายรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๕ ซึ่งได้กล่าวไว้แล้วในข้างต้น ตาม ๖.๑

๙.๔ การวินิจฉัยชี้ขาดสมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมืองที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐ (๔))

การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมืองที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเนื่องจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมีมติให้ออกตามข้อบังคับพรรคการเมืองเพราะกระทำผิดวินัยหรือจรรยาบรรณอย่างร้ายแรง หรือมีเหตุร้ายแรงอื่นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐ (๔) สมาชิกผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติ เพื่อคัดค้านว่ามติดังกล่าวขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งการอุทธรณ์ดังกล่าวให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยชี้ขาดสมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมืองที่ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐ นี้ เป็นบทบัญญัติที่ขยายรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๖ (๗) ซึ่งได้กล่าวไว้แล้วในข้างต้น ตาม ๖.๒

๙.๕ การวินิจฉัยให้หัวหน้าพรรคการเมือง คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือกรรมการบริหารพรรคการเมือง ระงับหรือจัดการแก้ไขการกระทำใด ๆ อันเป็นการฝ่าฝืนนโยบายพรรคการเมืองหรือข้อบังคับพรรคการเมือง หรือให้หัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองทั้งคณะหรือบางคนออกจากตำแหน่ง (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๑)

เมื่อปรากฏว่าหัวหน้าพรรคการเมือง คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือกรรมการบริหารพรรคการเมือง จัดให้พรรคการเมืองกระทำการใด ๆ ฝ่าฝืนนโยบายพรรคการเมืองหรือข้อบังคับพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๑ กำหนดให้นายทะเบียนมีอำนาจเตือนเป็นหนังสือให้หัวหน้าพรรคการเมือง คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น ระงับหรือจัดการแก้ไขการกระทำนั้นภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนด

ถ้าหัวหน้าพรรคการเมือง คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือกรรมการบริหารพรรคการเมือง ไม่ปฏิบัติตามคำเตือนของนายทะเบียน นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ระงับหรือจัดการแก้ไขการกระทำดังกล่าว หรือให้หัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองทั้งคณะหรือบางคนออกจากตำแหน่งได้ ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้หัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองทั้งคณะหรือบางคนออกจากตำแหน่ง ผู้นั้นไม่มีสิทธิเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองอีกเว้นแต่จะพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง

๙.๖ การวินิจฉัยเกี่ยวกับการสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๑)

พรรคการเมืองย่อมสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

(๑) ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่นายทะเบียนพรรคการเมืองรับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองใด แต่ปรากฏว่าพรรคการเมืองนั้นไม่ดำเนินการรับสมัครสมาชิกให้มีจำนวนไม่น้อยกว่าห้าพันคน ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่

นายทะเบียนประกาศกำหนด และมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา

(๒) ไม่ส่งผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปสองครั้งติดต่อกัน หรือเป็นเวลาแปดปีติดต่อกัน สุดแต่ระยะเวลาใดจะยาวกว่ากัน

(๓) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงห้าพันคน เป็นระยะเวลาติดต่อกันหนึ่งปี

(๔) ไม่มีการเรียกประชุมใหญ่พรรคการเมือง หรือไม่มีการดำเนินกิจกรรมใดทางการเมือง เป็นระยะเวลาติดต่อกันหนึ่งปี โดยมิได้มีเหตุอันสมควรอันจะอ้างได้ตามกฎหมาย

เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนหรือเมื่อมีผู้ยื่นคำร้องต่อนายทะเบียนว่ามีเหตุดังกล่าว ให้นายทะเบียนดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริง ถ้าเห็นว่ามีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองใดจริงให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศในราชกิจจานุเบกษาว่าพรรคการเมืองนั้นสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง

ในกรณีที่หัวหน้าพรรคการเมืองที่ถูกประกาศว่าสิ้นสภาพ เห็นว่าการประกาศของนายทะเบียนไม่เป็นไปตามเหตุของการสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๑ หัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น อาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้มีคำสั่งเลิกการประกาศได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

มิให้นำความในมาตรา ๙๑ นี้มาใช้บังคับกับกรณีที่พรรคการเมืองมีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

๙.๗ การวินิจฉัยให้ยุบพรรคการเมือง (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ หรือมาตรา ๙๔)

การพิจารณาวินิจฉัยยุบพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ สามารถแยกได้เป็น ๒ กรณี คือ กรณีเกี่ยวกับการบริหารจัดการของพรรคการเมือง ตามมาตรา ๙๓ และกรณีเกี่ยวกับการกระทำของพรรคการเมืองที่มีผลกระทบต่อการปกครองหรือความมั่นคงของรัฐ ตามมาตรา ๙๔

เหตุของการยุบพรรคการเมืองซึ่งต้องมีการร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยยุบพรรคการเมืองกรณีการบริหารจัดการของพรรคการเมืองตามมาตรา ๙๓ มี ๓ กรณี กรณีแรกคือ กรณีที่พรรคการเมืองมีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง แต่พรรคการเมืองนั้นยังมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ กรณีที่สองคือ กรณีที่พรรคการเมืองใดไม่จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาแจ้งให้นายทะเบียนทราบ (มาตรา ๔๒ วรรคสอง) และกรณีที่สามคือ กรณีที่พรรคการเมืองไม่จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองให้ถูกต้องตามความเป็นจริงยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา ๘๒)

เหตุของการยุบพรรคการเมืองซึ่งต้องมีการร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยยุบพรรคการเมืองกรณีการกระทำของพรรคการเมืองมีผลกระทบต่อการปกครองและความมั่นคงของรัฐตามมาตรา ๙๔ มีดังนี้

(๑) กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือกระทำการตามที่รัฐธรรมนูญให้ถือว่าเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจโดยวิธีการดังกล่าว

(๒) กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา หรือระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีผลทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(๓) กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ

(๔) กระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร หรือขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือ

(๕) พรรคการเมืองรับบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดหรือผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติซึ่งได้สัญชาติไทยมาแล้วน้อยกว่าห้าปีเข้าเป็นสมาชิกหรือดำรงตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมือง หรือยอมให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อประโยชน์ของพรรคการเมือง (มาตรา ๒๑) หรือพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง ช่วยเหลือหรือสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือผู้เข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภาเพื่อให้ได้รับเลือกตั้งหรือได้รับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม (มาตรา ๔๓) หรือพรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ โดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา ๖๕) หรือพรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองรับบริจาคจากผู้ใดเพื่อกระทำการหรือสนับสนุนการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือกระทำการอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือกระทำการอันเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ (มาตรา ๖๖) หรือพรรคการเมืองรับบริจาคเพื่อดำเนินกิจการของพรรคการเมืองจากบุคคล องค์การ หรือนิติบุคคลตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติห้ามไว้หรือตามที่กำหนดในประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา ๖๙) หรือพรรคการเมืองหรือผู้ใดสมคบ รู้เห็นเป็นใจ หรือสนับสนุนให้บุคคลใดดำ

เนินการใด เพื่อให้บุคคลอื่นหรือคณะกรรมการการเลือกตั้ง หลงเชื่อหรือเข้าใจว่าพรรคการเมืองอื่น หรือบุคคลใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยปราศจากมูลความจริง (มาตรา ๑๐๔)

เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียน หรือเมื่อนายทะเบียนได้รับแจ้งจากคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่าพรรคการเมืองใดกระทำการตามมาตรา ๙๔ ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งต่ออัยการสูงสุด พร้อมด้วยหลักฐาน เมื่ออัยการสูงสุดได้รับแจ้งให้พิจารณาเรื่องดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ถ้าอัยการสูงสุดเห็นสมควร ก็ให้ยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าว ถ้าอัยการสูงสุดไม่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้นายทะเบียนตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่งโดยมีผู้แทนจากนายทะเบียนและผู้แทนจากสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐาน แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการยื่นคำร้องได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่แต่งตั้งคณะทำงาน ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจยื่นคำร้องเอง

หากนายทะเบียนเห็นสมควรจะให้ระงับการดำเนินการของพรรคการเมืองซึ่งกระทำการตามมาตรา ๙๔ ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งต่ออัยการสูงสุดขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งระงับการกระทำดังกล่าวของพรรคการเมืองไว้เป็นการชั่วคราวก่อนที่ศาลรัฐธรรมนูญจะได้มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๕

๙.๘ การวินิจฉัยเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมือง (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๘)

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสั่งยุบพรรคการเมืองเพราะเหตุอันเนื่องมาจากการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมือง (มาตรา ๘๒) หรือเหตุของการยุบพรรคการเมืองโดยศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๙๔) และปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าหัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ใดมีส่วนร่วม รู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำดังกล่าวแล้วมิได้ยับยั้ง หรือแก้ไขการกระทำดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น มีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง

๑๐. อำนาจหน้าที่ในการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา

อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยคดี ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา หรือ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดองค์กร และพระราชบัญญัติที่ประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการ ทั้งนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๙ (๓) และมาตรา ๑๔๒ (๓)

(๓) วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๖ วรรค ๖ บัญญัติว่า "วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ" และบทเฉพาะกาล ตามมาตรา ๓๐๐ วรรค ๕ บัญญัติว่า "ในระหว่างที่ยังมิได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจออกข้อกำหนดเกี่ยวกับวิธีพิจารณา

และการทำคำวินิจฉัยได้ แต่ทั้งนี้ ต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้"

ในปัจจุบันศาลรัฐธรรมนูญได้ออก "ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐" ใช้บังคับแล้ว (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๔ ตอน ๙๖ ก วันที่ ๒๑ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๕๐)

กระบวนพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ มีขั้นตอนดังนี้

วิธีพิจารณาตามที่กำหนดใน "ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐" ให้ใช้ระบบไต่สวน วิธีพิจารณาใดซึ่งข้อกำหนดนี้มิได้กำหนดไว้โดยเฉพาะให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับเท่าที่พอจะใช้บังคับได้และไม่ขัดต่อข้อกำหนดนี้ (ข้อกำหนด ฯ ข้อ ๖)

๑. การรับคำร้อง

คำร้องที่จะยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ต้องทำเป็นหนังสือ ใช้ถ้อยคำที่สุภาพ และอย่างน้อยต้องมีรายการเกี่ยวกับ (๑) ชื่อและที่อยู่ของผู้ร้อง (๒) ระบุมาตราของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเหตุในคำร้อง (๓) ระบุเรื่องอันเป็นเหตุให้ต้องใช้สิทธิ พร้อมทั้งข้อเท็จจริง หรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้อง (๔) คำขอที่ระบุความประสงค์จะให้ศาลดำเนินการอย่างใดพร้อมทั้งเหตุผลสนับสนุนโดยชัดแจ้ง และ (๕) ลงลายมือชื่อผู้ร้อง แต่ในกรณีที่เป็นการทำและยื่นหรือส่งคำร้องแทนผู้อื่นต้องแนบใบมอบฉันทะให้ทำการดังกล่าวมาด้วย

เมื่อมีการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ประธานศาลรัฐธรรมนูญจะแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญประจำคดีจำนวนไม่น้อยกว่าสามคนเป็นเจ้าของสำนวน เว้นแต่กรณีการยื่นคำร้องขอให้พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วตามข้อกำหนด ฯ ข้อ ๑๗ (๕) หรือกรณีการยื่นคำร้องขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณราย

จ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือของคณะกรรมาธิการ มีการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ตามข้อกำหนด ฯ ข้อ ๑๗ (๙) หรือกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ประธานศาลรัฐธรรมนูญอาจไม่แต่งตั้งตุลาการประจำคดีก็ได้ (ข้อกำหนด ฯ ข้อ ๒๕) ในกรณีดังกล่าวข้างต้นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญต้องตรวจและมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้อง

๒. การพิจารณาคำร้อง

เมื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญประจำคดีได้ตรวจคำร้องแล้ว มีความเห็นได้ ๒ กรณี ดังนี้

- กรณีมีความเห็นว่ารับคำร้อง จะต้องทำเป็นคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง (ข้อกำหนด ฯ ข้อ ๒๗ วรรคแรก)

- กรณีที่มีความเห็นว่าควรสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ให้ตุลาการประจำคดีเสนอศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาภายในเจ็ดวันนับแต่วันมีความเห็น และหากศาลรัฐธรรมนูญเห็นพ้องด้วย ก็ให้จัดทำเป็นคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ (ข้อกำหนด ฯ ข้อ ๒๗ วรรคสอง) แต่ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของตุลาการประจำคดี ก็ให้ดำเนินการตามความเห็นของศาลรัฐธรรมนูญ (ข้อกำหนด ฯ ข้อ ๒๗ วรรคสาม)

๓. การแจ้งผู้ร้องและส่งสำเนาคำร้องให้แก่ผู้ถูกร้อง

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญหรือตุลาการประจำคดี แล้วแต่กรณี มีคำสั่งรับคำร้องที่มีคู่กรณีไว้พิจารณาวินิจฉัยแล้ว ให้ส่งสำเนาคำร้องแก่ผู้ถูกร้อง หรือมีคำสั่งแจ้งผู้ถูกร้องมารับสำเนาคำร้องภายในระยะเวลาที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนด เมื่อผู้ถูกร้องได้รับสำเนาคำร้องแล้ว ให้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

ภายในสิบห้าวันนับแต่วันรับสำเนาคำร้อง หรือภายในระยะเวลาที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนด และในกรณีที่ผู้ถูกร้องไม่ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายในสิบห้าวันนับแต่วันรับสำเนาคำร้อง หรือภายในระยะเวลาที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนด หรือไม่มารับสำเนาคำร้องภายในกำหนดเวลาตามที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนด ให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินกระบวนพิจารณาต่อไป (ข้อกำหนด ฯ ข้อ ๒๙)

๔. การพิจารณาคดี

"การพิจารณาคดี" ตามคำนิยามในข้อกำหนดฯ ข้อ ๔ หมายถึง การไต่สวน หรือการประชุมปรึกษาเพื่อพิจารณาและวินิจฉัย

๔.๑ <u>การไต่สวน</u> หมายความว่า การตรวจพยานหลักฐาน การนั่งพิจารณา หรือการสืบพยาน (ข้อกำหนดฯ ข้อ ๔) โดยมีหลักการที่สำคัญดังนี้

๔.๑.๑ <u>การพิจารณาคดีโดยเปิดเผย</u> กล่าวคือ การไต่สวนของศาลรัฐธรรมนูญต้องกระทำโดยเปิดเผย เว้นแต่เมื่อศาลรัฐธรรมนูญเห็นเป็นการสมควรเพื่อรักษาความเรียบร้อยในบริเวณที่ทำการศาล หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจกำหนดบุคคลที่มีสิทธิอยู่ในห้องพิจารณาได้ และให้ปิดประกาศวันเวลาไต่สวนทุกครั้งไว้ ณ ที่ทำการศาลรัฐธรรมนูญ สำหรับประกาศกำหนดวันนัดไต่สวนครั้งแรกให้ส่งสำเนาประกาศแก่คู่กรณีไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนวันนัด (ข้อกำหนด ฯ ข้อ ๓๒)

๔.๑.๒ <u>การให้โอกาสคู่กรณีแสดงพยานหลักฐาน</u>

- คู่กรณีมีสิทธิอ้างตนเอง บุคคลและหลักฐานอื่นเป็นพยานได้ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นสมควร และมีสิทธิขอตรวจพยาน หลักฐานและคัดสำเนาพยานหลักฐานของตนเองหรือของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง ณ ที่ทำการศาลในเวลาทำการได้ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนด โดยให้คู่กรณียื่นบัญชีระบุพยานพร้อมแสดงเหตุผล ความจำเป็นในการอ้างพยานหลักฐาน

และวิธีการได้มาซึ่งพยานหลักฐานดังกล่าว คู่กรณีอาจยื่นบัญชีระบุพยานเพิ่มเติมพร้อมแสดงเหตุผลความจำเป็นได้ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นสมควร และพยานหลักฐานใดที่คู่กรณีไม่ได้ยื่นบัญชีระบุพยานไว้ คู่กรณีไม่อาจนำเข้าสู่การพิจารณาคดีได้ เว้นแต่ศาลรัฐธรรมนูญจะอนุญาตเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม (ข้อกำหนด ฯ ข้อ ๓๓)

- เพื่อให้การพิจารณาคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรม ศาลรัฐธรรมนูญอาจกำหนดให้มีการตรวจพยานหลักฐานก่อนก็ได้ และต้องแจ้งคู่กรณีทราบล่วงหน้า ไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนวันนัดตรวจพยานหลักฐาน และก่อนวันนัดตรวจพยานหลักฐานดังกล่าวไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ให้คู่กรณียื่นบัญชีระบุพยานต่อศาลรัฐธรรมนูญ และหากคู่กรณีจะยื่นบัญชีระบุพยานเพิ่มเติมต้องกระทำก่อนการตรวจพยานหลักฐานเสร็จสิ้น การยื่นบัญชีระบุพยานเพิ่มเติมภายหลังการตรวจพยานหลักฐานเสร็จสิ้นจะกระทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากศาลรัฐธรรมนูญ โดยผู้ขอต้องแสดงเหตุอันสมควรว่าไม่สามารถทราบถึงพยานหลักฐานนั้นหรือเป็นกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม (ข้อกำหนด ฯ ข้อ ๓๔)

- ในวันนัดตรวจพยานหลักฐานให้คู่กรณีนำพยานหลักฐานทั้งหมดยื่นต่อศาลเพื่อให้ทั้งสองฝ่ายมีโอกาสตรวจสอบพยานหลักฐานดังกล่าว โดยศาลรัฐธรรมนูญหรือตุลาการประจำคดีหรือตุลาการคนใดคนหนึ่งที่ได้รับมอบหมายจะสอบถามคู่กรณีถึงความเกี่ยวข้องกับประเด็นและความจำเป็นที่ต้องสืบพยานหลักฐานที่อ้างอิงตลอดจนการยอมรับพยานหลักฐานของอีกฝ่ายหนึ่งแล้วจดบันทึกรายงานการพิจารณาคดีไว้ เมื่อเสร็จแล้วศาลรัฐธรรมนูญจะกำหนดวันนัดสืบพยาน และแจ้งให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน (ข้อกำหนด ฯ ข้อ ๓๕)

- การไต่สวนของศาลรัฐธรรมนูญ ให้คู่กรณีซักถามเฉพาะประเด็นที่ศาลกำหนดและให้มีการสืบพยานหลักฐานที่คู่กรณีไม่รับกัน (ข้อกำหนด ฯ ข้อ ๓๖) ในการไต่สวนของศาล หากศาลเห็นว่าคดีใดมีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ ศาลจะงดการ

ไต่สวนก็ได้ (ข้อกำหนด ฯ ข้อ ๓๗) การไต่สวนพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญ ให้ศาลกำหนดและกระทำเท่าที่จำเป็น และให้ศาลสอบถามพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญเอง โดยก่อนทำการไต่สวนให้ศาลแจ้งให้พยานทราบถึงประเด็นและข้อเท็จจริงที่จะทำการไต่สวน แล้วให้พยานเบิกความในข้อนั้นโดยวิธีแถลงด้วยตนเองหรือตอบคำถามของศาล ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ศาลอาจอนุญาตให้คู่กรณีซักถามพยานเพิ่มเติมตามประเด็นและข้อเท็จจริงที่ศาลกำหนดไว้ก็ได้ โดยให้ฝ่ายที่อ้างพยานเป็นผู้ซักถามก่อน (ข้อกำหนด ฯ ข้อ ๓๘)

๔.๑.๓ <u>การให้โอกาสคู่กรณีสืบพยานที่อยู่นอกที่ทำการศาล</u> กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญอาจอนุญาตให้สืบพยานที่อยู่นอกที่ทำการศาลตามที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายร้องขอโดยระบบการประชุมทางวีดิทัศน์ได้ โดยให้ฝ่ายที่ร้องขอเป็นผู้ดำเนินการเพื่อจัดให้มีระบบดังกล่าวและเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการนี้ทั้งหมด (ข้อกำหนด ฯ ข้อ ๓๙)

๔.๑.๔ <u>การให้โอกาสคู่กรณีร้องขอให้มีการแถลงการณ์เปิดคดีหรือปิดคดี</u> คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายมีสิทธิร้องขอให้มีการแถลงการณ์เปิดคดีหรือปิดคดี โดยให้กระทำได้ตามที่ศาลเห็นสมควร การแถลงการณ์เปิดคดีหรือปิดคดีของคู่กรณีต้องทำเป็นหนังสือ เว้นแต่ศาลเห็นสมควรให้กระทำด้วยวาจา การแถลงการณ์เปิดคดีหรือปิดคดีด้วยวาจา ให้ผู้ร้องเป็นผู้แถลงก่อนและให้ผู้ถูกร้องแถลงในลำดับถัดไป การแถลงการณ์เปิดคดีหรือปิดคดีด้วยวาจาของแต่ละฝ่าย ศาลจะซักถามข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แถลงในระหว่างการแถลง หรือภายหลังการแถลงก็ได้ (ข้อกำหนด ฯ ข้อ ๔๓)

๔.๒ <u>การประชุมปรึกษาเพื่อพิจารณาและวินิจฉัย</u>

- ในการประชุมปรึกษาเพื่อพิจารณาและวินิจฉัย คู่กรณี พยาน หรือผู้เกี่ยวข้อง จะให้ข้อเท็จจริงหรือความเห็นแล้วแต่กรณีเป็นหนังสือก็ได้ โดยต้องได้รับอนุญาตจากศาลรัฐธรรมนูญ (ข้อกำหนด ฯ ข้อ ๔๔)

- องค์คณะของศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาคดีและการทำคำวินิจฉัย ต้องประกอบด้วยตุลาการไม่น้อยกว่าห้าคน (ข้อกำหนด ฯ ข้อ ๒๔ วรรคแรก)

๕. การทำคำวินิจฉัยหรือคำสั่ง

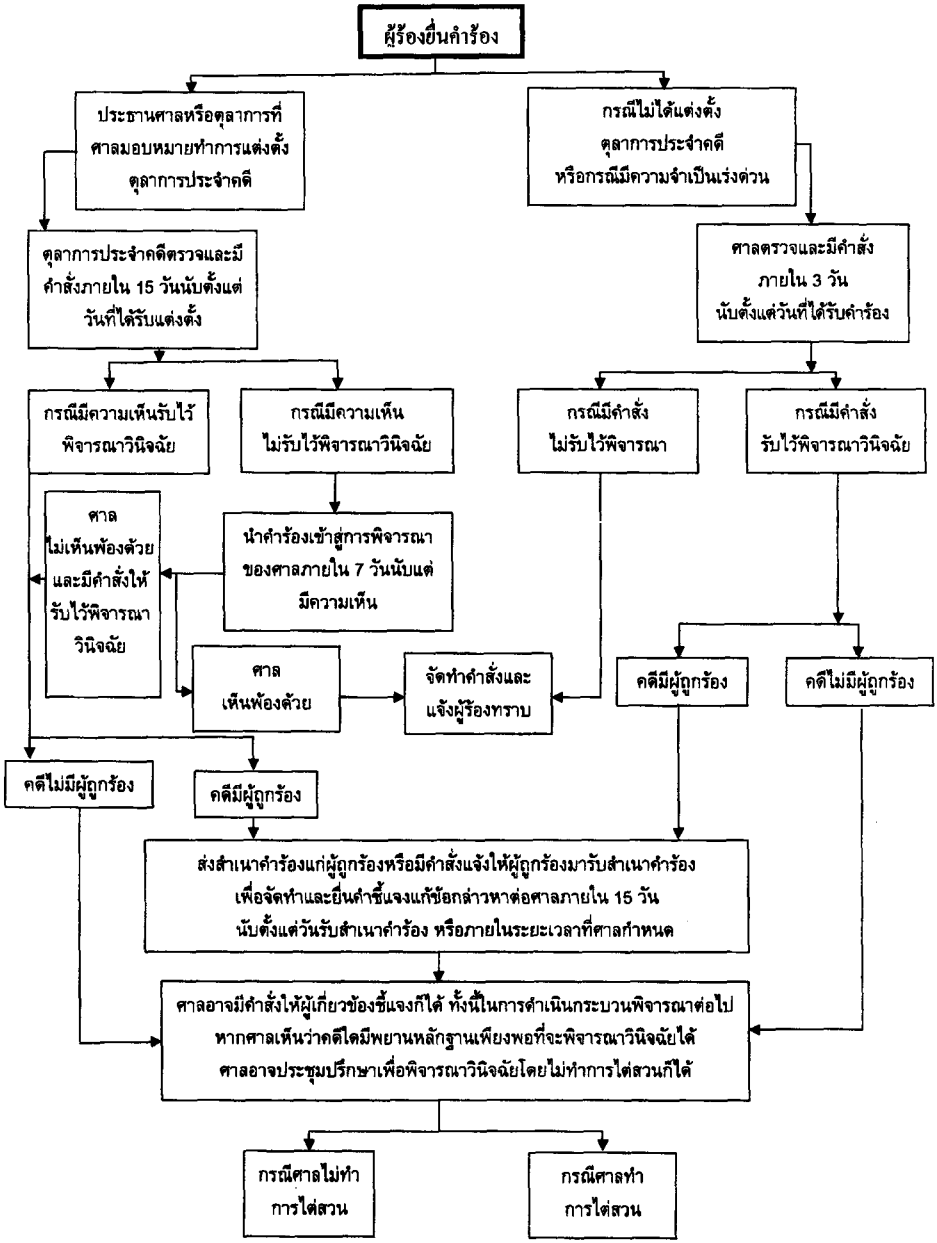
๕.๑ องค์คณะของศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาคดีและการทำคำวินิจฉัย ต้องประกอบด้วยตุลาการไม่น้อยกว่าห้าคน ตุลาการซึ่งไม่ได้ร่วมในการพิจารณาคดีใด ย่อมไม่มีอำนาจในการทำคำวินิจฉัยคดีนั้น และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ถือเสียงข้างมาก เว้นแต่มีบัญญัติเป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญ (ข้อกำหนด ฯ ข้อ ๒๔)

๕.๒ ตุลาการซึ่งเป็นองค์คณะทุกคนจะต้องทำความเห็นในการวินิจฉัยในส่วนของตนเป็นหนังสือ พร้อมแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนการลงมติ เมื่อการลงมติเสร็จสิ้น ให้ตุลาการซึ่งเป็นองค์คณะจัดทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ (ข้อกำหนดฯ ข้อ ๕๔ วรรคแรก) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอย่างน้อยต้องประกอบด้วยความเป็นมาหรือคำกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการพิจารณา เหตุผลในการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง (ข้อกำหนดฯ ข้อ ๕๓ วรรคแรก) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและความเห็นในการวินิจฉัยของตุลาการที่เป็นองค์คณะทุกคน ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (ข้อกำหนด ฯ ข้อ ๕๔ วรรคสาม)

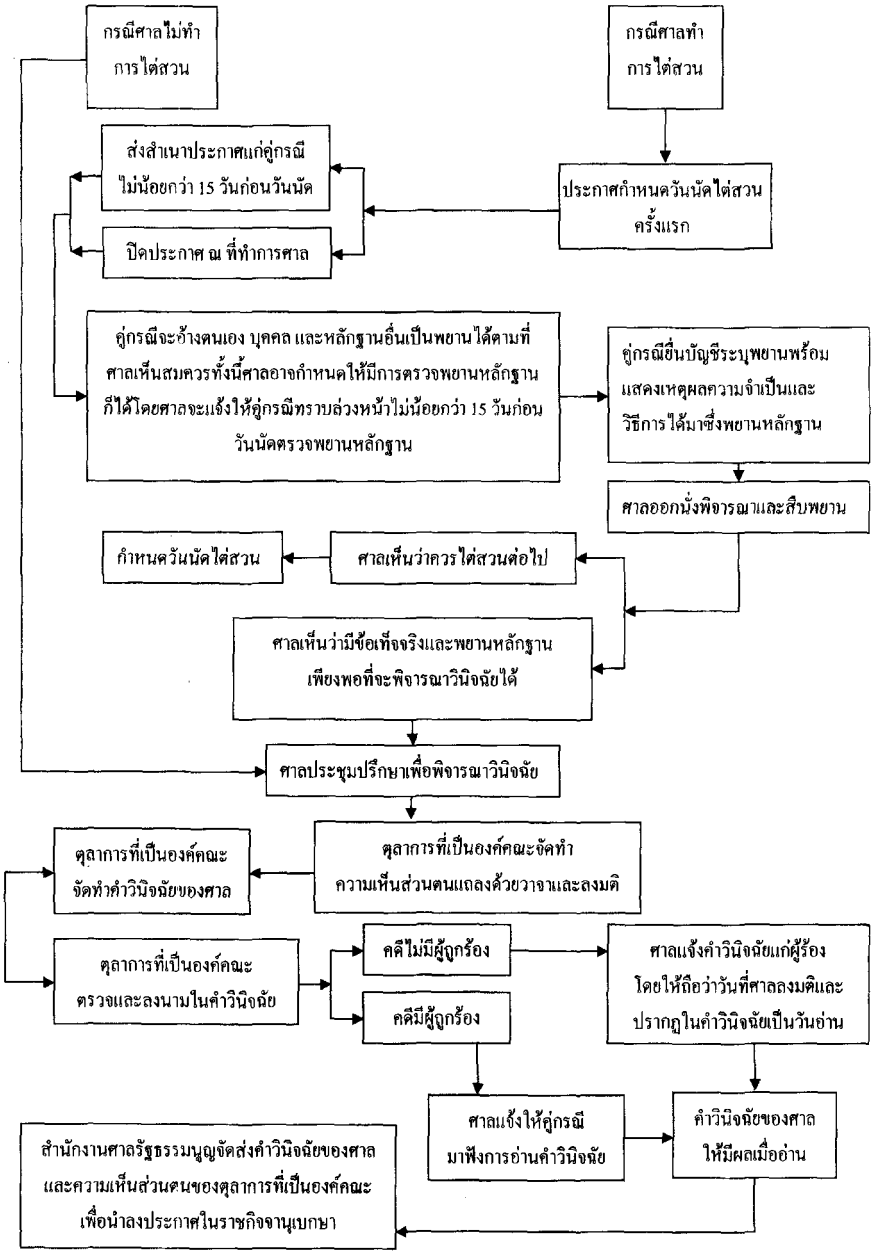
๕.๓ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้มีผลในวันอ่าน (ข้อกำหนดฯ ข้อ ๕๕ วรรคสอง) ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยคำร้องที่มีคู่กรณี ถ้าคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่าย แล้วแต่กรณี ทราบนัดโดยชอบแล้วไม่มา ให้ศาลบันทึกไว้และให้ถือว่าคำวินิจฉัยนั้นได้อ่าน โดยชอบแล้ว (ข้อกำหนด ฯ ข้อ ๕๕ วรรคสาม) ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยคำร้องที่ไม่มีผู้ถูกร้อง ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแก่ผู้ร้องและให้ถือว่าวันที่ศาลรัฐธรรมนูญลงมติซึ่งเป็นวันที่ปรากฏในคำวินิจฉัยเป็นวันอ่าน (ข้อกำหนด ฯ ข้อ ๕๕ วรรคสี่)

๕.๔ คำสั่งจำหน่ายคำร้อง และคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณา ต้องประกอบด้วยความเป็นมาโดยย่อของคำร้อง ความเห็นประกอบ และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง (ข้อกำหนดฯ ข้อ ๕๖ วรรคแรก)

แผนภูมิแสดงกระบวนพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐



แผนภูมิแสดงกระบวนพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ (ต่อ)



๒.๓ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ : หน่วยธุรการของศาลรัฐธรรมนูญ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญจัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗๐ ซึ่งกำหนดให้มีสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นหน่วยธุรการของศาลรัฐธรรมนูญที่มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้บังคับบัญชา ขึ้นตรงต่อประธานศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อพิจารณาความเป็นความมาของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญตั้งแต่เริ่มแรกจัดตั้งอาจแบ่งพัฒนาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญออกเป็น ๒ ช่วงเวลา คือ การจัดตั้งสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญชั่วคราว และการจัดตั้งสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญภายหลังที่มีพระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญหรือการจัดตั้งสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญถาวร

(๑) สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญชั่วคราว

ขณะที่ร่างพระราชบัญญัติเพื่อจัดตั้งสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญอยู่ระหว่างการพิจารณาตามกระบวนการตราพระราชบัญญัติ ประธานศาลรัฐธรรมนูญโดยความเห็นชอบของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๔๑ จัดตั้งสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นการชั่วคราว เพื่อให้เป็นหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและคำสั่งที่ ๒/๒๕๔๑ แต่งตั้งผู้ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญและรองเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๑ และได้เปิดสำนักงานเมื่อวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๑ สำนักงานตั้งอยู่ที่ ๔๙/๑ อาคารบ้านเจ้าพระยา ถนนพระอาทิตย์ แขวงชนะสงคราม เขตพระนคร กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

การจัดโครงสร้างของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ แบ่งออกเป็น ๓ กลุ่ม โดยในระยะเริ่มแรกได้กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดังนี้

๑) กลุ่มอำนวยการบริหาร (กอ.) มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานบริหารทั่วไปของศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญและกลุ่มต่าง ๆ ในด้านสารบรรณ งานบันทึกข้อมูล งานการเจ้าหน้าที่ งานพัฒนาบุคลากร

งานพิธีการ งานอำนวยการประชุม งานดูแลสถานที่และยานพาหนะ งานงบประมาณและงานบัญชี งานพัสดุ งานสวัสดิการ งานบริการข้อมูลและข้อสนเทศกฎหมายและคำวินิจฉัย งานจดหมายเหตุ งานห้องสมุดและศูนย์เอกสารเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของศาลรัฐธรรมนูญและสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ งานเผยแพร่และประชาสัมพันธ์

๒) กลุ่มวิจัยและวิชาการ (กว.) มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานศึกษา วิเคราะห์ วิจัยประเด็นปัญหาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ งานศึกษา วิเคราะห์ วิจัยและพัฒนาระบบงานของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ งานวิชาการ งานนโยบายและแผนของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ งานสัมมนาทางวิชาการ การผลิตผลงานทางวิชาการ การจัดทำวารสารทางวิชาการ การจัดทำจดหมายข่าว การจัดทำรายงานประจำปี และงานวิเทศสัมพันธ์ งานเลขานุการคณะที่ปรึกษาสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญด้านวิจัยและวิชาการ

๓) กลุ่มวิเคราะห์กฎหมายและคดี (กค.) มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานพิจารณาคำร้องเรียน งานตรวจสอบวิเคราะห์กฎหมายตามคำร้องหรือความเห็น การจัดทำบันทึกสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายพร้อมด้วยความเห็นประกอบคำร้อง งานประสานด้วยความเห็นประกอบคำร้อง งานประสานองค์กรที่เกี่ยวข้อง รวมถึงแจ้งนัดหมายให้บุคคลหรือคู่กรณีมาให้ถ้อยคำหรือแสดงความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ งานประชุมศาลรัฐธรรมนูญ งานยกร่างคำวินิจฉัยคดีของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และงานเลขานุการคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้กำหนดกรอบอัตรากำลังในช่วงระยะนี้ โดยคำนึงถึงสภาวะเศรษฐกิจและความจำเป็นในการปฏิบัติงานไว้จำนวน ๔๙ อัตรา โดยจำแนกเป็นจำนวนและลำดับต่างๆ ดังนี้

(๑) เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ	๑	อัตรา
(๒) รองเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ	๑	อัตรา
(๓) กลุ่มอำนวยการบริหาร	๒๖	อัตรา

(๔) กลุ่มวิจัยและวิชาการ	๑๐	อัตรา
(๕) กลุ่มวิเคราะห์กฎหมายและคดี	๑๐	อัตรา
(๖) เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายใน	๑	อัตรา

(๒) สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญถาวร

พระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๙ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยเป็นหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน บทบัญญัติของพระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๖ ให้อำนาจคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้กำหนดโครงสร้างและอัตรากำลังสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งประกาศและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ศาลรัฐธรรมนูญได้ออกประกาศศาลรัฐธรรมนูญ เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายในและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อวันที่ ๙ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๒๖ก เมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๒ ให้แบ่งส่วนราชการภายใน และอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการภายในสังกัดสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

๑. โครงสร้างสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญระยะที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๔๒-๒๕๔๔) แบ่งส่วนราชการภายในออกเป็น ๑ สำนัก ๒ กลุ่ม และหน่วยตรวจสอบภายใน ประกอบด้วย

๑) **สำนักอำนวยกิจการศาลรัฐธรรมนูญ** แบ่งงานภายในออกเป็น ๓ ส่วน

(๑) ส่วนบริหารงานทั่วไป

(๒) ส่วนการคลังและพัสดุ

(๓) ส่วนสารสนเทศและประชาสัมพันธ์

๒) **กลุ่มวิจัยและวิชาการ** แบ่งงานภายในออกเป็น ๓ กลุ่มงาน

(๑) กลุ่มงานวิจัยและวิชาการ ๑
(๒) กลุ่มงานวิจัยและวิชาการ ๒
(๓) กลุ่มงานวิจัยและวิชาการ ๓

๓) **กลุ่มวิเคราะห์กฎหมายและคดี** แบ่งงานภายในออกเป็น ๓ กลุ่มงาน

(๑) กลุ่มงานวิเคราะห์กฎหมายและคดี ๑
(๒) กลุ่มงานวิเคราะห์กฎหมายและคดี ๒
(๓) กลุ่มงานวิเคราะห์กฎหมายและคดี ๓

อัตรากำลัง สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้กำหนดกรอบอัตรากำลังในช่วงระยะนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจและความจำเป็นในการปฏิบัติงานไว้จำนวน ๔๙ อัตรา โดยจำแนกเป็นจำนวนและระดับต่างๆ ดังนี้

(๑) เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ	๑	อัตรา
(๒) รองเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ	๑	อัตรา
(๓) สำนักอำนวยกิจการศาลรัฐธรรมนูญ	๒๖	อัตรา
(๔) กลุ่มวิจัยและวิชาการ	๑๐	อัตรา
(๕) กลุ่มวิเคราะห์กฎหมายและคดี	๑๐	อัตรา
(๖) เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายใน	๑	อัตรา

๒. โครงสร้างสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ระยะที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๔-๒๕๔๘)

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างและอัตรากำลังของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญใหม่ โดยความเห็นชอบของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามคำสั่งสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๓๑๔/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ โดยยึดวิสัยทัศน์และพันธกิจของศาลรัฐธรรมนูญเป็นแนวทางหลัก ประกอบกับหลักการเสริมสร้างประสิทธิภาพ หลักการจัดกลุ่มกิจกรรมและนโยบายของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ที่ให้จัดในรูปของ

องค์กรที่มีขนาดกะทัดรัดเป็นองค์กรแนวราบและมีลักษณะเป็นองค์กรแบบวิชาชีพ แบ่งสายงานตามพันธกิจของศาลรัฐธรรมนูญและภารกิจของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญออกเป็น ๒ กลุ่ม ดังนี้

(๑) กลุ่มงานคดีและวิชาการ หรือสายงานคดีและวิชาการ ประกอบด้วยกลุ่มงานคดี สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา และงานสนับสนุนผู้เชี่ยวชาญและผู้ชำนาญการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ปฏิบัติงานในสายงานคดีและวิชาการ ถือเป็นสายงานหลักของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดตำแหน่งของผู้ปฏิบัติงานในสายงานนี้ว่า เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๓ - ๙

(๒) กลุ่มงานสนับสนุน หรือสายงานบริหาร ประกอบด้วยงานธุรการทั่วไปของศาลรัฐธรรมนูญและสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ประกอบด้วยงานธุรการทั่วไปของ

ศาลรัฐธรรมนูญและสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ได้แก่ งานอำนวยการประธานศาลรัฐธรรมนูญ งานบันทึกข้อมูล งานผลิตเอกสารและสิ่งพิมพ์ งานบริหารงานทั่วไป งานการเจ้าหน้าที่ งานเลขานุการนักบริหาร งานฝึกอบรมและสัมมนา งานนโยบายและแผน งานงบประมาณ งานสถานที่และยานพาหนะ งานการเงินและพัสดุ งานสวัสดิการข้าราชการและลูกจ้าง งานศูนย์สารนิเทศกฎหมายรัฐธรรมนูญ งานพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุศาลรัฐธรรมนูญ งานแปลคำวินิจฉัยกฎหมาย/ระเบียบ/ประกาศและหรืออื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับศาลรัฐธรรมนูญ งานระบบสารสนเทศและโสตทัศนูปกรณ์ งานประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ งานอำนวยการคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ปฏิบัติงานในสายงานบริหารซึ่งถือว่าเป็นสายงานสนับสนุนของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดตำแหน่งของผู้ปฏิบัติงานในสายงานนี้ว่า เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๓ - ๙

ศาลรัฐธรรมนูญได้ออกประกาศศาลรัฐธรรมนูญ เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายในและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๗ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๔

ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๘ ตอนที่ ๗๘ ก เมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๔๔ ให้แบ่งส่วนราชการภายในและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการภายในสังกัดสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

๑) **สำนักประธานศาลรัฐธรรมนูญ**

๒) **สำนักอำนวยกิจการศาลรัฐธรรมนูญ** แบ่งงานภายในออกเป็น

(๑) ส่วนบริหารงานทั่วไป

(๒) กลุ่มงานนโยบายและแผน

(๓) ส่วนการคลังและพัสดุ

(๔) ส่วนประชาสัมพันธ์และพิธีการ

(๕) กลุ่มงานสารนิเทศกฎหมายรัฐธรรมนูญพิพิธภัณฑ์

๓) **กลุ่มงานคดี** แบ่งงานภายในออกเป็น

กลุ่มงานคดี ๑ - ๘

๔) **สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา** แบ่งงานภายในออกเป็น

(๑) กลุ่มงานรัฐธรรมนูญศึกษา

(๒) กลุ่มงานรัฐธรรมนูญนิเทศ

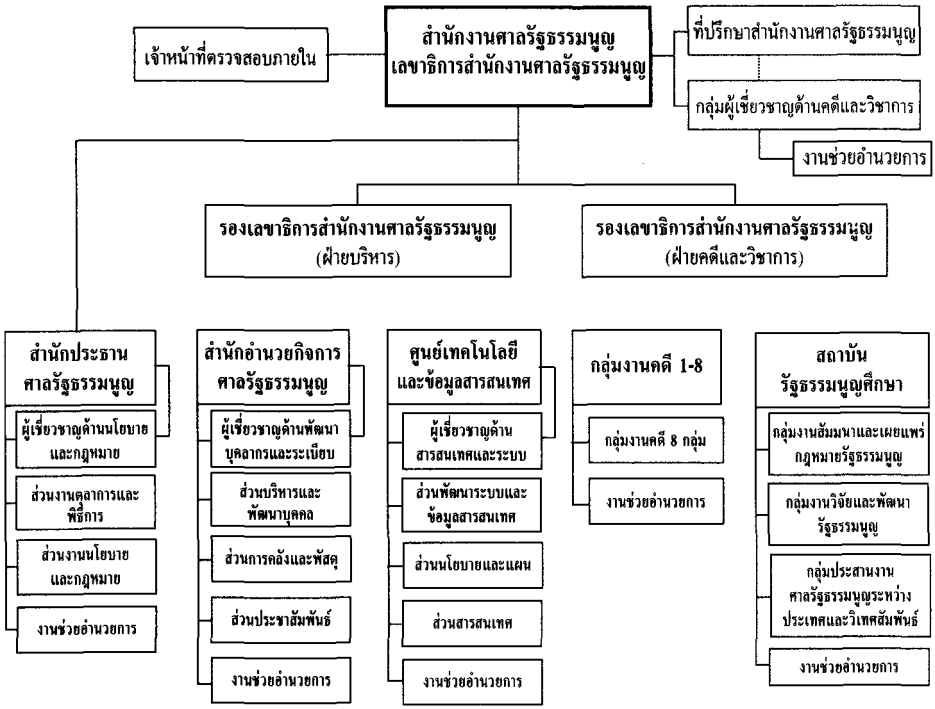
(๓) กลุ่มงานรัฐธรรมนูญพัฒนา

อัตรากำลัง ได้กำหนดอัตรากำลังของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญในช่วงปี ๒๕๔๔-๒๕๔๘ ให้มีตำแหน่งใหม่เพิ่มอีก ๕๐ อัตราภายในปี ๒๕๔๘ (รวมทั้งสิ้น ๙๙ อัตรา) ทั้งในสายงานคดีและวิชาการ และสายงานบริหาร

๓. โครงสร้างสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๔๗-๒๕๔๙) แบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญออกเป็น ๓ ส่วนตามประกาศศาลรัฐธรรมนูญ เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายในและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๗ (ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ ๑๒๑ ตอนพิเศษ ๒๘ ก ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๗) ดังนี้

๑) กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านคดีและวิชาการ
๒) สำนักประธานศาลรัฐธรรมนูญ
๓) สำนักอำนวยกิจการศาลรัฐธรรมนูญ
๔) ศูนย์เทคโนโลยีและข้อมูลสารสนเทศ
๕) กลุ่มงานคดี ๑-๘
๖) สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา

อัตรากำลัง สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญกำหนดกรอบอัตรากำลังช่วงนี้ไว้ ๙๙ อัตรา โดยมีโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการภายในสังกัดสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้



(๓) อำนาจหน้าที่และภารกิจของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ เป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑) รับผิดชอบงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญ

๒) ศึกษาและรวบรวมข้อมูล คำสั่ง และคำวินิจฉัยต่างๆ เกี่ยวกับงานของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

๓) สนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยและเผยแพร่กิจการของศาลรัฐธรรมนูญ

๔) ปฏิบัติการอื่นตามที่คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมอบหมาย

จากบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว สามารถกำหนดเป็นประเภทของภารกิจ หรือกิจการที่สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดประกอบด้วย

๑. ภารกิจด้านการสนับสนุนคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ได้แก่

๑.๑ ภารกิจหลักด้านงานเลขานุการในการประชุมเชิงคดีของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ การพิจารณากลั่นกรองคำร้องและทำความเห็นเสนอต่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ งานสารบบคดี งานสรุปสำนวนและตรวจสอบสำนวนในประเด็นข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย งานประสานองค์กรที่เกี่ยวข้องกับคำร้อง ดำเนินการยกร่างคำวินิจฉัยกลางตามมติของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพร้อมทั้งตรวจทานร่างคำวินิจฉัยฯ งานจัดทำต้นฉบับคำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญ และคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญประกาศในราชกิจจานุเบกษา งานค้นคว้าข้อกฎหมาย งานวิเคราะห์วิจัยเพื่อพัฒนากระบวนการพิจารณาและระบบงานคดีหรือคำร้องของศาลรัฐธรรมนูญ ปฏิบัติงานนิติกรประจำองค์คณะตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ

๑.๒ ภารกิจด้านงานคดีในการจัดทำสรุปคำแถลงการณ์คดี ทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และการให้ความเห็นประกอบการวินิจฉัยควบคู่ไปกับสรุปสำนวนของกลุ่มงานคดี การจัดทำเอกสารค้นคว้า วิเคราะห์ หรือให้ความเห็นทางวิชาการในงานคดี การตรวจสอบสรุปย่อคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญและบรรทัดฐานคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ผ่านการจัดทำโดยกลุ่มงานคดี การวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากผลแห่งคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งจัดทำคำชี้แจงผลสะท้อนจากการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณชน

นอกจากนี้ยังมีภารกิจด้านงานวิชาการในการจัดทำบทความทางวิชาการและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญ และบทความทางวิชาการอื่นในสาขากฎหมายมหาชนหรือประโยชน์สาธารณะอื่น

๑.๓ ภารกิจด้านการสนับสนุนกิจการงานของประธานศาลรัฐธรรมนูญในงานนโยบายและกฎหมายกล่าวคือ เสนอความเห็นด้านการกำหนดนโยบายและการประสานนโยบายเพื่อประกอบการพิจารณาเพื่อการสั่งการของประธานศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งติดตามผลการดำเนินตามนโยบายประธานศาลรัฐธรรมนูญ ค้นคว้าทางวิชาการและดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมายระเบียบ ข้อกำหนด เพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของประธานศาลรัฐธรรมนูญ ดำเนินงานเกี่ยวกับคดีหรือคำร้องที่อยู่ในอำนาจประธานศาลรัฐธรรมนูญ

๑.๔ ภารกิจด้านงานตุลาการและพิธีการ ดำเนินงานเลขานุการของประธานศาลรัฐธรรมนูญ / ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ งานเลขานุการคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ประสานราชการกับหน่วยงานในสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานราชการภายนอกเพื่อกิจการงานราชการของประธานศาลรัฐธรรมนูญ / ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ดำเนินการเกี่ยวกับงานพระราชพิธี รัฐพิธีและพิธีการต่าง ๆ ของประธานศาลรัฐธรรมนูญ คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

๒. ภารกิจด้านการศึกษาวิจัยและเผยแพร่กิจการของศาลรัฐธรรมนูญ ได้แก่

๒.๑ สร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญในรูปแบบของงานศึกษาเบื้องต้นและกรณีศึกษา บทความทางวิชาการ สัมมนาเชิงปฏิบัติการ ศึกษาวิเคราะห์และวิจัย รวมทั้งเป็นที่ปรึกษาทางด้านวิชาการ และศึกษาค้นคว้าแนวบรรทัดฐานจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

๒.๒ การเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญ งานจัดอบรมและงานสัมมนา ให้ความรู้และกำหนดหลักสูตรการศึกษา รวมทั้งงานด้านสิ่งพิมพ์เชิงวิชาการของศาลรัฐธรรมนูญ จัดทำวารสารศาลรัฐธรรมนูญและจดหมายข่าวศาลรัฐธรรมนูญ

๒.๓ พัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญให้มีความก้าวหน้า สร้างและขยายเครือข่ายความร่วมมือระหว่างภาคีและชุมชนทางวิชาการด้านรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญทั้งภายในและภายนอกประเทศ งานวิเทศสัมพันธ์ งานสนับสนุนและจัดหาทุนเพื่อการศึกษาดูงานต่างประเทศ การศึกษาต่อ งานโครงการแลกเปลี่ยนข้าราชการศาลรัฐธรรมนูญเพื่อประโยชน์ต่อภารกิจของศาลรัฐธรรมนูญ

๓. ภารกิจด้านการบริหารและการจัดการสำนักงาน ได้แก่

๓.๑ ภารกิจด้านการสนับสนุนงานด้านการบริหารงานทั่วไป งานบริหารบุคคลของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ งานการเงินและบัญชี งานพัสดุและสวัสดิการ งานเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ศาลรัฐธรรมนูญ งานสถานที่และรักษาความปลอดภัย งานยานพาหนะ งานอำนวยการด้านการประชุมที่เกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ การออกนั่งพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ

๓.๒ ภารกิจด้านงานนโยบายและแผน การงบประมาณของศาลรัฐธรรมนูญและสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ตลอดจนติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายและแผน งานพัฒนาทรัพยากรและระบบสารนิเทศ

งานข้อมูลกฎหมายรัฐธรรมนูญไทยและต่างประเทศ ข้อมูลกฎหมายไทย งานจดหมายเหตุศาลรัฐธรรมนูญและงานพิพิธภัณฑ์ศาลรัฐธรรมนูญ งานพัฒนาระบบและข้อมูลสารสนเทศ งานพัฒนาระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ และงานปฏิบัติการคอมพิวเตอร์

สำหรับภารกิจด้านการศึกษาวิจัยและเผยแพร่กิจการของศาลรัฐธรรมนูญในรอบ ๑๐ ปี ที่ผ่านมา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมีผลการดำเนินงานดังนี้

๑) การจัดสัมนาทางวิชาการ

๑.๑) การจัดสัมมนาทางวิชาการเรื่อง "องค์กรตามรัฐธรรมนูญ กับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน" เผยแพร่ให้ความรู้กับประชาชนในภูมิภาคต่าง ๆ จำนวน ๒๑ จังหวัด

๑.๒) การจัดสัมมนาทางวิชาการร่วมกับมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ ทั้งในกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัด จำนวน ๑๔ ครั้ง

๑.๓) โครงการอบรมและสัมมนาทางวิชาการร่วมกับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทั้งในกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัด จำนวน ๓๐ ครั้ง

๒) การวิจัย มีผลการดำเนินงานศึกษาวิจัยจำนวน ๑๙ เรื่องได้แก่

(๑) ศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ

(๒) เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๔ และ ๒๖๖

(๓) ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบท บัญญัติแห่งกฎหมาย กฎข้อบังคับหรือการกระทำของบุคคลตามมาตรา ๑๙๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

(๔) การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา ๒๘

(๕) วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับศาลรัฐธรรมนูญไทย

(๖) หลักการใช้อำนาจขององค์กรที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

(๗) การออกเสียงประชามติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐

(๘) การให้สิทธิประชาชนฟ้องศาลรัฐธรรมนูญ กรณีละเมิดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

(๙) หลักและวิธีปฏิบัติในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในกรณีที่มีบทบัญญัติว่า ทั้งนี้ เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๑๐) การยกสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาล

(๑๑) กระบวนการกลั่นกรองคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๔

(๑๒) การคุ้มครองชั่วคราวและการบังคับให้เป็นไปตามผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

(๑๓) การขัดแย้งระหว่างเขตอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

(๑๔) การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดและความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดที่ยังไม่ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา

(๑๕) สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนตามรัฐธรรมนูญเน้นศึกษาสิทธิของบุคคล ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาและได้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติตาม มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๖ และมาตรา ๒๙๐ แห่งรัฐธรรมนูญ

(๑๖) สภาพบังคับของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

(๑๗) การเปลี่ยนแปลงแนวคำวินิจฉัยและผลผูกพันของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาและศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

(๑๘) การพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเสนอโดยศาล หรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

(๑๙) การใช้สิทธิทางศาลของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๘ ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว

๓) สื่อสิ่งพิมพ์ทางวิชาการ

๓.๑) **จัดพิมพ์วารสารศาลรัฐธรรมนูญ** จำนวน ๒๗ ฉบับ (ปีละ ๓ ฉบับ) เริ่มพิมพ์เผยแพร่ฉบับแรกตั้งแต่เดือนมกราคม - เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๒

๓.๒) **จัดพิมพ์จดหมายข่าวศาลรัฐธรรมนูญ** จำนวน ๕๖ ฉบับ (ปีละ ๖ ฉบับ) เริ่มพิมพ์เผยแพร่ฉบับแรกตั้งแต่เดือนกันยายน - ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๑

๓.๓) **จัดพิมพ์หนังสือ** หนังสือเผยแพร่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญ และสิทธิและเสรีภาพ จำนวน ๔๗ รายการ

บทที่ ๓

ผลการดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญไทย ในรอบ ๑๐ ปี

ผลการดำเนินงานด้านพิจารณาวินิจฉัยคดี

- **ศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐** (๑๑ เมษายน ๒๕๔๑ - ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙)

- **คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย** (ฉบับชั่วคราว) **พุทธศักราช ๒๕๔๙** (๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ - ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๐)

- **ศาลรัฐธรรมนูญ ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐** (๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ - จนกว่าจะมีการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐)

ปี	เรื่องที่มาสู่ศาลรัฐธรรมนูญ	เรื่องที่รับไว้พิจารณาและมีคำวินิจฉัยแล้ว	เรื่องที่มีคำสั่งไม่รับพิจารณา	เรื่องค้างพิจารณา
พ.ศ. ๒๕๔๑	๓๙	๑๖	๑๖	๖
พ.ศ. ๒๕๔๒	๑๐๒	๕๔	๒๕	๒๙
พ.ศ. ๒๕๔๓	๙๓	๖๔	๓๓	๒๕
พ.ศ. ๒๕๔๔	๑๑๙	๕๑	๕	๘๘
พ.ศ. ๒๕๔๕	๖๔	๖๔	๓๒	๕๖
พ.ศ. ๒๕๔๖	๕๘	๕๒	๖	๕๖
พ.ศ. ๒๕๔๗	๑๑๑	๘๘	๒๗	๕๑
พ.ศ. ๒๕๔๘	๔๑	๖๓	๓	๒๕
พ.ศ. ๒๕๔๙	๒๔	๑๗	๓	๓๑
พ.ศ. ๒๕๕๐	๔๐	๒๖	๕	๔๘
พ.ศ. ๒๕๕๑*	๑๙	๔	๑๓	๕๐

* ข้อมูล ณ วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๑

ในรอบ ๑๐ ปี ศาลรัฐธรรมนูญได้ปฏิบัติพันธกิจตามรัฐธรรมนูญโดยมีผลการดำเนินงานเกี่ยวกับคำวินิจฉัยสำคัญ ๆ ๓ ด้าน คือ

- คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
- คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และ
- คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการคลี่คลายปัญหาการบริหารประเทศ

๓.๑ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

(๑) การควบคุมร่างกฎหมายและกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

๑) การคุ้มครองและรับรองหลักความเสมอภาคของชายและหญิงว่ามีสิทธิเท่าเทียมกัน ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๑ /๒๕๔๖ (เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ กรณีพระราชบัญญัติ ชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ)

นางผณินทรา ภัคเกษม และคณะได้ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อให้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ ว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า ถ้อยคำของบทบัญญัติมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ บัญญัติว่า "หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี" มีความหมายในลักษณะเป็นบทบังคับให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเท่านั้น ต่างจากถ้อยคำที่ใช้ในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติขนานนามสกุล พ.ศ. ๒๔๕๖ มาตรา ๖ ใช้คำว่า "...แลคงใช้ชื่อตัวแลชื่อสกุลเดิมของตนได้" ย่อมแสดงเจตนารมณ์ชัดเจนว่า หญิงเมื่อทำการสมรสแล้วยังคงมีสิทธิที่จะใช้ชื่อสกุลเดิมของตนได้ เมื่อพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มีการแก้ไขหลักการดังกล่าว โดยใช้ถ้อยคำเดียวกันในลักษณะเป็นบทบังคับ ย่อมแสดงว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคลฯ มีเจตนารมณ์ไม่ประสงค์ให้หญิงมีสามีมีสิทธิใช้ชื่อสกุลเดิมของตนต่อไป โดยเปลี่ยนแปลงหลักการจากเดิมที่ให้หญิงมีสามีมีสิทธิที่จะใช้ชื่อสกุลเดิมของตนได้ เปลี่ยนมาเป็นการบังคับให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเพียงฝ่ายเดียว

เมื่อบทบัญญัติมาตรา ๑๒ มีลักษณะเป็นบทบังคับให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเท่านั้น อันเป็นการลิดรอนสิทธิในการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามี ทำให้ชายและหญิงมีสิทธิไม่เท่าเทียมกัน เกิดความไม่เสมอภาคกันทางกฎหมายด้วยเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศและสถานะของบุคคล เนื่องจากสิทธิการใช้ชื่อสกุลนั้นเป็นสิทธิของบุคคลที่จะแสดงเผ่าพันธุ์ เทือกเถาเหล่ากอของตน และเป็นสิทธิที่ทุกคนมีอยู่อย่างเท่าเทียมกัน โดยมิได้มีการแบ่งแยกว่า เป็นสิทธิของชายหรือของหญิง อีกทั้งเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เนื่องจากการบังคับให้หญิงมีสามีใช้ชื่อสกุลของสามีเพียงฝ่ายเดียวโดยใช้สถานะการสมรสนั้น มิได้เป็นเหตุผลในเรื่องความแตกต่างทางกายภาพ หรือภาระหน้าที่ระหว่างชายและหญิงที่มีผลมาจากความแตกต่างทางเพศ จนทำให้ต้องมีการเลือกปฏิบัติให้แตกต่างกัน จึงไม่เป็นเหตุที่ทำให้ต้องมีการเลือกปฏิบัติให้แตกต่างกันในเรื่องเพศและสถานะของบุคคลได้

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ.๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

๒) การคุ้มครองเกี่ยวกับหลักประกันความเป็นธรรมจากการพิจารณาคดีของศาล ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๔๖ (เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ กรณีพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๑๙ วรรคสาม มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ)

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาคำร้องเรียนของจ่าสิบเอก เอนก อุทธิยา และจ่าสิบเอก พนม เทพคีรี แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๖ ซึ่งบัญญัติว่า *"การนั่งพิจารณาคดีของศาลต้องมีผู้พิพากษาหรือตุลาการครบองค์คณะ และผู้พิพากษาหรือตุลาการ ซึ่งมิได้นั่งพิจารณาคดีใด จะทำคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยคดีนั้นมิได้ เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอื่นอันมิอาจก้าวล่วงได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ"* มีเจตนารมณ์ต้องการให้ผู้

พิพากษาหรือตุลาการผู้ที่นั่งพิจารณาคดีเป็นผู้ทำคำพิพากษาเท่านั้น เนื่องจากได้เห็นหรือรับทราบข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานต่างๆ ในคดีที่พิจารณานั้นด้วยตนเองโดยตรง ส่วนมาตรา ๑๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ ซึ่งบัญญัติว่า *"คดีที่ศาลจังหวัดทหารไม่มีอำนาจพิพากษา ให้ศาลจังหวัดทหารทำความเห็นส่งสำนวนไปให้ศาลมณฑลทหารหรือศาลทหารกรุงเทพพิพากษา แล้วแต่กรณี"* หมายความว่า บางคดีที่ศาลจังหวัดทหารมีแต่อำนาจพิจารณาไม่มีอำนาจพิพากษา ศาลจังหวัดทหารนั้นต้องส่งสำนวนไปให้ศาลมณฑลทหารหรือศาลทหารกรุงเทพเป็นผู้พิพากษาคดี เท่ากับว่าศาลจังหวัดทหารซึ่งเป็นศาลที่นั่งพิจารณาคดีมิได้เป็นผู้ทำคำพิพากษา แต่ศาลมณฑลทหารหรือศาลทหารกรุงเทพซึ่งไม่ได้นั่งพิจารณาคดีกลับเป็นศาลที่ทำคำพิพากษาแทนศาลจังหวัดทหารนั้น ทั้งตามมาตรา ๑๙ ดังกล่าวก็มิได้บัญญัติไว้ว่าแต่เฉพาะในกรณีที่มีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอื่นอันมิอาจก้าวล่วงได้แต่อย่างใด และในการพิจารณาคดีของศาลทหารก็ไม่ตกอยู่ภายใต้บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๕ (๕) ซึ่งใช้บังคับแต่เฉพาะกับการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมเท่านั้น ดังนั้น มาตรา ๒๓๖ ของรัฐธรรมนูญจึงต้องใช้บังคับกับการพิจารณาคดีของศาลทหาร นับตั้งแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ เป็นต้นไป พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๑๙ วรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจผู้พิพากษาหรือตุลาการที่มิได้เป็นผู้นั่งพิจารณาคดีเป็นผู้ทำคำพิพากษาได้ เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๖ จึงยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๖ ได้บัญญัติเป็นหลักการประกันสิทธิของคู่ความในการดำเนินกระบวนพิจารณาของศาล โดยการนั่งพิจารณาต้องมีผู้พิพากษาหรือตุลาการครบองค์คณะ และผู้ทำคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยคดีต้องเป็นผู้ที่นั่งพิจารณาคดีนั้น ผู้ที่มิได้นั่งพิจารณาคดีเป็นองค์คณะไม่อาจทำคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยได้ เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอื่นอันมิอาจก้าวล่วงได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในข้อยกเว้นนี้ หมายความว่า ผู้ที่มิได้นั่งพิจารณาคดีใดจะทำคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยคดีนั้นมิได้ นอกจากจะมีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอื่นอันมิอาจก้าวล่วงได้ตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้แล้ว ยังจะต้องเป็นผู้พิพากษาหรือตุลาการในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีนั้นด้วย ศาลจังหวัดทหาร ศาลมณฑลทหาร ศาลทหารกรุงเทพ และศาลทหารประจำหน่วยทหาร ต่างก็เป็น ศาลชั้นต้นด้วยกัน แต่เมื่อศาลจังหวัดทหารได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอาญาใดตามอำนาจที่ระบุไว้โดยกฎหมายแล้ว หากจะพิพากษาคดีลงโทษเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้กลับไม่มีอำนาจพิพากษา ต้องทำความเห็นส่งสำนวนไปให้ศาลชั้นต้นประเภทเดียวกัน ได้แก่ ศาลมณฑลทหารหรือศาลทหารกรุงเทพ แล้วแต่กรณี เป็นศาลที่ทำคำพิพากษา ตามมาตรา ๑๙ วรรคสาม ซึ่งศาลมณฑลทหารหรือศาลทหารกรุงเทพดังกล่าวก็มิได้ดำเนินการออกนั่งพิจารณาคดีมาแต่เริ่มแรกแต่ประการใด ประกอบกับ มิได้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดบัญญัติถึงเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอื่นอันมิอาจก้าวล่วงได้ ยกเว้นไว้แต่ประการใด ดังนั้น มาตรา ๑๙ วรรคสามนี้ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๓๖ และบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๕ (๕) ได้บัญญัติว่า มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๓๖ มาใช้บังคับกับการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมในระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญโดยไม่ระบุให้ใช้กับศาลอื่นด้วย ดังนั้น ศาลทหารจึงไม่อาจอ้างบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๑๙ วรรคสาม ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๖ เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

๓) **การคุ้มครองความเสมอภาคของบุคคลสัญชาติไทยในการใช้สิทธิทางการเมือง ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๕/๒๕๔๖** (เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๙๘ กรณีพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล

พุทธศักราช ๒๔๘๒ มาตรา ๒๐(๑) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ ๙) พ.ศ.๒๕๓๘ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ)

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา(ผู้ร้อง)ได้ยื่นคำร้องพร้อมความเห็นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๒ มาตรา ๒๐ (๑) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๘ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ โดยมีข้อเท็จจริง สรุปได้ว่า ผู้ร้องได้พิจารณาหนังสือร้องเรียนของปลัดกระทรวงมหาดไทยแล้ว เห็นว่า มาตรา ๒๐ ที่บัญญัติคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลว่า *"(๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย"* นั้น เป็นบทบัญญัติที่ก่อให้เกิดความไม่เสมอกันในกฎหมายของบุคคลและเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลด้วยเหตุแห่งความแตกต่างทางเชื้อชาติ ผู้ร้องจึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาตรา ๒๐ (๑) แล้ว เห็นว่า เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล โดยผู้สมัครต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิด และผู้มีสัญชาติไทยแต่มีบิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย โดยในขณะตราพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ นั้น อยู่ในระหว่างการใช้บังคับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีสัญชาติไทยแต่บิดาเป็นคนต่างด้าวไว้ในมาตรา ๑๙ โดยกำหนดให้ต้องมีคุณสมบัติทางการศึกษาเพิ่มมากขึ้น แต่ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องนี้อยู่ในระหว่างการใช้บังคับกฎหมายใหม่ คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า

ด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งมาตรา ๒๙ บัญญัติให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องมีคุณสมบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๐๗ บัญญัติคุณสมบัติเรื่องสัญชาติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่าต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิดเพียงอย่างเดียว ไม่มีการกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีสัญชาติไทยแต่บิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติทางการศึกษาเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด การที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาตรา ๒๐(๑) ในส่วนคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีสัญชาติไทยแต่บิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วยนั้น เป็นการกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องมีคุณสมบัติทางการศึกษาแตกต่างกันตามเชื้อชาติของบุคคล ทั้งที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวไม่มีสถานะของบุคคลแตกต่างกันแต่อย่างใด ทำให้เกิดความไม่เสมอกันในกฎหมาย ดังนั้น การกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลที่มีสัญชาติไทยแต่บิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วยนั้น จึงเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ ซึ่งต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ประกอบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ฯ มาตรา ๒๙

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ มาตรา ๒๐ (๑) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๘ เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า "...แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย" มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

๔) การคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๕ / ๒๕๔๗ (เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๙๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๐ หรือไม่)

ผู้ฟ้องคดี (ห้างหุ้นส่วนจำกัด ไวยวัฒน์) ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง โดยเห็นว่ารัฐธรรมนูญบัญญัติให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการประกอบอาชีพและการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูภูมิปัญญาท้องถิ่น การประกอบธุรกิจผลิตและขายแป้งข้าวหมักเป็น ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ขอให้ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดี (กรมสรรพสามิต) ยกเลิกสัญญาที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องขายแป้งข้าวหมักในสถานที่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนด และให้เจ้าพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องออกใบอนุญาตให้แก่บุคคลใด ๆ ที่ยื่นคำขออนุญาตขายแป้งข้าวหมักโดยเสรีทั่วประเทศ ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๙๓ มาตรา ๒๔ บัญญัติว่า ห้ามมิให้ผู้ใดทำหรือขายเชื้อสุรา เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า ใบอนุญาตซึ่งออกตามความในมาตรา ๕ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๒๔ ให้ใช้ได้เฉพาะในสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาต และผู้ได้รับใบอนุญาตจะต้องแสดงใบอนุญาตนั้นไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่าย ซึ่งระเบียบกรมสรรพสามิตว่าด้วยการทำและขายแป้งข้าวหมัก พ.ศ. ๒๕๒๔ กำหนดขึ้นเพื่อให้เจ้าพนักงานสรรพสามิตใช้เป็นแนวทางในการใช้ดุลพินิจพิจารณาคำขออนุญาตทำหรือขายแป้งข้าวหมัก (เชื้อสุรา) ตามมาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๙๓ ระเบียบฉบับนี้จึงชอบด้วยกฎหมาย กรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ระเบียบของผู้ถูกฟ้องคดีฉบับนี้ กำหนดให้ทำและขายแป้งข้าวหมักได้เฉพาะในสถานที่ที่ได้รับอนุญาต ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ นั้น เห็นว่า เสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดย

เสรีอย่างเป็นธรรมตามมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญมิได้มีลักษณะบริบูรณ์ หากแต่รัฐสามารถออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพดังกล่าวได้ เมื่อพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๙๓ มีวัตถุประสงค์ควบคุมและตรวจสอบการทำและขายแป้งข้าวหมัก เพื่อป้องกันมิให้นำแป้งข้าวหมักไปใช้ในการทำสุราเถื่อน การจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว จึงเป็นไปเพื่อการจัดระเบียบการประกอบอาชีพและการคุ้มครองผู้บริโภค อันเป็นวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยข้อ ๕ ของระเบียบกรมสรรพสามิตเป็นไปเพื่อให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๙๓ จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า แป้งข้าวหมักเป็นภูมิปัญญาท้องถิ่น แม้แป้งข้าวหมักจะถือว่าเป็นภูมิปัญญาท้องถิ่น แต่โดยที่พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๙๓ บัญญัติให้การทำและขายแป้งหมักจะต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิตก่อน จึงเป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติในเรื่องนี้ไว้ ผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว จึงมีคำพิพากษายกฟ้องของผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองกลางต่อศาลปกครองสูงสุด และ ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาเห็นว่า ในการพิจารณาพิพากษาคดีนี้จะต้องใช้บทบัญญัติ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๙๓ มาบังคับ เมื่อผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ โต้แย้งว่า บทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๐ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่ากรณีตามคำร้อง ผู้ร้องได้รับอนุญาตให้ทำและขายแป้งข้าวหมัก แต่ต้องค้าแป้งข้าวหมักในสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาต คือที่ตั้งสำนักงานของผู้ร้องเท่านั้น ไม่อาจทำธุรกิจค้าแป้งข้าวหมักได้โดยเสรีทั่วประเทศ ที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า มาตรา ๒๔ บัญญัติห้าม มิให้ทำหรือขายเชื้อสุรา ซึ่งรวมถึงแป้งข้าวหมักด้วย เป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมาย

บัญญัติถึงสิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเพื่อการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูภูมิปัญญาท้องถิ่นเกี่ยวกับแป้งข้าวหมักไว้ ผู้ร้องจึงไม่อาจโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๙๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ ได้

ส่วนพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๙๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่ นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๙๓ มาตรา ๒๔ บัญญัติอยู่ในหมวด ๕ ว่าด้วยเชื้อสุรา การมีถ้อยคำว่า "เชื้อสุรา" ปรากฏอยู่ในมาตราต่าง ๆ ในหมวด ๕ ดังกล่าว โดยมิได้มีการบัญญัติความหมายเฉพาะไว้ การพิจารณาความหมายของคำว่า "เชื้อสุรา" จึงต้องใช้บทนิยามทั่วไปในมาตรา ๔ ที่ว่า "เชื้อสุรา" หมายความว่า แป้งเชื้อสุรา แป้งข้าวหมัก หรือเชื้อใด ๆ ซึ่งเมื่อหมักกับวัตถุหรือของเหลวอื่นแล้ว สามารถทำให้เกิดแอลกอฮอล์ที่ใช้ทำสุราได้ แต่เมื่อพิจารณาถึงแป้งข้าวหมักแล้ว เห็นว่า แป้งข้าวหมักมีลักษณะไม่ใช่เชื้อสุราในตัวเอง แต่เป็นสิ่งที่บุคคลทั่วไปโดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลในชุมชนท้องถิ่นต่าง ๆ นำไปใช้ประโยชน์ได้หลายอย่าง เช่น ทำเป็นอาหาร ยารักษาโรค เป็นต้น การที่พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๙๓ มาตรา ๒๔ บัญญัติห้ามมิให้ทำหรือขายเชื้อสุราซึ่งมีความหมายตามมาตรา ๔ ว่า หมายความรวมถึงแป้งข้าวหมักด้วยนั้น ในส่วนที่ห้าม มิให้ทำหรือขายเชื้อสุรา เฉพาะในความหมายที่หมายถึงแป้งข้าวหมัก จึงเป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และเป็นบทบัญญัติที่บัญญัติขึ้น เกินความจำเป็นและกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ อีกทั้งกรณีไม่เป็นไปตามข้อยกเว้นในการจำกัดเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ข้างต้น มาตรา ๒๔ เฉพาะในความหมายดังกล่าว จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ และใช้บังคับไม่ได้ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๙๓ มาตรา ๒๖ ที่บัญญัติให้ใบอนุญาตซึ่งออกตามความในมาตรา ๒๔ ให้ใช้ได้เฉพาะในสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาตนั้น เป็นมาตราต่อเนื่องเกี่ยวข้องกับมาตรา ๒๔ ซึ่งเมื่อวินิจฉัยแล้วว่า มาตรา ๒๔ ในส่วนที่ห้ามมิให้ทำหรือขายเชื้อสุรา เฉพาะใน

ความหมายที่หมายถึงแป้งข้าวหมัก ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ บทบัญญัติมาตรา ๒๖ ในส่วนของการบังคับใช้ใบอนุญาตตามมาตรา ๒๔ เฉพาะการขออนุญาตให้ทำหรือขายเชื้อสุราที่เป็นแป้งข้าวหมัก จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ และใช้บังคับไม่ได้ด้วย ดังนั้น พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๙๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ เฉพาะความในส่วนที่หมายถึงแป้งข้าวหมัก จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

๕) การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๐/๒๕๔๘ (เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) กรณีร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. .... มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๒ และมาตรา ๔๘)

ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๗๗ คน ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า ร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. .... มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. .... มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติกรณีเครื่องจักรที่ใช้ในการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี ที่ไม่แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อจะเริ่มทำการผลิตตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง หรือไม่แจ้งสถานที่ผลิตและการย้ายสถานที่ผลิตตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง หรือไม่ทำและแสดงเครื่องหมายรับรองการผลิตและแสดงเครื่องหมายรับรองงานต้นแบบ ตามมาตรา ๑๑ หรือการใช้เครื่องหมายรับรองการผลิตและเครื่องหมายรับรองงานต้นแบบตามมาตรา ๑๓ หรือการปลอมหรือเลียนเครื่องหมายรับรองการผลิตหรือเครื่องหมายรับรองงานต้นแบบ ตามมาตรา ๑๕ หรือการไม่แจ้งการได้มาหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งเครื่องจักร ตามมาตรา ๑๖ หรือกรณีการไม่แจ้งการจำหน่าย

จ่าย โอนเครื่องจักร หรือเครื่องจักรที่พ้นการครอบครอง ตามมาตรา ๑๗ ให้ศาลมีคำสั่งริบเครื่องจักรได้ เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับมาตรการป้องกันและปราบปรามการละเมิดลิขสิทธิ์ การริบทรัพย์สินเป็นโทษอย่างหนึ่งตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๘ การริบทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายอาญาแบ่งออกได้เป็น ๓ กรณี คือ (๑) ทรัพย์สินที่ศาลจะต้องริบไม่ว่าจะเป็นของบุคคลใดก็ตาม ตามมาตรา ๓๒ (๒) ทรัพย์สินที่ศาลจะต้องริบ เว้นแต่เป็นของผู้อื่นซึ่งมิได้รู้เห็นเป็นใจในการกระทำความผิด ตามมาตรา ๓๔ (๓) ทรัพย์สินที่อยู่ในดุลพินิจของศาลว่าจะริบทรัพย์หรือไม่ก็ได้ เว้นแต่เป็นของผู้อื่นซึ่งมิได้รู้เห็นเป็นใจด้วยในการกระทำความผิดตามมาตรา ๓๓ เห็นว่าการริบทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายอาญามีความมุ่งหมายลงโทษผู้กระทำความผิดหรือมีทรัพย์สินนั้นไว้เป็นความผิด กรณีตามร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. .... มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง เครื่องจักรที่ใช้ในการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดีไม่ได้เป็นทรัพย์สินที่ผู้ใดทำหรือมีไว้เป็นความผิด หรือเป็นทรัพย์สินซึ่งได้ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด หรือทรัพย์สินซึ่งบุคคลได้มาโดยได้กระทำความผิด การริบเครื่องจักรที่ใช้ผลิตผลิตภัณฑ์ซีดีหากไม่แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อจะเริ่มทำการผลิต ไม่แจ้งสถานที่ผลิตหรือย้ายสถานที่ผลิต ไม่ทำและแสดงเครื่องหมายรับรองการผลิตหรือเครื่องหมายรับรองงานต้นแบบ ไม่ใช้เครื่องหมายรับรองการผลิต ไม่แจ้งการได้มาหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งเครื่องจักร ไม่แจ้งการจำหน่าย จ่าย โอนเครื่องจักรให้ศาลสั่งริบเครื่องจักรนั้น โดยศาลไม่มีดุลพินิจว่าจะริบเครื่องจักรหรือไม่ โดยไม่คำนึงว่าเจ้าของเครื่องจักรจะรู้เห็นเป็นใจด้วยในการกระทำความผิดหรือไม่ และไม่ให้โอกาสเจ้าของเครื่องจักรได้พิสูจน์ว่ารู้เห็นเป็นใจในการกระทำความผิดด้วยหรือไม่ เป็นการริบโดยเด็ดขาด ไม่ได้พิจารณาถึงความผิดและความเหมาะสมในการลงโทษ เป็นการใช้มาตรการลงโทษที่รุนแรงแก่ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินถือว่าเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินเกินกว่าความจำเป็นและกระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน

ศาลรัฐธรรมนูญจึง วินิจฉัยว่า มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง ของร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. .... ที่มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่เป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ จึงไม่เป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. .... เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคสาม แต่เป็นอันตกไปเฉพาะข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสี่ และเมื่อวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติ ฯ มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง เป็นอันตกไปแล้ว ข้อความตามร่างพระราชบัญญัติ ฯ มาตรา ๓๘ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า *"เครื่องจักรที่ศาลสั่งริบ ให้นำไปใช้ประโยชน์ในทางราชการ หรือจำหน่ายให้แก่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ หรือทำลาย ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด"* เป็นข้อความที่ให้ดำเนินการต่อเครื่องจักรที่ศาลสั่งริบตามมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง จึงตกไปด้วย

๖) การคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๔๙ เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) กรณีร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. ... มาตรา ๒๐ ที่บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา ๔๖/๑ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๔ หรือไม่

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๙๕ คน และสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๗๙ คน รวม ๑๗๔ คนเห็นว่า มาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. ... ซึ่งบัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา ๔๖/๑ บัญญัติว่า *"ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจรหรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเป็นการเดินแถว ขบวนแห่ หรือชุมนุมกันตามประเพณีหรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะหรืออยู่ในเขตที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด"* และ

วรรคสองบัญญัติว่า *"การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง"* นั้น มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๔ เนื่องจากมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติไม่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยมุ่งหมายบังคับโดยเฉพาะเจาะจงใช้แก่การชุมนุม จึงเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมอย่างแจ้งชัด ขัดต่อเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๐ ที่บัญญัติว่า "ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๔๖/๑ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕" โดยมาตรา ๔๖/๑ วรรคหนึ่งบัญญัติว่า *"ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือเป็นการเดินแถว ขบวนแห่ หรือชุมนุมกันตามประเพณีหรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะหรืออยู่ในเขตที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด"* และวรรคสอง บัญญัติว่า *"การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง"* ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๔ เนื่องจากเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเกินความจำเป็น และกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ เพราะการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๔ บัญญัติไว้ และเมื่อวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๒๐ ที่บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา ๔๖/๑ เป็นอันตกไปแล้ว ข้อความในมาตรา ๓๐ ของร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่บัญญัติให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๗๓/๑ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นบทกำหนดโทษ เฉพาะข้อความที่ว่า "มาตรา ๔๖/๑" ซึ่งเป็นส่วนที่

เชื่อมโยงกับมาตรา ๒๐ เป็นอันตกไปด้วย

(๒) การคุ้มครองหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง

หลักการสำคัญประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนคือ ผู้แทนต้องอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม แต่โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช ๒๕๑๗ เป็นต้นมา บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง และมีวินัยของพรรคการเมืองมากำกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากต้องการให้รัฐบาลซึ่งต้องมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรสนับสนุนมีเสถียรภาพ จึงอาจมีปัญหาเรื่องการขัดกันระหว่างหลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะผู้แทนของปวงชนชาวไทยกับวินัยของ พรรคการเมือง รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงมีบทคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ตามมาตรา ๔๗ โดยศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นผู้มีบทบาทในการคุ้มครองหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองหรือเป็นผู้ตรวจสอบการดำเนินการของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามหลักการในระบอบประชาธิปไตย เช่น

๑) **คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๔๒** เรื่อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิบสองคนได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญคัดค้านว่า มติของพรรคประชากรไทยมีลักษณะตามมาตรา ๔๗ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ

นายวัฒนา อัศวเหม กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชากรไทย รวมสิบสองคน ได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๔๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มติของพรรคประชากรไทย เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๑ ที่ให้ลบชื่อผู้ร้องทั้งสิบสองคนออกจากทะเบียนของพรรคประชากรไทย อันเป็นเหตุให้ผู้ร้องสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๘ (๘) เป็นมติที่มิชอบ เนื่องจากขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหา

กษัตริย์ทรงเป็นประมุขอันมีลักษณะต้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ วรรคสามและวรรคสี่

สาเหตุที่พรรคประชากรไทยมีมติลบชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคประชากรไทยนั้น เป็นเพราะผู้ร้องฝ่าฝืนมติพรรคไปร่วมรัฐบาลกับพรรคประชาธิปัตย์ และผู้ร้องไม่ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการบริหารพรรคในการลงมติในสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ ผู้ร้องซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคประชากรไทยได้สนับสนุนนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่วันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ วันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี วันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีผู้ร้องที่ ๑ ผู้ร้องที่ ๒ ผู้ร้องที่ ๓ และผู้ร้องที่ ๔ ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีด้วย และวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ คณะรัฐมนตรีได้เข้าเฝ้าถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ก่อนเข้ารับหน้าที่แล้ว จนกระทั่งวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ พรรคประชากรไทยอ้างว่าได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๔๐ ว่าไม่เข้าร่วมรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ซึ่งเป็นเวลาภายหลังจากที่ผู้ร้องได้เข้าร่วมรัฐบาลไปแล้ว แสดงว่าขณะที่ผู้ร้องเข้าร่วมรัฐบาลนั้น พรรคประชากรไทยยังมิได้มีมติว่า ไม่เข้าร่วมรัฐบาล และข้อบังคับพรรคที่ใช้อยู่ในขณะนั้น หมวด ๙ การตั้งรัฐบาล ข้อ ๓๔ กำหนดเพียงว่า ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการบริหารในการกำหนดตัวบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่พรรคจัดตั้งรัฐบาล หรือร่วมกับพรรคการเมืองอื่นจัดตั้งรัฐบาล จึงแสดงว่าตามข้อบังคับที่ใช้อยู่ในขณะนั้น การจัดตั้งรัฐบาลไม่ใช่อำนาจของคณะกรรมการบริหารพรรค จึงถือไม่ได้ว่าผู้ร้องฝ่าฝืนข้อบังคับพรรคหรือมติของคณะกรรมการบริหารพรรค และกรณีการไม่ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการบริหารพรรค เรื่องการลงมติในสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับพรรคประชากรไทย ข้อ ๓๖ กำหนดว่า การลงมติในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นไปตามมติซึ่งที่ประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคได้ลงมติไว้ คณะกรรมการบริหารพรรคจึงไม่มีอำนาจลงมติ

ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐบาล เพราะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎรโดยตรง ซึ่งข้อบังคับพรรคเองก็กำหนดให้เป็นไปตามมติของที่ประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค จึงถือไม่ได้เช่นกันว่า ผู้ร้องไม่ปฏิบัติตามมติคณะกรรมการบริหารพรรคในกรณีนี้

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๙ บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย การที่พรรคประชากรไทยมีมติลบชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคประชากรไทย ผลที่เกิดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๘ (๘) คือสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสิ้นสุดลงนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติซึ่งเท่ากับความเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยสิ้นสุดลงด้วยและไม่อาจปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทยได้ มติเช่นนี้จึงขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยชัดแจ้ง และการที่ผู้ร้องถูกกล่าวหาว่าไม่ปฏิบัติตามมติพรรคกรณีลงชื่อสนับสนุนนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี และเข้าร่วมรัฐบาลนั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่า มติที่ให้สนับสนุนพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัน เป็นนายกรัฐมนตรีนั้น เหตุการณ์เปลี่ยนแปลงไปเมื่อพรรคการเมืองสองพรรคในหกพรรคที่มีมติร่วมกันจะจัดตั้งรัฐบาลโดยมีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัน เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ประกาศถอนตัวและกลับไปสนับสนุนนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี จึงเป็นผลให้ข้อตกลงของหกพรรคเดิมที่จะร่วมจัดตั้งรัฐบาลโดยสนับสนุนพลเอกชาติชาย ชุณหะวัน เป็นนายกรัฐมนตรี ถือเป็นมติที่ไม่จำต้องปฏิบัติอีกต่อไป และเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ของพรรคประชากรไทย จำนวน ๑๔ คน จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๑๘ คน ซึ่งเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยเห็นว่า มีความจำเป็นรีบด่วนต้องสนับสนุนให้นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี เพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ของบ้านเมือง จึงเป็นเรื่องที่พรรคการเมืองจะพึงรับฟังตามหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย มติที่ให้ลบชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคประชากรไทยด้วยเหตุดังกล่าวจึง

ขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มติของพรรคประชากรไทยที่ลบชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคประชากรไทย มีลักษณะตามมาตรา ๔๗ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ คำขออื่นนอกจากนี้ไม่จำต้องวินิจฉัย

๒) **คำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ ๑-๒/๒๕๕๐** ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๐ เรื่อง อัยการสูงสุดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคประชาธิปไตยก้าวหน้า และพรรคประชาธิปัตย์

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีประเด็นต้องวินิจฉัยที่ว่า ผู้ถูกร้องที่ ๑ (พรรคประชาธิปัตย์)จัดให้มีเวทีปราศรัยใส่ร้ายด้วยความเท็จหรือจูงใจให้เข้าใจผิดในคะแนนนิยมของพันตำรวจโท ทักษิณ หัวหน้าพรรค และสมาชิกพรรคไทยรักไทย ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และชักจูงให้ประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งไม่ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองใดที่ลงสมัครรับเลือกตั้งในทุกเขตเลือกตั้งหรือไม่

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเห็นว่า การที่นายอภิสิทธิ์ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ซึ่งเป็นอดีตผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ไม่เห็นด้วยกับการยุบสภาผู้แทนราษฎรของพันตำรวจโท ทักษิณ จึงได้นำพฤติการณ์ของพันตำรวจโท ทักษิณและรัฐบาลของพันตำรวจโท ทักษิณ ตลอดจนใช้คำว่า "ระบอบทักษิณ" มากล่าวปราศรัยก็ดี หรือนายสุเทพ เลขาธิการพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้กล่าวปราศรัยต่อประชาชนในเรื่องของคำว่าระบอบทักษิณก็ดี หรือสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ขึ้นเวทีพันธมิตรทั้งในกรุงเทพมหานครและในต่างจังหวัดในช่วงที่มีการเลือกตั้งเป็นการทั่วไป กล่าวโจมตีพันตำรวจโท ทักษิณ ในลักษณะเช่นเดียวกับนายอภิสิทธิ์ รวมทั้งนายถาวร กรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้จัดทำแผ่นปลิวที่มีเครื่องหมายของผู้ถูกร้องที่ ๑ ระบุว่าระบอบทักษิณสร้างความแตกแยกในมวลหมู่พี่น้องประชาชนชาวไทยอย่างไม่เคยมีมาก่อน ทำลายการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหา

กษัตริย์ทรงเป็นประมุข ส่งผลให้มีการโกงทั้งโคตร ประเทศชาติสูญเสียอย่างใหญ่หลวง... ก็ดี เห็นได้ชัดว่าเป็นลักษณะของการตอบโต้กันทางการเมืองในขณะที่ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างพรรคการเมืองทวีความรุนแรงขึ้นและสังคมมีความคิดเห็นที่ขัดแย้งแบ่งฝักแบ่งฝ่ายอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน โดยการนำเอาจุดบกพร่องตามที่ปรากฏเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ในสังคมของพันตำรวจโท ทักษิณ นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นบุคคลสาธารณะ มากล่าวปราศรัยแก่ประชาชนทั่วไป เพื่อเป็นข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง อันเป็นวิสัยของประชาชนทั่วไปย่อมกระทำได้ ซึ่งนับว่าเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติ ทั้งเป็นความชอบธรรม ป้องกันส่วนได้เสียของตนตามคลองธรรมในฐานะนักการเมืองซึ่งไม่เห็นด้วยกับการกระทำหรือพฤติกรรมของรัฐบาลและพันตำรวจโท ทักษิณ ในการบริหารราชการแผ่นดิน แม้กระทั่งพันตำรวจโท ทักษิณ แก้ปัญหาดังกล่าวด้วยการคืนอำนาจให้ประชาชนโดยการยุบสภาผู้แทนราษฎร แต่ก็กลับกำหนดวันเลือกตั้งเป็นการทั่วไปภายหลังวันยุบสภาผู้แทนราษฎร ในสถานการณ์ทางการเมืองเช่นนี้เพียง ๓๗ วัน จนทำให้พรรคการเมืองด้วยกันเกิดความรู้สึกที่ไม่เป็นธรรม เพราะไม่ได้คาดการณ์มาก่อนว่าจะเกิดการยุบสภาด้วยเหตุผลและความจำเป็นตามที่ปรากฏในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๙ จึงเป็นการไม่เปิดโอกาสให้พรรคการเมืองอื่นได้มีเวลาเพียงพอตามสมควรในการเลือกตั้ง ส่อแสดงให้เข้าใจได้ว่าเป็นการเอาเปรียบกันในทางการเมืองอีกด้วย นอกจากนั้น การกล่าวปราศรัยของสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ดังกล่าว มิใช่ชักชวนประชาชนไม่ให้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หากแต่ชักชวนให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยลงคะแนนในช่อง "ไม่ประสงค์จะลงคะแนน" ซึ่งเป็นสิทธิของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยชอบตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๒๖ (๔) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๕๖ การกระทำของนายอภิสิทธิ์ นายสุเทพ และกรรมการบริหารหรือสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ดังกล่าวจึงฟังไม่ได้ว่า

เป็นการใส่ร้าย พันตำรวจโท ทักษิณ ด้วยความเท็จด้วยการใช้คำว่า "ระบอบทักษิณ" เพื่อมุ่งหวังให้เป็นโทษแก่ พันตำรวจโท ทักษิณ พรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมือง หรือผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองใด ข้อเท็จจริงจึงฟังไม่ได้ว่า ผู้ถูกร้องที่ ๑ จัดให้มีเวทีปราศรัยใส่ร้ายด้วยความเท็จหรือจูงใจให้เข้าใจผิดในคะแนนนิยมของพันตำรวจโท ทักษิณ หัวหน้าพรรค และสมาชิกพรรคไทยรักไทย ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และชักจูงให้ประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งไม่ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองใดที่ลงสมัครรับเลือกตั้งในทุกเขตเลือกตั้งตามคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกร้องที่ ๑ ในประเด็นข้อนี้ฟังขึ้น

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีประเด็นต้องวินิจฉัยว่า การกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ (พรรคประชาธิปัตย์) และที่ ๒ (พรรคประชาธิปไตยก้าวหน้า) เป็นเหตุอันอาจมีคำสั่งให้ยุบพรรคและเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ และที่ ๒ ตามคำร้องหรือไม่

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเห็นว่า เมื่อพิจารณาระบบการเมืองแบบรัฐสภาของประเทศไทย ภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง จะเห็นว่าพรรคการเมืองเป็นสถาบันที่ได้รับมอบหมายภารกิจที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะพรรคการเมืองมีบทบาทในการดำเนินภารกิจทางการเมือง นับตั้งแต่การเลือกตั้งเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งในการใช้อำนาจปกครองประเทศทั้งอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร พรรคการเมืองจึงเป็นองค์กรที่มีความสำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ประชาชนต่างมีความคาดหวังต่อพรรคการเมืองในความรับผิดชอบของการแก้ปัญหาสำคัญและการพัฒนาประเทศ การคัดกรองบุคคลที่จะเข้าไปใช้อำนาจนิติบัญญัติหรืออำนาจบริหาร อันเป็นภารกิจที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งของพรรคการเมือง การที่พรรคผู้ถูกร้องที่ ๒ ออกหนังสือรับรองความเป็นสมาชิกพรรคอันเป็นเท็จให้นางสาวนิภา นางรัชนู และนายสุวิทย์ นั้น เป็นการจงใจบิดผันภารกิจขั้นพื้นฐานไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

ไม่ยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม ไม่ตระหนักถึงสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม เมื่อพรรคการเมืองละเลยต่อภารกิจพื้นฐาน จึงยากที่จะมีความรับผิดชอบในการแก้ปัญหาสำคัญของประเทศและพัฒนาประเทศได้ การกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๒ ยังเป็น การไม่ช่วยส่งเสริมและธำรงรักษาไว้ซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ทั้งที่การปฏิบัติภารกิจของพรรคการเมืองได้รับการอุดหนุนด้วยเงินจากกองทุนที่ตั้งขึ้นมาด้วยงบประมาณแผ่นดินซึ่งมาจากภาษีของประชาชน ด้วยเหตุผลที่วินิจฉัยมาข้างต้นจึงเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๒ เป็นการกระทำอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๖ (๒) และ (๓)

มีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า สมควรสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องที่ ๒ หรือไม่ เห็นว่าเมื่อพิเคราะห์ถึงข้อเท็จจริงที่ว่ามีการออกหนังสือรับรองการเป็นสมาชิกพรรคอันเป็นเท็จ ทั้งที่หัวหน้าพรรครู้อยู่แล้วว่าบุคคลที่ตนออกหนังสือรับรองไม่ได้เป็นสมาชิกพรรค โดยมีการจ่ายเงินให้บุคคลที่ผู้ถูกร้องที่ ๒ ส่งสมัครรับเลือกตั้งคนละ ๓๐,๐๐๐ บาท และนายสุวิทย์ เบิกความว่า ในวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๙ นอกจากนายสุวิทย์ นางสาวนิภา และนางรัชนู แล้วยังมีบุคคลอื่นไปสมัครเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องที่ ๒ อีกประมาณ ๑๕ ถึง ๒๐ คน นอกจากนี้นางสาวอิสราหรือพรณารินทร์ ซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องที่ ๒ ขณะเกิดเหตุได้บันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงหรือความเห็นว่าพรรคผู้ถูกร้องที่ ๒ ส่งผู้สมัคร

รับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน ๓๗ คน โดยเป็นผู้สมัครในภาคใต้ ๓๑ คน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ๓ คน และภาคกลาง ๓ คน ข้อเท็จจริงปรากฏว่า บุคคลที่พรรคผู้ถูกร้องที่ ๒ ส่งสมัครรับเลือกตั้งในครั้งนี้ขาดคุณสมบัติเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในลักษณะเดียวกันเกือบทั้งหมด การกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๒ ดังกล่าวเป็นการ

กระทำที่ขาดจิตสำนึกที่มีต่อประชาชน ทั้งไม่คำนึงถึงความเสียหายหรือผลกระทบที่เกิดแก่ประเทศชาติ จึงสมควรยุบพรรคผู้ถูกร้องที่ ๒ ตามคำร้อง และให้ยกคำร้องในส่วนที่ขอให้ยุบพรรคประชาธิปัตย์ ผู้ถูกร้องที่ ๑

๓) คำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ ๓-๕/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๐ เรื่อง อัยการสูงสุดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพัฒนาชาติไทย พรรคแผ่นดินไทย และพรรคไทยรักไทย

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีประเด็นต้องวินิจฉัยว่า การกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ (พรรคไทยรักไทย) เข้าหลักเกณฑ์ที่อาจมีคำสั่งยุบพรรคตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๖ (๑) และ (๓) หรือไม่ และการกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๒ (พรรคพัฒนาชาติไทย) กับผู้ถูกร้องที่ ๓ (พรรคแผ่นดินไทย) เข้าหลักเกณฑ์ที่อาจมีคำสั่งยุบพรรคตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๖ (๒) และ (๓) หรือไม่

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เห็นว่า การได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการที่มิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มิได้หมายความถึงการได้มาซึ่งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการโดยการปฏิวัติรัฐประหารหรือยึดอำนาจการปกครองด้วยกำลังทำนองเดียวกับที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๖๕ ดังที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ กล่าวอ้างเท่านั้น การที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ สนับสนุนให้มีการแก้ไขฐานข้อมูลสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องที่ ๒ เพื่อให้ผู้ที่ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพราะเหตุเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้น นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาน้อยกว่าเก้าสิบวันสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้ ย่อมเป็นการสนับสนุน

ให้เกิดการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๐๗ (๔) และการที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ ให้เงินสนับสนุนแก่ผู้ถูกร้องที่ ๒ กับผู้ถูกร้องที่ ๓ เป็นค่าใช้จ่ายในการส่งผู้สมัคร

รับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงแข่งขันกับผู้สมัครพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ เอง ย่อมมีผลเท่ากับผู้ถูกร้องที่ ๑ ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่า ๑ คน ในเขตเลือกตั้งเดียวกัน เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๐๘ ที่บัญญัติว่า "พรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งใด จะส่งได้คนเดียวในเขตเลือกตั้งนั้น" ผู้ถูกร้องที่ ๑ กระทำดังกล่าวเพื่อหลีกเลี่ยงกรณีมีผู้สมัครพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ คนเดียวและผู้สมัครนั้นได้คะแนนเสียงน้อยกว่าร้อยละยี่สิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๗๔ วรรคสอง ทำให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปตามครรลองของกฎหมายตามปกติ โดยร่วมกันกระทำเป็นขบวนการกับพรรคการเมืองอื่น เพียงเพื่อให้การกลับคืนสู่อำนาจของผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นไปโดยเร็วยิ่งขึ้น ถือได้ว่าเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๖ (๑) ส่วนหลัง ปัญหาต้องวินิจฉัยต่อไปมีว่า การกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ ถือได้ว่า เป็นการกระทำอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ ขัดต่อกฎหมาย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่ เห็นว่า การที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ เข้าแทรกแซงบิดผันกระบวนการเข้าสู่อำนาจในการปกครองประเทศ เพื่อสร้างภาพลวงตาว่ามีการแข่งขันกันตามระบอบประชาธิปไตย ทั้งที่โดยเนื้อแท้มิได้เป็นเช่นนั้น ย่อมส่งผลให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยต้องสั่นคลอนไม่มั่นคง ทำให้ประชาชนที่รู้ข้อเท็จจริง เสื่อมศรัทธาต่อระบบการเมือง อาจนำไปสู่การต่อต้านการใช้อำนาจปกครองโดยไม่ชอบธรรมของพรรคการเมือง ประกอบกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง เป็นบทบัญญัติที่เป็นนโยบายของรัฐ ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย การกระทำ

ของผู้ถูกร้องที่ ๑ จึงเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ ขัดต่อกฎหมาย ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนตามมาตรา ๖๖ (๓) อีกด้วย และกรณีไม่จำต้องวินิจฉัยว่า การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสามเป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๖ (๑) ด้วยหรือไม่ เพราะไม่อาจทำให้ผลคดีเปลี่ยนแปลงไป

ในส่วนของผู้ถูกร้องที่ ๒ และผู้ถูกร้องที่ ๓ นั้น การที่ผู้ถูกร้องที่ ๒ และผู้ถูกร้องที่ ๓ รับเงินจากผู้ถูกร้องที่ ๑ และออกหนังสือรับรองการเป็นสมาชิกพรรคอันเป็นเท็จ เพื่อให้นำไปเป็นหลักฐานลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งการที่ผู้ถูกร้องที่ ๒ ร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งแก้ไขฐานข้อมูลสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องที่ ๒ เพื่อให้ผู้สมัครที่ขาดคุณสมบัติสามารถลงสมัครได้นั้น แม้มิใช่กระทำเพื่อให้ผู้ถูกร้องที่ ๒ และผู้ถูกร้องที่ ๓ ได้มาซึ่งอำนาจปกครองประเทศ แต่การกระทำดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยให้ผู้ถูกร้องที่ ๑ หลีกเลี่ยงผลบังคับของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๗๔ วรรคสอง จึงถือได้ว่าเป็นการกระทำอันเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๖ (๒) ทั้งยังเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือขัดต่อกฎหมาย หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนตามมาตรา ๖๖ (๓) อีกด้วย

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีประเด็นต้องวินิจฉัยว่า กรณีมีเหตุสมควรยุบพรรคผู้ถูกร้องทั้งสามหรือไม่

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ พิจารณาแล้วเห็นว่า การจัดตั้งพรรคการเมืองนั้น จะต้องมีบุคคลตั้งแต่ ๑๕ คนขึ้นไปรวมกันจัดตั้งพรรคการเมือง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและเพื่อดำเนิน

กิจการในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้น ตามวิถีทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามบทบัญญัติมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งหมายความว่า พรรคการเมืองจะต้องเป็นที่รวมของบุคคลที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองเช่นเดียวกัน และมีเจตนารมณ์ที่จะร่วมกันดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนโดยรวม แต่เมื่อพิจารณาถึงที่มาของการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ตามที่ปรากฏในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๙ ว่าเป็นเพราะมีการชุมนุมทางการเมืองของประชาชนและขยายตัวไปในทางที่กว้างขวางและรุนแรงขึ้น ซึ่งการชุมนุมดังกล่าวปรากฏในบันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงหรือความเห็นของนายสุเทพ เทือกสุบรรณ ฉบับลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๐ ว่ามีสาเหตุมาจากการที่ประชาชนไม่พอใจที่พันตำรวจโท ทักษิณ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ขายกิจการที่ได้รับสัมปทานจากรัฐให้แก่บริษัทที่เป็นของรัฐบาลต่างชาติเป็นเงินหลายหมื่นล้านบาท โดยไม่เสียภาษีแก่รัฐ และปรากฏว่าก่อนการขายกิจการดังกล่าวเพียง ๓ วัน ก็มีการตราพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ ที่มีเนื้อหาสาระเป็นการลดสัดส่วนการถือหุ้นของบุคคลผู้มีสัญชาติไทยในกิจการโทรคมนาคมแบบที่ ๒ และแบบที่ ๓ ออกมาใช้บังคับ อันเป็นที่เคลือบแคลงสงสัยว่าเป็นกฎหมายที่ตราออกมาเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อการขายกิจการดังกล่าว การยุบสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ จึงมีสาเหตุมาจากเรื่องส่วนตัวของหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ มิได้มีสาเหตุมาจากความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างองค์กรฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ หรือระหว่างพรรคการเมืองในฝ่ายบริหารด้วยกันเอง หรือมีปัญหาอันเกี่ยวด้วยประโยชน์สาธารณะที่สมควรคืนอำนาจการตัดสินใจทางการเมืองแก่ประชาชนด้วยการยุบสภา ทั้งการผลักดันกฎหมายที่เอื้อต่อธุรกิจของครอบครัวดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ มีอำนาจเหนืออุดมการณ์ของพรรคอย่างเด็ดขาดในการกำหนดความเป็นไปของพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ทั้งการกำหนด

วันเลือกตั้งวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ ภายหลังยุบสภาผู้แทนราษฎรเพียง ๓๗ วันนั้น ก็เป็นการช่วงชิงความได้เปรียบทางการเมือง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญก็ได้มีคำวินิจฉัยแล้วว่า ทำให้เกิดผลของการเลือกตั้งที่ไม่เที่ยงธรรม ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๙/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๙ และการกำหนดวันเลือกตั้งภายหลังการยุบสภาผู้แทนราษฎรเพียง ๓๗ วันดังกล่าวก็ได้ทำให้พรรคการเมืองฝ่ายค้านทั้งสามพรรคนำมาเป็นข้ออ้างในการไม่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และนำไปสู่การดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๗๔ วรรคสอง ของผู้ถูกร้องที่ ๑ โดยการสนับสนุนให้มีการแก้ไขฐานข้อมูลสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องที่ ๒ และให้เงินสนับสนุนแก่ผู้ถูกร้องที่ ๒ และผู้ถูกร้องที่ ๓ เป็นค่าใช้จ่ายในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ลงแข่งขันกับผู้สมัครพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ เพื่อหลีกเลี่ยงการไม่ประกาศผลการเลือกตั้งกรณีมีผู้สมัครพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ เพียงคนเดียว และผู้สมัครนั้นได้คะแนนเสียงน้อยกว่าร้อยละยี่สิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในเขตเลือกตั้งนั้น แต่ในที่สุดก็ไม่ได้เกิดผลสำเร็จตามประสงค์ เนื่องจากปรากฏว่า มีเขตเลือกตั้งที่มีผู้สมัครเพียงคนเดียวจากพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ จำนวนถึง ๒๘๑ เขต จากจำนวนเขตเลือกตั้งทั้งหมด ๔๐๐ เขต และผลลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ ปรากฏว่า มีเขตเลือกตั้งที่มีผู้สมัครจากพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ เพียงคนเดียว และผู้สมัครนั้นไม่ได้รับคะแนนเสียงตั้งแต่ร้อยละยี่สิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น จำนวน ๓๘ เขตเลือกตั้งใน ๑๕ จังหวัด คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๗๔ วรรคสอง โดยกำหนดให้มีการลงคะแนนในวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๙ แต่เมื่อลงคะแนนแล้ว ยังมีเขตเลือกตั้งที่มีผู้สมัครจากพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ เพียงคนเดียว และผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้นไม่ได้รับคะแนนเสียงตั้งแต่ร้อยละยี่สิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง

นั้นอีกจำนวน ๑๔ เขตเลือกตั้ง ใน ๙ จังหวัด คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่อีกเป็นครั้งที่ ๓ โดยกำหนดให้มีการลงคะแนนในวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๔๙ ดังที่ปรากฏในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๙/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๙ แต่การเลือกตั้งในวันดังกล่าวไม่ได้มีขึ้น เนื่องจากศาลปกครองกลางมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวให้ระงับการเลือกตั้งในวันดังกล่าวไว้ก่อน และต่อมาศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ให้เพิกถอนการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ และครั้งถัดมา หลังจากนั้นได้มีพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. ๒๕๔๙ กำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ในวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๙ แต่เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขก็ได้เข้ายึดอำนาจการปกครองเสียก่อน ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงเริ่มมาจากปัญหาส่วนตัวของหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ และการกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ ไม่เพียงเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือขัดต่อกฎหมาย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนดังได้วินิจฉัยมาแล้วเท่านั้น ผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นพรรคการเมืองอันเป็นสถาบันหลักของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ย่อมต้องมีภาระหน้าที่ในการผดุงไว้ซึ่งหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย คือการที่ประชาชนจะต้องเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศที่แสดงออกในการเลือกตั้ง แต่ผู้ถูกร้องที่ ๑ กลับทำให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ เป็นเพียงแบบพิธีที่จะนำไปสู่การผูกขาดอำนาจทางการเมืองของผู้ถูกร้องที่ ๑ เท่านั้น ทั้งที่การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไปนั้น เป็นช่วงจังหวะเวลาและเป็นกระบวนการทางการเมืองที่มีความสำคัญยิ่งในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นการเปิดโอกาสอย่างกว้างขวางที่สุด

แก่ประชาชนที่จะได้ร่วมกันใช้สิทธิแสดงเจตจำนงและตกลงใจที่จะกำหนดทิศทางทางการเมือง และคัดสรรผู้แทนเข้ามาทำหน้าที่ทั้งในฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร แสดงให้เห็นว่า ผู้ถูกร้องที่ ๑ มิได้ให้ความสำคัญหรือเห็นคุณค่าของสิทธิเลือกตั้งของประชาชน อันเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้ ยังแสดงถึงการไม่เคารพยำเกรงต่อกฎหมายบ้านเมือง ทั้งที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นพรรคการเมืองที่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนสูงสุดในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไปก่อนหน้านี้ ๒ ครั้ง ควรต้องสร้างความยั่งยืนให้แก่การปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยมั่นคงกับหลักการที่ว่า กฎหมายต้องอยู่เหนือสิ่งอื่นใด ยิ่งไปกว่านั้นยังเป็นข้อบ่งชี้ด้วยว่า ผู้ถูกร้องที่ ๑ มิได้มีอุดมการณ์ทางการเมืองที่มุ่งพัฒนาประเทศชาติเพื่อให้คนในชาติมีความสุขทั่วหน้าดังที่ได้รณรงค์หาเสียงไว้ต่อประชาชนอย่างแท้จริง หากแต่มุ่งประสงค์เพียงดำเนินการในทุกวิถีทางเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ นอกเหนือไปจากครรลองที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศตลอดจนบทกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง จนยากที่หาอุดมการณ์อันแท้จริงของพรรคให้เกิดความมั่นใจแก่ประชาชนโดยรวมว่า เมื่อเป็นรัฐบาลมีอำนาจบริหารราชการแผ่นดินแล้ว จะดำเนินการปกครองโดยสุจริต ไม่ประพฤติมิชอบหรือบริหารราชการแผ่นดินโดยแอบแฝงไว้ซึ่งผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง พฤติการณ์ของผู้ถูกร้องที่ ๑ ดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า ผู้ถูกร้องที่ ๑ ไม่อาจดำรงความเป็นพรรคการเมืองที่จะสร้างสรรค์และจรรโลงความชอบธรรมทางการเมืองแก่ระบอบการปกครองของประเทศโดยรวมได้อีกต่อไป กรณีจึงมีเหตุอันสมควรยุบพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ กล่าวอ้างว่า ผู้ถูกร้อง ที่ ๑ มีสมาชิกพรรคจำนวนมากถึง ๑๔,๓๙๔,๔๐๔ คน การสั่งยุบพรรคจะเกิดผลกระทบรุนแรงต่อสมาชิกพรรค ทั้งที่ไม่มีส่วนรู้เห็นเกี่ยวข้องนั้นเป็นเรื่องที่หัวหน้าพรรคและคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องที่ ๑ ขณะเกิดเหตุจะต้องร่วมกันรับผิดชอบต่อสมาชิกพรรคดังกล่าวเอง ข้อกล่าวอ้างของผู้ถูกร้องที่ ๑ ข้อนี้ ฟังไม่ขึ้น

ส่วนผู้ถูกร้องที่ ๒ และที่ ๓ นั้น การที่ผู้ถูกร้องที่ ๒ และผู้ถูกร้องที่ ๓ รับเงินจากผู้ถูกร้องที่ ๑ และออกหนังสือรับรองการเป็นสมาชิกพรรคอันเป็นเท็จ เพื่อให้นำไปเป็นหลักฐานลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งการที่ผู้ถูกร้องที่ ๒ ร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งแก้ไขฐานข้อมูลสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องที่ ๒ อันเป็นการให้ความร่วมมือแก่ผู้ถูกร้องที่ ๑ จนก่อให้เกิดเหตุการณ์ดังกล่าว ย่อมแสดงให้เห็นว่า ผู้ถูกร้องที่ ๒ และที่ ๓ เป็นพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อประโยชน์ของผู้ก่อตั้งหรือคณะกรรมการบริหารพรรค มิได้เกิดจากการรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองของบุคคลที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองเช่นเดียวกัน เพื่อดำเนินกิจการทางการเมืองให้เป็นไปตามอุดมการณ์ทางการเมืองนั้น เพราะบุคคลในพรรคเพียงไม่กี่คนก็สามารถนำพรรคไปรับจ้างพรรคการเมืองอื่นเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งของพรรคการเมืองอื่นได้ พฤติการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ผู้ถูกร้องที่ ๒ และที่ ๓ มิได้มีสภาพความเป็นพรรคการเมืองอยู่เลย กรณีจึงมีเหตุอันสมควรยุบพรรคผู้ถูกร้องที่ ๒ และที่ ๓ เช่นกัน

๓.๒ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

(๑) การตรวจสอบเงื่อนไขการตราพระราชกำหนด

รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจกับฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนดให้มีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นข้อยกเว้น เพราะตามหลักการแล้วอำนาจการออกกฎหมายเป็นพระราชบัญญัติเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น รัฐธรรมนูญจึงให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารว่าการตราพระราชกำหนดนั้นเป็นไปตามเงื่อนไขที่จะตราพระราชกำหนดตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการตรวจสอบพระราชกำหนดทั้งสิ้น ๔ คดี ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๔๑ คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๔๖ และคำวินิจฉัยที่ ๒๙ ๓๐ /๒๕๔๗ โดยศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยวางหลักเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบเงื่อนไข

การตราพระราชกำหนดตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๔/๒๕๔๖ เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๙ กรณีพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑) การตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติได้ โดยกำหนดเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรีไว้สองประการประกอบกัน กล่าวคือ ประการแรกตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง คือ ต้องกระทำเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ และประการที่สองตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง คือ ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เมื่อคณะรัฐมนตรีตราพระราชกำหนดขึ้นแล้ว รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีการตรวจสอบการตราพระราชกำหนดนั้น โดยศาลรัฐธรรมนูญและรัฐสภา เพื่อเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี ซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติหลักเกณฑ์และผลของการตรวจสอบไว้ต่างกันเป็นสองขั้นตอน คือ **การตรวจสอบโดยรัฐสภา** รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคสาม บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยไม่ชักช้า ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติ แต่วุฒิสภาไม่อนุมัติ และสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น และ**การตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญ** รัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น ทั้งนี้ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด จึงเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญมิได้มีเจตนารมณ์ที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบการตราพระราชกำหนดอย่างกว้างขวางเช่นเดียวกับรัฐสภา โดยไม่อาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง ที่ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ด้วย กรณีเช่นนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้แล้ว ตามคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ว่า "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง ได้ให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เท่านั้น" นอกจากนี้ การตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีนี้ต่างจากการวินิจฉัยเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญกรณีอื่น โดยจะต้องใช้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมดในการวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๙ วรรคสี่ ซึ่งเป็นข้อยกเว้นตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ถือเสียงข้างมาก เว้นแต่จะมีบัญญัติเป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้

๒) การตรวจสอบพระราชกำหนดที่เกี่ยวกับการดำเนินการในทางนโยบายของคณะรัฐมนตรี เช่น กรณีนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจ การตรวจ

สอบความเหมาะสมในการใช้ดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ โดยการตราพระราชกำหนดจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการประเภทต่างๆ รวมทั้งกิจการโทรคมนาคมจะมีความเหมาะสมหรือไม่ เป็นเรื่องการดำเนินการทางนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในการพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคสาม และมาตรา ๑๘๒ ที่บัญญัติว่า "สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้" ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีวิธีการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีไว้หลายประการ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจตราพระราชกำหนดและให้รัฐสภาทำหน้าที่ตรวจสอบตามวิธีการดังกล่าวข้างต้น ย่อมเป็นไปตามหลักการคานและถ่วงดุลอำนาจระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรีตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา และเป็นไปตามหลักการแบ่งการใช้อำนาจอธิปไตยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ บัญญัติไว้ ดังนั้น การที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ มิได้เป็นการยืนยันความถูกต้องเหมาะสมในการดำเนินการทางนโยบายของคณะรัฐมนตรี โดยการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับแต่อย่างใด

ตามคำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๔๖ ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า มีข้อจำกัด อันเนื่องมาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจหน้าที่กับศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบได้เฉพาะเงื่อนไขวัตถุประสงค์ของการตราพระราชกำหนดเท่านั้น แต่ไม่ให้อำนาจกับศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบเงื่อนไขว่ามีกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ที่จะต้องตราพระราชกำหนดหรือไม่ ทำให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารโดยศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้ทำได้อย่างมีขอบเขตจำกัด

(๒) การวินิจฉัยสมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภาและความสิ้นสุดลงของตำแหน่งรัฐมนตรี และการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การตรวจสอบว่าสมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภาและความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงหรือไม่ และการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีตัวอย่าง คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

๑) **คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๙/๒๕๔๒** เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสมาชิกภาพของ นายชาญชัย อิสระเสนารักษ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครนายก

ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งคำร้องของนายสิทธิชัย กิตติธเนศวร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครนายกและคณะ รวม ๕๕ คน เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของนายชาญชัย อิสระเสนารักษ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครนายกสิ้นสุดลง เนื่องจากใช้วุฒิการศึกษาที่เป็นโมฆะในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือไม่

ระหว่างการพิจารณาปรากฏว่า ผู้ถูกร้องได้ยื่นใบลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๔๒ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า การลาออกดังกล่าวแม้ว่าจะมีผลให้สมาชิกภาพของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๘ (๓) ก็ตาม แต่ก็มิได้มีผลกระทบต่อประเด็นการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ เพราะไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญยุติการพิจารณาวินิจฉัย ประกอบกับกรณีนี้ผู้ร้องมิได้ขอถอนคำร้องกรณีจึงเป็นเรื่องที่ศาลรัฐธรรมนูญจะได้วินิจฉัยถึงความถูกต้องสมบูรณ์หรือไม่ของคุณสมบัติเกี่ยวกับวุฒิการศึกษาในการสมัครรับเลือกตั้ง อันนำไปสู่การวินิจฉัยประเด็นตามคำร้องว่า สมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง หรือไม่ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ต่อไปได้

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ผู้ถูกร้องจะใช้วุฒิปริญญาตรีในการสมัคร รับเลือกตั้ง แต่การพิจารณาความถูกต้องของปริญญาตรีก็จำเป็นต้องพิจารณาความถูกต้องของการศึกษาทุกระดับก่อนปริญญาตรี

เพราะความถูกต้องของการศึกษาแต่ละระดับมีความต่อเนื่องสัมพันธ์กัน พิจารณาข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า ผู้ถูกร้องมีบิดาเป็นคนต่างด้าวจบการศึกษาชั้นประถมศึกษาปีที่เจ็ดโดยมีใบสุทธิเป็นหลักฐานที่ถูกต้องและเป็นที่ยอมรับกันของคู่กรณีส่วนการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นจนถึงมัธยมศึกษาตอนปลายผู้ถูกร้องไม่สามารถนำเอกสารแสดงวุฒิการศึกษาของตนมาแสดงได้ ประกอบกับพยานบุคคลจากกรมการศึกษานอกโรงเรียนก็ได้ยืนยันว่า ที่ผู้ถูกร้องอ้างว่าจบมัธยมศึกษาตอนปลายจากการศึกษานอกโรงเรียนนั้น ตรวจสอบไม่พบรายชื่อของผู้ถูกร้องเป็นผู้เข้าศึกษาและจบการศึกษานอกโรงเรียน ข้อเท็จจริงจึงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องไม่ได้จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ทำให้ไม่สามารถเรียนต่อชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายและชั้นประกาศนียบัตรวิชาชีพเทคนิค (ปวท.) ได้ เพราะเป็นผู้ไม่มีคุณสมบัติในการเข้าเรียนในระดับนั้น ๆ ผู้ถูกร้องจึงไม่อาจใช้คุณสมบัติตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๙ (๑) ซึ่งบัญญัติให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีบิดาเป็นคนต่างด้าวจะต้องจบการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับมัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่าตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ ฯ หรือตามแผนการศึกษาของชาติ ฯ ในการสมัครรับเลือกตั้งได้

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของนายชาญชัย อิสระเสนารักษ์ สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๙๖ เพราะขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งมีบิดาเป็นคนต่างด้าวด้วยเหตุเกี่ยวกับวุฒิการศึกษา

๒) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒/๒๕๔๙ เรื่องประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสมาชิกภาพของ นายชูวิทย์ กมลวิศิษฏ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อพรรคชาติไทย

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๑๑๘ คน ได้อาศัยอำนาจตาม

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๖ เข้าชื่อเสนอคำร้องต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของนายชูวิทย์ กมลวิศิษฎ์ ผู้ถูกร้อง สิ้นสุดลง หรือไม่ เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยให้มีการยุบพรรคต้นตระกูลไทยซึ่งมีผู้ถูกร้องเป็นหัวหน้าพรรครวมเข้ากับพรรคชาติไทย ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นสมาชิกพรรคชาติไทยของผู้ถูกร้องไม่ครบกำหนดเก้าสิบวัน ทำให้ไม่มีคุณสมบัติที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ฯ มาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง ข้อความที่ว่า "ให้สมาชิกพรรคการเมืองเดิมเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใหม่ที่จัดตั้งขึ้น และให้บรรดาทรัพย์สิน หนี้สิน สิทธิ และความรับผิดของพรรคการเมืองเดิมโอนไปเป็นของพรรคการเมืองใหม่ตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง" นั้น มีความหมายว่า เมื่อมีการรวมพรรคการเมืองหนึ่งหรือหลายพรรคการเมืองเข้าเป็นพรรคการเมืองเดียวกันกับอีกพรรคการเมืองหนึ่งที่เป็นหลัก การให้บรรดาทรัพย์สิน หนี้สิน สิทธิ และความรับผิดของพรรคการเมืองเดิมโอนไปเป็นของพรรคการเมืองใหม่ ใช้บังคับเฉพาะบรรดาทรัพย์สิน หนี้สิน สิทธิ และความรับผิดของพรรคการเมือง ซึ่งการโอนดังกล่าวไม่นำมาใช้บังคับกับการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ดังนั้น การนับระยะเวลาการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใหม่ จึงต้องนับระยะเวลาตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ (๔) บัญญัติว่า "เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน" และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ฯ มาตรา ๗๓ วรรคสองตอนท้าย บัญญัติให้นำมาตรา ๗๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม การนับระยะเวลาการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใหม่ จึงเริ่มนับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้พรรคการเมืองที่รวมเข้ากับอีกพรรคการเมืองที่เป็นหลักนั้นยุบไป

เมื่อข้อเท็จจริงตามคำร้องปรากฏว่า ผู้ถูกร้องซึ่งเดิมเป็นสมาชิกพรรคต้นตระกูลไทย ต่อมาได้มีการรวมเข้ากับพรรคชาติไทยที่เป็นพรรคการเมืองหลัก ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ฯ มาตรา ๗๓ และศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยสั่งให้ยุบพรรคต้นตระกูลไทยรวมเข้ากับพรรคชาติไทยที่เป็นพรรคการเมืองหลัก เมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๘ ผู้ถูกร้องจึงเป็นสมาชิกพรรคชาติไทย ตั้งแต่วันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๘ เมื่อนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ วันที่ ๗ มกราคม ๒๕๔๘ ผู้ถูกร้องเป็นสมาชิกพรรคชาติไทย ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่ผู้ถูกร้องสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเพียงวันเดียว ดังนั้น ผู้ถูกร้องจึงขาดคุณสมบัติเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ อันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๘ วรรคหนึ่ง

๓) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๑/๒๕๔๓ เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๕ กรณีพลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ

พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ (ผู้ถูกร้อง) ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. (ผู้ร้อง) กรณีเข้ารับตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ยื่นเมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ กรณีเข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ยื่นเมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๐ และกรณีเข้ารับตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี ยื่นเมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๑ โดยได้แสดงรายการหนี้สินในบัญชี ฯ ที่ยื่นทั้ง ๓ ครั้ง รายการเดียวกันและยอดเงินกู้เท่าเดิม คือ รายการกู้ยืมเงินจากบริษัท เอ เอ เอส ออโต้ เซอร์วิส จำกัด ยอดเงินกู้รวม ๔๕ ล้านบาท ตามสัญญากู้ยืม ๓

ฉบับ สภาผู้แทนราษฎรมีการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ ผู้ถูกร้องเป็นรัฐมนตรีคนหนึ่งที่ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจด้วย ฝ่ายค้านได้หยิบยกเอาบัญชีฯ ที่ยื่นดังกล่าวมาอภิปรายในประเด็นว่า หนี้สินจำนวน ๔๕ ล้านบาท เป็นเท็จ หลังจากนั้น กลุ่มพิทักษ์สิทธิและเสรีภาพของประชาชนนำข้อมูลจากการอภิปรายไม่ไว้วางใจทำเป็นหนังสือยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอให้ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ถูกร้องและคณะกรรมการ ป.ป.ช. (ผู้ร้อง) เห็นว่าสัญญากู้ยืมเงิน ที่ผู้ถูกร้องแสดงในบัญชีฯ ทั้ง ๓ ครั้งนั้น ฟังได้ว่าผู้ถูกร้องไม่ได้กู้ยืมเงิน ตามสัญญากู้ยืมทั้ง ๓ ฉบับจริง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า พยานหลักฐานที่ฝ่ายผู้ถูกร้องนำสืบ ไม่มีน้ำหนัก ไม่น่าเชื่อถือ และรับฟังไม่ได้ โดยเฉพาะเชื่อไม่ได้ว่าผู้ถูกร้องมีหนี้สินเงินกู้ จำนวน ๔๕ ล้านบาท จริง เชื่อไม่ได้ว่าผู้ถูกร้องนำเงินกู้จำนวน ๔๕ ล้านบาทไปซื้อหุ้นบริษัท รอยัล ลานนา ทาวเวอร์ จำกัด จริง และเชื่อไม่ได้ว่า มีการโอนหนี้ของผู้ถูกร้องจำนวน ๔๕ ล้านบาท จากเจ้าหนี้เดิมที่เป็นกรรมการ ๓ คน ไปเป็นของบริษัท เอ เอ เอส ออโต้ เซอร์วิส จำกัด จริง

ศาลรัฐธรรมนูญลงมติด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์ ชี้ขาดว่า พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ ผู้ถูกร้องจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ

๔) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๙/๒๕๔๖ เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๕ กรณีนายพิเชษฐ สถิรชวาล จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ

สำนักงาน ป.ป.ช. ได้ตรวจสอบพบว่า นายพิเชษฐ สถิรชวาล ถูกศาลพิพากษาให้ร่วมรับผิดในฐานะเป็นลูกหนี้ร่วมกับบริษัท นิวส์เน็ตเวอร์ค จำกัด

และจำเลยอื่น ๆ อีก ๓ คน โดยให้ชำระหนี้ จำนวน ๔๘,๙๘๗,๑๒๘.๒๔ บาท พร้อมดอกเบี้ยแก่ธนาคารเครดิต อะกริกอล อินโดสุเอซ โจทก์ โดยศาลชั้นต้น (ศาลแพ่ง) ได้มีคำพิพากษาในคดีดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๓๖ ศาลอุทธรณ์มีคำพิพากษา เมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๓๗ และศาลฎีกามีคำพิพากษา เมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๓๙ และเนื่องจาก นายพิเชษฐ ฯ ไม่ชำระหนี้ตามระยะเวลาที่ศาลสั่ง ธนาคารอินโดสุเอซ (โจทก์) จึงได้นำเจ้าพนักงานบังคับคดีเข้ายึดทรัพย์สินของนายพิเชษฐ ฯ เมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๓๙ ประกอบด้วยที่ดิน จำนวน ๔ แปลง พร้อมสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินดังกล่าว ต่อมาวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๒ นางสุรีย์ สถิรชวาล ภรรยาของผู้ถูกร้อง ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่ง ขอขัดทรัพย์ในที่ดิน จำนวน ๒ แปลง และขอกันส่วนในเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดที่ดินอีก ๒ แปลง

คณะกรรมการ ป.ป.ช. (ผู้ร้อง) เห็นว่า จากการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินพร้อมทั้งเอกสารประกอบของผู้ถูกร้อง ที่ได้ยื่นต่อผู้ร้อง รวม ๙ ครั้ง ผู้ถูกร้องมิได้แสดงรายการหนี้สิน จำนวน ๔๘,๙๘๗,๑๒๘.๒๔ บาท ซึ่งเป็นลูกหนี้ร่วมกับลูกหนี้อื่นอีก ๔ คน ตามคำพิพากษาศาลฎีกา และหลังจากที่ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาแล้ว เจ้าพนักงานบังคับคดีได้ทำการยึดทรัพย์สินของผู้ถูกร้อง รวมทั้งภรรยาของผู้ถูกร้องได้ยื่นคำร้องขอขัดทรัพย์และกันส่วนในทรัพย์สินที่ถูกยึด แสดงให้เห็นว่า ผู้ถูกร้องได้ทราบถึงการเป็นหนี้จำนวนดังกล่าวแล้ว ก่อนที่จะยื่นบัญชี ฯ ต่อผู้ร้อง ครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ และได้รับรู้ถึงการเป็นหนี้ดังกล่าวโดยตลอด นอกจากนั้น ผู้ถูกร้องยังชี้แจงเหตุผลที่ไม่แสดงรายการหนี้สินดังกล่าวว่า เพราะจะมีผลกระทบต่อการต่อสู้คดีในชั้นศาล ซึ่งเท่ากับเป็นการยอมรับว่ามีเจตนาที่จะปกปิดรายการหนี้สินจำนวนดังกล่าวไว้ อย่างไรก็ตาม คำชี้แจงของผู้ถูกร้องก็ไม่สมเหตุสมผล เนื่องจากศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ผู้ถูกร้องรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วมเป็นจำนวนหนี้ที่แน่นอนแล้ว ซึ่งเจ้าหนี้จะเรียกชำระหนี้จากลูกหนี้คนใดคนหนึ่งสิ้นเชิงหรือแต่โดยส่วนก็ได้ การต่อสู้คดีในชั้นศาลดังกล่าวเป็นการต่อสู้ในเรื่องกรรมสิทธิ์ของทรัพย์สินที่ถูกบังคับคดีเท่านั้น

หาใช่การต่อสู้ในมูลหนี้เดิมที่ถึงที่สุดแล้ว อันจะเป็นเหตุให้ต้องปกปิดไว้ไม่

ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยว่า ผู้ถูกร้องจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๕ และต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ร้อง ตรวจพบว่ามีการกระทำดังกล่าว ตั้งแต่วันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๕ เป็นต้นไป

๕) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๑/๒๕๔๖ เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๕ กรณีนายรักเกียรติ สุขธนะ จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ

คณะกรรมการ ป.ป.ช. (ผู้ร้อง) ยื่นคำร้อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๕ กรณีนายรักเกียรติ สุขธนะ (ผู้ถูกร้อง) จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ในการยื่นบัญชีฯ ต่อผู้ร้องรวม ๘ ครั้ง คือ กรณีเข้ารับตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรณีเข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี กรณีเข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข กรณีพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข กรณีพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี กรณีพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี กรณีพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และ กรณีพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี โดยเป็นการยื่นบัญชีฯ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ รวม ๓ กรณี กรณีที่หนึ่งไม่แสดงรายการทรัพย์สิน (เงินฝากธนาคาร) ของตนเอง และ/หรือ คู่สมรส

ที่อยู่ในชื่อของบุคคลอื่น กรณีที่สอง ปกปิดทรัพย์สิน (ที่ดิน จำนวน ๓๕ แปลง) ของตนเอง โดยทำนิติกรรมอำพรางโอนสิทธิครอบครองไปอยู่ในชื่อของบุคคลอื่น กรณีที่สาม แสดงรายการหนี้สินเท็จ จำนวน ๒๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดว่า ผู้ถูกร้องจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๕

(๓) การวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือวินิจฉัยว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญใดมีอำนาจหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดหรือไม่ ซึ่งคำวินิจฉัยในส่วนนี้ได้สร้างบรรทัดฐานให้เกิดขึ้นในระบบกฎหมายหรือก่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องอำนาจหน้าที่ และการบังคับใช้ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ แก้ไขปัญหาอุปสรรคในการใช้อำนาจหน้าที่ของสถาบันทางการเมือง หรือองค์กรของรัฐในการบริหารราชการแผ่นดิน ตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีดังนี้

๑) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๓-๑๔ /๒๕๔๑ เรื่อง ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ความเป็นมาและข้อเท็จจริง กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... สภาผู้แทนราษฎรลงมติเมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๑ เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ซึ่งคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ และส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไปตามรัฐธรรมนูญ วุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๑ และลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๗๕ (๓) เพื่อให้มาตรา

ต่างๆ สมบูรณ์ขึ้น และเนื่องจากร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีบทบัญญัติจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ แต่มิได้ระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง จึงได้แก้ไขเพิ่มเติมคำปรารภ

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรรับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวคืนมาจากวุฒิสภาแล้ว สภาผู้แทนราษฎรได้ประชุมเมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๑ และลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา และตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ต่อมาคณะกรรมาธิการร่วมฯ ได้รายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมาธิการร่วมกัน ซึ่งเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา และแก้ไขเพิ่มเติมคำปรารภ ต่อมา วุฒิสภาลงมติเมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๑ เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ที่คณะกรรมาธิการร่วมกันเสนอมา แต่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๑ ไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ที่คณะกรรมาธิการร่วมกันเสนอ จึงเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ถูกยับยั้งไว้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) และโดยที่ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน สภาผู้แทนราษฎรจึงอาศัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ วรรคสอง ยกร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ขึ้นพิจารณาใหม่ในวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๑ และลงมติยืนยันตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร แต่โดยที่ร่างเดิมมิได้มีข้อความที่ระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอันจะเป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๙ สภาผู้แทนราษฎรจึงลงมติในวันเดียวกันด้วยเสียงข้างมากให้เพิ่มบทบัญญัติมาตรา ๓ ทวิ ซึ่งภายหลังได้ปรับปรุงเลขมาตราเป็น มาตรา ๔ มีข้อความว่า *"พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถานและการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราช*

อาณาจักรไทย"

สำหรับร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... นั้น มีข้อเท็จจริงของกระบวนการตราเป็นไปในทำนองเดียวกับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ... แต่มีข้อแตกต่างกันที่ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ... มิใช่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จึงต้องรอระยะเวลาให้ล่วงพ้น ๑๘๐ วัน

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ซึ่งเป็นร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร และลงมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากในวันเดียวกันให้เพิ่มบทบัญญัติมาตรา ๓ ทวิ ซึ่งภายหลังได้ปรับปรุงเลขมาตราเป็นมาตรา ๔ เพื่อระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามมาตรา ๒๙ วรรคสองด้วยนั้น เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นโดยยังไม่ได้ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภา จึงถือไม่ได้ว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา เพราะตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๙๐ รัฐสภาต้องประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เป็นการตรากฎหมายที่ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ ประกอบมาตรา ๙๓ มาตรา ๙๒ และมาตรา ๙๐ จึงตกไปทั้งฉบับตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม และการที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากเพิ่มบทบัญญัติ มาตรา ๔ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ภายหลังที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๗๖ แล้วนั้น เป็นการตรากฎหมายที่ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงตกไปทั้งฉบับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ด้วยเหตุผลเดียวกันกับกรณีการตราร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ....

๒) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๕/๒๕๔๑ เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอคำวินิจฉัยในการเสียสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณาเรื่องการเสียสิทธิของบุคคล

ซึ่งไม่ไปเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ แล้ว มีปัญหาว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมิได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมิใช่เหตุอันสมควรได้หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง บัญญัติว่า *"บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ"* แต่รัฐสภาตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ มาตรา ๒๓ เพียงว่า *"ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมิได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง... หรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมิใช่เหตุอันสมควรให้ถือว่า ผู้นั้นเป็นบุคคลซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ .... ให้ผู้นั้นเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด"* โดยมิได้ระบุให้ชัดเจนว่าสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐนั้น คือ "สิทธิ" ในเรื่องใดบ้าง เพราะสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐนั้น หากเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ การจำกัดสิทธิดังกล่าวจะต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ในกฎหมายนั้นด้วย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ มาตรา ๒๓ กำหนดการเสียสิทธิไว้ไม่สมบูรณ์และไม่ชัดเจนและให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิด้วย จึงเท่ากับเป็นการให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้กำหนดการเสียสิทธิและหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิดังกล่าวโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภา จึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ และมาตรา ๓๓๔ (๑) ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ มาตรา ๒๓ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมิได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมิใช่เหตุอันสมควร ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓

๓) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๑-๕๒/๒๕๔๒ เรื่อง ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเห็นว่า มติของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่กำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาว่า *"สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบันสามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ แต่จะต้องพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง และต้องไม่เป็นสมาชิกของพรรคการเมือง ตามมาตรา ๑๒๖ (๑) (๒) ของรัฐธรรมนูญ"* เป็นมติที่ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๕ วรรคสอง มีความหมายว่า เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้วให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบันทั้งชุดคงเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ต่อไปจนกว่าจะต้องตามเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งในสามประการ คือ ๑) ครบอายุของสภาผู้แทนราษฎร ๒) เมื่อมีการยุบสภา และ ๓) เมื่อสมาชิกภาพสิ้นสุดลงตามมาตรา ๓๒๓ ดังนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้คงเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้อยู่ต่อไปจนครบอายุของสภาผู้แทนราษฎรหรือเมื่อมีการยุบสภา ฯ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๕ วรรคสี่ มิให้นำบทบัญญัติ มาตรา ๑๒๖ (๒)

มาใช้บังคับกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๓๑๕ วรรคสอง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ (๒) บัญญัติลักษณะต้องห้ามของบุคคลมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา กรณี "เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วยังไม่เกินหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง" ลักษณะต้องห้ามดังกล่าวไม่ใช้บังคับกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๓๑๕ วรรคสอง เพราะถ้าไม่มีบทบัญญัติยกเว้นไว้ก็เท่ากับเป็นการตัดสิทธิมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบันสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาในคราวแรก ดังนั้น จึงเห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นบุคคลต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ (๒) มิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่จะมีขึ้นในคราวแรก

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มติของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาในส่วนที่วินิจฉัยว่า *"สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบันมีความเห็นว่า สามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ แต่จะต้องพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง...."* เป็นมติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๕

๔) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๔/๒๕๔๒ เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

นายกรัฐมนตรีได้เสนอรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้ดำเนินการคัดเลือกโดยคณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๗ เพื่อขอความเห็นชอบต่อวุฒิสภา วุฒิสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๗ บัญญัติไว้ชัดเจนว่าการแต่งตั้งบุคคลให้เป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องได้รับความเห็นชอบ

ของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองก่อน แต่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กำหนดให้แต่งตั้งได้โดยผ่านการคัดเลือกของคณะกรรมการพิเศษเป็นการเฉพาะซึ่งแตกต่างจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ วุฒิสภาจึงมีมติไม่รับรายชื่อดังกล่าวไว้พิจารณาให้ความเห็นชอบและแจ้งมติให้นายกรัฐมนตรีทราบ นายกรัฐมนตรีจึงเสนอเรื่องต่อประธานรัฐสภาเพื่อพิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๗๗ และมาตรา ๒๗๙ การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง จึงจะเสนอรายชื่อผู้ได้รับการแต่งตั้งไปเพื่อขอรับความเห็นชอบของวุฒิสภาได้ แต่เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองทั้งหมดสิบสามคนตามมาตรา ๒๗๙ ซึ่งมีองค์ประกอบที่เป็นตุลาการในศาลปกครองคือประธานศาลปกครองสูงสุด และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นตุลาการในศาลปกครองจำนวนเก้าคน รวมเป็นจำนวนถึงสิบคนในสิบสามคนแล้ว เห็นว่าคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อได้มีประธานศาลปกครองสูงสุดและตุลาการในศาลปกครอง ไม่ว่าจะเป็นตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นหรือตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเกิดขึ้นแล้วเท่านั้น และเมื่อรัฐธรรมนูญไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองหรือคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองในวาระเริ่มแรกไว้โดยชัดแจ้ง เพียงแต่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๗ วรรคหนึ่งว่า *"การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครอง.... ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ"* และวรรคสอง *"ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดิน อาจได้รับการแต่งตั้งให้เป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้ การแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ...ฯลฯ"* ซึ่งเมื่อเทียบเคียงกับการแต่งตั้งผู้พิพากษาในศาล

ยุติธรรม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ ที่บัญญัติว่า *"การแต่งตั้งและการให้ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมพ้นจากตำแหน่งต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมก่อน..."* จะเห็นได้ว่า ในส่วนของการแต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมนั้น รัฐธรรมนูญไม่ได้มีข้อความว่า "ตามที่กฎหมายบัญญัติ" ซึ่งเป็นเพราะรัฐธรรมนูญได้มีบทเฉพาะกาล มาตรา ๓๑๘ บัญญัติถึงการมีคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมในวาระเริ่มแรกไว้ แต่ในส่วนของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง รัฐธรรมนูญไม่ได้มีบทบัญญัติใดหรือบทเฉพาะกาลบัญญัติถึงการมีคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองในวาระเริ่มแรก แต่ได้บัญญัติข้อความว่า *"ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ"* จึงย่อมแสดงว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๗ ได้ให้อำนาจรัฐสภาไปตรากฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองได้ อนึ่ง ในชั้นการพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญตามรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๓ (เป็นพิเศษ) วันจันทร์ที่ ๒๑ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้มีการอภิปรายปัญหาในชั้นแรกเริ่มของการตั้งศาลปกครองตุลาการในศาลปกครองหรือคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง และกรรมาธิการได้ชี้แจงว่า กรรมาธิการต้องการให้เป็นอำนาจของรัฐสภาที่จะทำหน้าที่ตัดสินใจว่าจะใช้วิธีการแบบใด

เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๗ และมาตรา ๙๘ ได้บัญญัติวิธีการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดครั้งแรกโดยมาตรา ๙๗ บัญญัติให้มีคณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดำเนินการคัดเลือกบุคคลที่จะแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จำนวนไม่เกินยี่สิบสามคนแล้ว ดำเนินการตามวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๙๘ โดยให้นำความในมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง มาใช้บังคับโดยอนุโลม คือ ให้นายกรัฐมนตรีนำรายชื่อที่คณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเสนอนั้น เสนอขอความเห็นชอบต่อวุฒิสภาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายชื่อเอาไว้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรง

พระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ซึ่งมาตรา ๙๘ ได้บัญญัติไว้ด้วยว่า เมื่อมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดแล้ว ให้คณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเป็นอันพ้นจากหน้าที่ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีการพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๗ และมาตรา ๙๘ ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติวิธีการที่จะให้ได้มาซึ่งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเฉพาะในครั้งแรก จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๗

ฉะนั้น การที่นายกรัฐมนตรีเสนอรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่คณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีการพิจารณาคดีปกครองพ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๗ เสนอมาตามมาตรา ๙๘ ไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ จึงเป็นการดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๗ และมาตรา ๒๗๙ และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ วุฒิสภาจึงต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๗ วรรคสอง และตามที่กฎหมายบัญญัติ

๕) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๔๓ เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป กล่าวคือ คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรับสมัครบุคคลเพื่อรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาระหว่างวันที่ ๑๙-๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๒ โดยมีคู่มือการสมัครรับเลือกตั้งฯ มอบให้ผู้สมัคร แต่มิได้อธิบายคำว่า "เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ" ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๙ (๑๑) ไว้ ทำให้ผู้สมัครเข้าใจว่าตนไม่มีลักษณะต้องห้าม ประกอบกับเมื่อ

คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้ตรวจสอบหลักฐานการสมัครฯ แต่ละรายและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งฯ แล้ว ต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัย คำว่า "เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ" เป็นเหตุให้มีการแจ้งผลการไม่รับสมัครภายหลัง รวมทั้งกรรมการหรืออนุกรรมการอีก ๒๘ ตำแหน่ง ถูกตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งฯ เนื่องจากที่มีลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา ๘๗ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๙ (๑๑)

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า ความหมายคำว่า "เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ" ในมาตรา ๑๐๙ (๑๑) เป็นการตีความบทบัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา จึงต้องตีความอย่างแคบ การตีความถ้อยคำที่มีลักษณะเช่นนี้ควรถือว่าคำทั่วไปมีความหมายในแนวทางเดียวกันกับคำเฉพาะที่มาก่อน หมายความว่าในกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายมีถ้อยคำเฉพาะตั้งแต่สองคำขึ้นไป และมีถ้อยคำที่เป็นคำทั่วไปตามหลังคำเฉพาะ คำทั่วไปนั้นต้องมีความหมายแคบกว่าความหมายธรรมดาของคำนั้น โดยจะต้องมีความหมายเฉพาะในเรื่องและประเภทเดียวกันกับคำเฉพาะที่มาก่อนหน้าคำทั่วไป คำว่า "เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ" เป็นคำทั่วไป จึงต้องตีความโดยให้มีความหมายคล้ายคลึงกันหรือในแนวเดียวกับคำว่า "พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น" ดังนั้น คำว่า "เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ" ต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้ (๑) ได้รับแต่งตั้งหรือเลือกตั้งตามกฎหมาย (๒) มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายและปฏิบัติงานประจำ (๓) อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐ (๔) มีเงินเดือน ค่าจ้าง หรือ ค่าตอบแทนตามกฎหมาย

ศาลรัฐธรรมนูญ เห็นว่า บุคคลซึ่งเป็นกรรมการหรืออนุกรรมการรวม ๒๗ ตำแหน่ง ได้รับการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งตามกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือหน้าที่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย และปฏิบัติงานประจำ

แต่การใช้อำนาจหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่โดยคณะบุคคลที่ประกอบกันขึ้นเป็นคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการ แต่ละคนไม่สามารถใช้อำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเป็นของคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการได้ด้วยตนเองโดยลำพัง เพราะกฎหมายให้อำนาจหน้าที่แก่คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการ แม้จะอยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐและมีเงินเดือน ค่าจ้าง หรือคำตอบแทนตามกฎหมายก็ตาม เห็นว่าที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัย บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งต่าง ๆ รวม ๒๗ ตำแหน่ง เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๙(๑๑) จึงเป็นการวินิจฉัยไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ดังนี้ (๑) กรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย (๒) กรรมการอิสลามประจำจังหวัด (๓) กรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ป.ป.ง) (๔) ประธานหรือกรรมการบริหารขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (๕) ประธานหรือกรรมการในคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) (๖) กรรมการการประถมศึกษาจังหวัด (๗) กรรมการสภาประจำสถาบันราชภัฏ (๘) กรรมการสภาสถาบันราชภัฏ (๙) อนุกรรมการข้าราชการตำรวจประจำจังหวัด (อ.ก.ตร. จังหวัด) (๑๐) อนุกรรมการข้าราชการครูสามัญ (อ.ก.ค. จังหวัด) (๑๑) อนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง (อ.ก.พ. กระทรวง) (๑๒) อนุกรรมการสามัญประจำกรม (อ.ก.พ. กรม) (๑๓) อนุกรรมการสามัญประจำจังหวัด (อ.ก.พ. จังหวัด) (๑๔) อนุกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (๑๕) อนุกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน (๑๖) กรรมการสภามหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย (๑๗) กรรมการของสถาบันพระปกเกล้า (๑๘) กรรมการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (๑๙) กรรมการองค์การคลังสินค้า (๒๐) อนุกรรมการในคณะกรรมการบริหารเงินทุนหมุนเวียนระดับจังหวัด (๒๑) กรรมการสภาสถาบัน สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (๒๒) กรรมการสภาทนายความ (๒๓) กรรมการมรรยาททนายความ (๒๔) กรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตเทศบาล เขตสุขาภิบาล และเขตราชการส่วนท้องถิ่น

(๒๕) กรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (๒๖) กรรมการสภามหาวิทยาลัย (๒๗) กรรมการสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย

การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยว่า ตำแหน่งผู้พิพากษาสมทบเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๙ (๑๑) นั้น เห็นว่าผู้พิพากษาสมบทเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดี มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย และใช้บทบัญญัติว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัยสำหรับข้าราชการตุลาการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการมาใช้บังคับแก่ผู้พิพากษาสมทบโดยอนุโลม ผู้พิพากษาสมทบ จึงอยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐและได้รับค่าป่วยการ ค่าพาหนะเดินทาง ค่าเช่าที่พัก และค่าตอบแทนอย่างอื่น ดังนั้น ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยว่า ตำแหน่งผู้พิพากษาสมทบเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ จึงชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๙ (๑๑)

๖) **คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖/๒๕๔๓** เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยขอบเขตการใช้บังคับตามมาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า เนื่องด้วยในวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๓ จะมีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ในการนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติว่า

"มาตรา ๖๘ บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ

การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ"

คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาแล้วเห็นว่ามีปัญหาในการปฏิบัติ

หน้าที่ให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว เห็นควรส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความว่า มีบุคคลใดบ้างที่ไม่อยู่ในข่าย หรือได้รับการยกเว้นมิต้องไปแจ้งเหตุอันควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ตามมาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า มีประเด็นต้องพิจารณาว่า บุคคลผู้มีหน้าที่ในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ นี้ จะใช้กับพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท และ พระบรมราชวงศ์ด้วยหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ในช่วงการร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยมีเรื่องเกี่ยวข้องกับพระบรมวงศานุวงศ์ว่าควรดำรงอยู่ในฐานะอย่างใดในทางการเมือง ดังปรากฏในพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ ๑/๖๐ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ที่มีถึงพระยามโนปกรณ์นิติธาดา ประธานคณะกรรมการราษฎรว่า ทรงเห็นด้วยตามความคิดของ พระยามโนปกรณ์นิติธาดา ที่เห็นว่า พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไป ย่อมดำรงอยู่เหนือการเมือง ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ มีบัญญัติ ในมาตรา ๑๑ ว่า "พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไป โดยกำเนิดหรือโดยแต่งตั้งก็ตาม ย่อมดำรงอยู่ในฐานะเหนือการเมือง" รัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับรวมทั้งฉบับปัจจุบันมีหมวดว่าด้วยพระมหากษัตริย์เป็นการเฉพาะ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่รับรองสถานะพิเศษของสถาบันพระมหากษัตริย์ ตามคติการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่เหนือการเมือง และทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิด กล่าวหา หรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้ และรัฐธรรมนูญมาตรา ๓ บัญญัติว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เมื่อพระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงใช้อำนาจอธิปไตยแล้ว จึงย่อมไม่มีเหตุผลใดที่จะต้องมีหน้าที่เลือกผู้แทนมาเพื่อใช้

อำนาจนั้นอีก

ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ บัญญัติให้บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัตินั้น เนื่องจากพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ทรงดำรงอยู่เหนือการเมือง และทรงดำรงไว้ซึ่งความเป็นกลางทางการเมือง ประกอบกับที่ผ่านมาพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระราชโอรส และพระราชธิดา ไม่เคยทรงใช้สิทธิเลือกตั้งแต่อย่างใด หากกำหนดให้พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท และพระบรมราชวงศ์ซึ่งจะควรสืบราชสันตติวงศ์ตามกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช ๒๔๖๗ ซึ่งมีความใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์ และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ปฏิบัติพระราชกรณียกิจแทนพระองค์อยู่เป็นนิจ ทรงมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งย่อมจะก่อให้เกิดความขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกันกับหลักการเกี่ยวกับการดำรงอยู่เหนือการเมืองและความเป็นกลางทางการเมืองของพระมหากษัตริย์

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น เพื่อรักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๑ ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ไม่ใช้กับพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท และพระบรมราชวงศ์ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๓

๗) **คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๓/๔๓** เรื่อง อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่

ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป กล่าวคือ ประเทศไทยได้ร่วมลงนามในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ เมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๓๕ ในคราวประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ณ

กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล โดยมีผู้แทนรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ร่วมลงนามทั้งหมด ๑๕๗ ประเทศ แต่การลงนามดังกล่าวจะมีผลผูกพันต่อเมื่อประเทศไทยได้ให้สัตยาบันแล้ว คณะรัฐมนตรีจึงได้มอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาก่อนการให้สัตยาบันอนุสัญญา ฯ ปรากฏว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างมีความเห็นแตกต่างกันว่า อนุสัญญา ฯ เป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสองหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า

๑. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้การทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ซึ่งทรงกระทำทางคณะรัฐมนตรี โดยมีเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในวรรคสองว่า หนังสือสัญญา ๓ ประเภท คือ หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ และหนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญานั้นต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา คำว่า "หนังสือสัญญา" แม้จะมิได้บัญญัติความหมายไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ก็อาจกล่าวได้ว่า หนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ มีความหมายครอบคลุมถึงความตกลงทุกประเภทที่ประเทศไทยทำขึ้นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ หนังสือสัญญาดังกล่าวต้องมีลักษณะที่ทำขึ้นเป็นหนังสือและเป็นสัญญาที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศโดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ กล่าวถึงหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น ดังนั้น คำว่า "สัญญาอื่น" ย่อมหมายถึง หนังสือสัญญาที่ทำกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ เช่นเดียวกับหนังสือสัญญาสันติภาพและหนังสือสัญญาสงบศึก จะเป็นหนังสือสัญญาภายใต้บังคับของกฎหมายภายในของประเทศใดประเทศ

หนึ่งมิได้ ดังนั้น อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ จึงเป็นหนังสือสัญญาตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔

๒. อนุสัญญา ฯ มาตรา ๑๕ วรรคสอง กำหนดว่า ภาคีคู่สัญญาแต่ละฝ่ายจะพยายามสร้างสภาพการณ์เอื้ออำนวยต่อการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมโดยภาคีคู่สัญญาอื่น ๆ เพื่อการใช้ประโยชน์ที่ไม่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อม และจะพยายามไม่กำหนดข้อจำกัดซึ่งขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา ฯ และเมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ในอนุสัญญา ฯ มาตรา ๑ กำหนดว่า เพื่ออนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อการใช้ประโยชน์ องค์ประกอบของความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน และเพื่อการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม หมายความว่า รัฐภาคีต้องเอื้ออำนวยให้รัฐภาคีอื่นเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมของตนและพยายามไม่กำหนดข้อจำกัดในการใช้ประโยชน์จากองค์ประกอบของความหลากหลายทางชีวภาพและพยายามไม่กำหนดข้อจำกัดการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรม ซึ่งสรุปได้ว่าต้องเอื้ออำนวยให้รัฐภาคีอื่นได้เข้าถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมของตนได้ด้วย เท่ากับเป็นการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐในการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมของตน ซึ่งเดิมมีอำนาจอธิปไตยอย่างสมบูรณ์

๓. ขอบเขตของอนุสัญญาฯ มาตรา ๔ กำหนดว่า (๑) ในกรณีองค์ประกอบของความหลากหลายทางชีวภาพ ให้อนุสัญญา ฯ ใช้บังคับภายในพื้นที่ที่อยู่ในเขตอำนาจของรัฐภาคี และ (๒) ในกรณีกรรมวิธีและกิจกรรมซึ่งดำเนินการภายใต้อำนาจหรือการควบคุมของรัฐภาคี ไม่ว่าจะมีผลกระทบเกิดขึ้น ณ ที่ใด ให้อนุสัญญาฯ ใช้บังคับทั้งภายในและนอกเขตอำนาจดังกล่าว ดังนั้น การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ จะมีผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์และการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมระหว่างประเทศไทยกับรัฐภาคีอื่น เป็นการให้สิทธิและการถูกจำกัดสิทธิไปพร้อม ๆ กัน ซึ่งจะต้องมีการออกกฎหมายหรือปรับปรุงกฎหมายภายในที่ใช้บังคับอยู่ ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หลักการและขอบเขตของอนุสัญญาฯ เห็นได้ว่าเป็นการ

เปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐในการใช้ทรัพยากรพันธุกรรม และเป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง

๘) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓-๔/๒๕๔๕ เรื่อง วุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) (กรณีสภาผู้แทนราษฎรยืนยันร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. .... โดยไม่รอผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้วของวุฒิสภา)

ความเป็นมาและข้อเท็จจริง กล่าวคือ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. .... สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบและได้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อวุฒิสภา วุฒิสภาได้พิจารณาและมีมติแก้ไขเพิ่มเติม และส่งร่างพระราชบัญญัติคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแล้ว มีมติไม่เห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จึงได้มีการตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้วได้เสนอรายงาน และร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ต่อสภาทั้งสอง โดยสภาผู้แทนราษฎรนำบรรจุเข้าวาระการประชุม วันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ส่วนวุฒิสภาบรรจุเข้าวาระการประชุม วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมาธิการร่วมกันแล้ว มีมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอญัตติต่อที่

ประชุมสภาผู้แทนราษฎรว่า เนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน จึงขอให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรใช้สิทธิยืนยันร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ ต่อไปทันที ในที่สุดที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติว่า สภาผู้แทนราษฎรสามารถใช้สิทธิยืนยันร่างพระราชบัญญัติได้โดยไม่ต้องรอการพิจารณาของวุฒิสภา และมีมติยืนยันให้ใช้ร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร และประธานสภาผู้แทนราษฎรได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ แจ้งผลการประชุมให้วุฒิสภาทราบพร้อมทั้งแจ้งว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ถือว่าผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว และจะส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ ต่อไป

ในคราวประชุมวุฒิสภา วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ที่ประชุมวุฒิสภาทราบถึงหนังสือแจ้งการยืนยันร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจากประธานสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมวุฒิสภาจึงได้ลงมติด้วยเสียงข้างมากว่า มติยืนยันร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยสภาผู้แทนราษฎร เป็นการกระทำที่ไม่เป็นไปตามขั้นตอนสำคัญที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ จึงยังถือตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ ไม่ได้ว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า การที่สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาและลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติ ที่คณะกรรมาธิการร่วมกันเสนอ จึงยังถือไม่ได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. .... ถูกยับยั้ง จนกว่าวุฒิสภาจะได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่คณะกรรมาธิการร่วมกันได้พิจารณาแล้วเสียก่อน ทั้งนี้ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) เมื่อร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวยังไม่ถูกยับยั้งสภาผู้แทนราษฎร จึงไม่สามารถยกร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นพิจารณาใหม่ในทันที และลงมติยืนยันให้ใช้ร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ ได้ แม้ร่างพระราชบัญญัตินั้นจะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินก็ตาม เพราะเป็นการตัดทอน

อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๙๐ และมาตรา ๙๒ ดังนั้น กรณีจึงยังถือไม่ได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. .... ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า การที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมีพ.ศ. .... ของคณะกรรมาธิการร่วมกัน โดยวุฒิสภายังไม่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว ยังถือไม่ได้ว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวถูกยับยั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) และถือไม่ได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว และเมื่อได้วินิจฉัยดังกล่าวแล้ว จึงไม่จำต้องวินิจฉัยประเด็นที่ว่ากระบวนการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. .... ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) และมาตรา ๑๗๖ หรือไม่อีก

จากที่กล่าวมาข้างต้นทั้งหมด จะเห็นได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทอย่างมากในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยเฉพาะในส่วนของคำวินิจฉัยที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะนอกจากจะช่วยวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้ว ยังเป็นการวางหลักกฎหมาย เช่น ความหมายของคำว่า "เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ" เป็นต้น อีกด้วย

๙) **คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๘/๒๕๔๕** เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง

ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป กล่าวคือ คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ ได้พิจารณาสรรหาผู้ซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวนห้าคน เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๔

และที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้พิจารณาสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวนห้าคน เมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๔๔ ในการสรรหากรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหาฯ ปรากฏว่า มีผู้สมัครและมีผู้ได้รับการเสนอชื่อเข้ารับการสรรหา จำนวนห้าสิบห้าคน ซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการสรรหาฯ ได้สรรหาโดยประชุมลงคะแนน รวม ๗ รอบ ซึ่งการลงคะแนนรอบที่ ๑ รอบที่ ๒ และรอบที่ ๓ มีผู้ได้คะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ รอบละ ๑ คน การลงคะแนนในรอบที่ ๔ มีผู้สมัครได้รับคะแนนสามคน แต่ไม่มีผู้ใดได้คะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่ คณะกรรมการสรรหา ฯ จึงลงคะแนนอีกครั้งหนึ่ง ในรอบที่ห้า ปรากฏผลคะแนนเช่นเดียวกับรอบที่ ๔ คณะกรรมการสรรหาฯ จึงเปลี่ยนหลักเกณฑ์ใหม่ในรอบที่ ๖ โดยนำผู้สมัครเฉพาะผู้ได้คะแนนสูงสุดสามคนมาลงคะแนนให้กรรมการสรรหาแต่ละคนลงคะแนนได้คนละ ๑ คะแนน แล้วตัดผู้ได้คะแนนต่ำสุดออกไป จากนั้นจึงจะนำสองคนที่เหลือมาลงคะแนนอีกครั้งหนึ่ง ปรากฏผลว่า นายพยนต์ พันธ์ศรี ได้คะแนนต่ำสุด จึงถูกตัดออกจากบัญชีไปการลงคะแนนในรอบที่ ๗ กรรมการสรรหาฯ แต่ละคน ลงคะแนนได้คนละ ๒ คะแนน ปรากฏว่า พลเอก ศิรินทร์ ธูปกล่ำ และนายสมชัย ศรีสุทธิยากร ได้คะแนนเต็ม คนละ ๑๐ คะแนน คณะกรรมการสรรหาฯ จึงเสนอชื่อบุคคลทั้งสองและอ้างว่าได้คะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่ คณะกรรมาธิการฯ ได้มีหนังสือเสนอรายงานการพิจารณาของคณะกรรมาธิการฯ ต่อประธานวุฒิสภา และต่อมาวุฒิสภาได้ลงมติเลือกกรรมการการเลือกตั้งจำนวนห้าคน คือ พลตำรวจโทวาสนา เพิ่มลาภ พลเอก ศิรินทร์ ธูปกล่ำ นายวีระชัย แนวบุญเนียร นายจรัล บูรณพันธุ์ศรี และนายปริญญา นาคฉัตรีย์ ทั้งนี้ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๔

ต่อมา สมาชิกวุฒิสภารวมสี่สิบเอ็ดคน ได้มีหนังสือเสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภา ในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง และประธานรัฐสภาได้ส่งเรื่องดังกล่าวมาเพื่อ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้ (๑) คณะกรรมการสรรหาฯ มีอำนาจตัดสิทธิผู้สมัครอื่นในรอบที่ ๖ จำนวนสี่สิบเก้าคน ไม่นำมารวมเพื่อลงคะแนนสรรหา หรือไม่ และการดำเนินการเช่นว่านั้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ (๒) การลงมติในรอบที่ ๗ แม้จะมีคะแนนเสียงในการเสนอชื่อไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จะถือว่าเป็นมติที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ หากไม่ชอบจะถือว่าต้องให้คณะกรรมการสรรหา ฯ เสนอรายชื่อผู้ซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง จำนวนสองคน หรือต้องให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาสรรหาผู้ซึ่งสมควรเป็นกรรมการเลือกตั้งแทน หรือไม่ และ (๓) เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่ากระบวนการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งขัดต่อรัฐธรรมนูญ จะต้องมีการสรรหากรรมการการเลือกตั้งใหม่ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ (๑) และ (๓) กำหนดวิธีการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง โดยคณะกรรมการสรรหาฯ ไว้อย่างกว้างๆ ว่า ให้สรรหาผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๓๗ จำนวนห้าคน เสนอต่อประธานวุฒิสภา พร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่มีเหตุทำให้ต้องเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หากไม่อาจดำเนินการได้ภายในเวลาที่กำหนด หรือไม่อาจเสนอชื่อได้ครบจำนวนภายในเวลาที่กำหนด ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาเสนอชื่อแทนจนครบจำนวนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ครบกำหนดที่คณะกรรมการสรรหาฯ ต้องเสนอชื่อ และกำหนดไว้ว่ามติในการเสนอชื่อต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ โดยไม่ได้กำหนดรายละเอียดในการดำเนินการอื่นๆ ของคณะกรรมการสรรหาฯ เพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อไว้ เมื่อการลงคะแนนในรอบที่ ๔ และ ๕ เกิดปัญหา ไม่ได้ผู้ที่ได้คะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่ การที่คณะกรรมการสรรหาเปลี่ยนหลักเกณฑ์ในการลงคะแนนรอบที่ ๖ เพราะไม่สามารถหาผู้ที่ได้คะแนนสามในสี่ได้นั้น เป็นการเปลี่ยนหลักเกณฑ์โดยคัดคนออก เพื่อให้ได้คนที่เหลืออยู่ตามจำนวนของผู้ที่จะได้รับการสรรหาที่ยังไม่ครบอีกสองคน

แล้วนำสองคนที่ได้นั้นมาให้กรรมการสรรหาฯ ทุกคน ลงคะแนนรับรองในรอบที่ ๗ ให้ได้คะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่ตามรัฐธรรมนูญ เป็นการกำหนดให้กรรมการสรรหาฯ ต้องเลือกบุคคลเพียงสองคนเท่านั้น โดยไม่ได้นำคนที่เหลืออยู่ทั้งหมดมาทำการเลือก ดังนั้น จึงไม่ใช่เป็นการสรรหาตามความหมายที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ (๑) บัญญัติไว้ การเปลี่ยนหลักเกณฑ์ในการลงคะแนนในรอบที่ ๖ จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทำให้การลงคะแนนเฉพาะในรอบที่ ๖ และมติที่เลือกบุคคล ในรอบที่ ๗ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ส่วนการลงคะแนนที่คณะกรรมการสรรหา ฯ ดำเนินการสรรหาบุคคลได้ในรอบที่ ๑ ถึงรอบที่ ๓ ที่ได้เสนอรายชื่อต่อวุฒิสภา นั้น เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

เมื่อกระบวนการสรรหาของคณะกรรมการสรรหา ฯ รอบที่ ๖ และที่ ๗ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ต้องถือว่าผู้ที่ได้รับการสรรหาในรอบที่ ๖ และที่ ๗ ไม่เป็นผู้ได้รับการสรรหาและไม่ใช่ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อต่อวุฒิสภาเพื่อเลือกเป็นกรรมการการเลือกตั้ง ดังนั้น การที่ผู้ได้รับการสรรหาในรอบที่ ๖ และที่ ๗ ได้รับการเลือกตั้งจากวุฒิสภาให้เป็นกรรมการการเลือกตั้ง จึงไม่สมบูรณ์อันมีผลต้องมีการสรรหากรรมการการเลือกตั้งใหม่

๑๐) **คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๔๖** เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๙ (๓) เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ไต่สวนและวินิจฉัยแล้วเป็นอันยุติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓) การที่

ก.พ. มากลับฐานความผิดเป็นผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้มีมติให้นายวีรพล ดวงสูงเนิน กลับเข้ารับราชการนั้น จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า การอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ และการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ใช้คำว่า "อุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษ" พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ใช้คำว่า "อุทธรณ์คำสั่งลงโทษ" การใช้สิทธิอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหา อันเนื่องมาจากการลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ มิใช่ฐานความผิดจากการสอบสวนวินัยโดยผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาเอง และมิใช่กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ การอุทธรณ์จึงต้องอยู่ในขอบเขตที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ บัญญัติไว้ โดยมีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น กล่าวคือ อุทธรณ์ได้เฉพาะระดับโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ องค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา (ก.พ.) และองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาตามขั้นตอนต่อจากกระบวนการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการสมบูรณ์เสร็จสิ้นแล้ว จึงมีอำนาจพิจารณาเฉพาะเรื่องดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนตามฐานความผิดเดิมที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติเท่านั้น การที่องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำ หรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นการเฉพาะ โดยการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงใหม่ แล้วเปลี่ยนฐานความผิดเพื่อกำหนดโทษใหม่ จึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและพระราช

บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการไต่สวนและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑วรรคหนึ่ง (๓) เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่จึงเป็นอันยุติ ดังนั้น องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติวินิจฉัยยุติแล้วให้เป็นประการอื่นได้อีก

๑๑) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๑/๔๘ เรื่อง สภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน "กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย - มาเลเซีย"

สภาผู้แทนราษฎรโดยประธานสภาผู้แทนราษฎร ยื่นคำร้องลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน "กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย" สรุปได้ว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เสนอรายงานผลการตรวจสอบ ฯ ต่อสภาผู้แทนราษฎรตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ แต่ก่อนจะมีการพิจารณาเรื่องดังกล่าวได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายและมีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย โดยฝ่ายแรก เห็นว่า รายงานดังกล่าวคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอ้างว่าอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐

วรรคหนึ่ง (๑) แต่ควรต้องพิจารณา มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๖) ด้วย และรายงานฯ ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่า มีเหตุการณ์ปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจกับผู้ชุมนุมคัดค้านโครงการฯ ยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลยุติธรรมและคดียังไม่ยุติ การดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติน่าจะขัดต่อพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฯ มาตรา ๒๒ ดังนั้น เมื่อการดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว หากสภาผู้แทนราษฎรพิจารณารับทราบรายงานฯ ไปแล้ว ต่อมาคำพิพากษาของศาลถึงที่สุดปรากฏผลไม่ตรงกับที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสรุปย่อมก่อให้เกิดปัญหาตามมาอีก ฝ่ายที่สองเห็นว่า การดำเนินการตรวจสอบของคณะกรรมการฯ ไม่น่าจะขัดต่อมาตรา ๒๒ ของพระราชบัญญัติดังกล่าว เนื่องจากเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลเป็นคนละกรณีกับที่คณะกรรมการฯ พิจารณาและคณะกรรมการ ฯ ได้ดำเนินการตรวจสอบก่อนที่จะมีการฟ้องคดีต่อศาล

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๙๙ มาตรา ๒๐๐ และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสรุปได้ว่า มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบ เมื่อมีการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนแล้วเสนอมาตรการการแก้ไขต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการแก้ไข ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการแก้ไขตามมาตรการที่เสนอหรือดำเนินการแล้วแต่ไม่แล้วเสร็จโดยไม่มีเหตุอันสมควรให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรายงานต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อสั่งการให้มีการดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน แต่หากการดำเนินการดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจของนายกรัฐมนตรีที่จะสั่งการได้หรือไม่มีการดำเนินการหรือสั่งการให้ดำเนินการตามมาตรการการแก้ไข ภายหลังที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรายงานต่อนายกรัฐมนตรีแล้ว พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนด

ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป ซึ่งกระบวนการและขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าวสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) และเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๒ ที่บัญญัติว่า "ในกรณีที่มีการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและมิใช่เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ให้คณะกรรมการมีอำนาจตรวจสอบและเสนอมาตรการการแก้ไขตามพระราชบัญญัตินี้" เห็นว่าวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติมาตรานี้ ต้องการให้ศาลเป็นองค์กรผู้มีอำนาจชี้ขาดการกระทำหรือการละเลยการกระทำที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เป็นความผิดต่อกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การใช้บังคับบทบัญญัติมาตราดังกล่าวจะต้องไม่มีผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑)

สำหรับรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน "กรณีความรุนแรง อันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย - มาเลเซีย" เป็นผลมาจากเหตุการณ์การสลายการชุมนุมของกลุ่มผู้ชุมนุมคัดค้านโครงการฯ โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทำให้มีผู้บาดเจ็บ และเจ้าหน้าที่ตำรวจได้จับกุมผู้ชุมนุม เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๕ ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ดำเนินการตรวจสอบและจัดทำรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนดังกล่าว และเสนอมาตรการการแก้ไขแล้ว ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการหรือสั่งการให้ดำเนินการตามมาตรการการแก้ไข ภายหลังที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรายงานต่อนายกรัฐมนตรีแล้ว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงได้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป แม้จะปรากฏว่าได้มีการฟ้องคดีต่อศาลภายหลังการเข้าดำเนินการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็ตาม แต่การตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฯ

มาตรา ๒๒ ในส่วนที่บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการตรวจสอบและเสนอมาตรการการแก้ไขอันสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑)

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) ในการตรวจสอบและทำรายงานกรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย - มาเลเซีย แล้วนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรได้

บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือวินิจฉัยว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญใดมีอำนาจหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดหรือไม่นั้น ถือว่าเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะในการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ในหลายกรณีเป็นการตรวจสอบว่า การกระทำขององค์กรดังกล่าวนั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ด้วย นอกจากนี้แล้วศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักในการใช้อำนาจอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์องค์กรต่างๆ อีกด้วย เช่น คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๔๓ ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยวางเป็นบรรทัดฐานว่า "บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ที่บัญญัติให้บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ไม่ใช้กับพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท และพระบรมราชวงศ์" เป็นต้น

๓.๓ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการคลี่คลายปัญหาการบริหารประเทศ

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการคลี่คลายปัญหาการบริหารประเทศ โดยส่วนใหญ่เป็น ปัญหาอันเนื่องมาจากปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือปัญหาจากการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตัวอย่างของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญมีดังนี้

๑) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๖/๒๕๔๓ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการออกพระราชกฤษฎีกา เรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๕๙ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า *"ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญทั่วไป และสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ"* และมาตรา ๑๕๙ วรรคสาม ที่บัญญัติ *"ส่วนวันเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนด"* และเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ ๒๗ (สมัยประชุมสามัญทั่วไป) เมื่อวันพุธที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๑ ได้ลงมติกำหนดให้วันที่ ๒๔ มิถุนายน ของปีนั้น ๆ เป็นวันเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ โดยยึดถือปฏิบัติตามมติดังกล่าวตลอดมา ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติหลักการของร่างพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ พ.ศ. ๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๔๓ และนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายแล้ว เมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๓ แต่การตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมสภาสมัยสามัญนิติบัญญัติ ในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๓ ปรากฏว่า การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่แทนชุดเดิมที่ครบวาระเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๓ ยังไม่สามารถจัดให้มีสมาชิกวุฒิสภาครบจำนวนสองร้อยคน เพื่อประกอบกันเป็นวุฒิสภาตามมาตรา ๑๒๑ ได้ กรณีจึงมีปัญหาว่า คณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการเพื่อให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๓ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า

๑. รัฐธรรมนูญบัญญัติให้การประชุมรัฐสภามีสมัยประชุมสามัญทั่วไปและสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ พระมหากษัตริย์ทรงเรียกประชุมรัฐสภา การเรียกประชุมรัฐสภาให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา และให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนดวันเริ่มสมัยประชุมสามัญ นิติบัญญัติ การดำเนินการเพื่อให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภานั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของ

คณะรัฐมนตรีที่จะนำขึ้นทูลเกล้า ฯ ถวาย และนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ดังนั้นการเรียกประชุมรัฐสภาจึงมีความหมายว่าเป็นการแจ้งกำหนดวันเริ่มสมัยประชุมเพื่อให้สมาชิกมาประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ สำหรับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๒๐/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๓ ที่วินิจฉัยว่า *"สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งมีจำนวนยังไม่ครบสองร้อยคน ไม่อาจดำเนินการให้มีการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ได้"*นั้น เป็นการวินิจฉัยตามประเด็นที่ประธานรัฐสภาเสนอคำร้องมาว่า สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งจำนวนยังไม่ครบสองร้อยคนจะปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญได้หรือไม่เท่านั้น ไม่ได้หมายความว่าไม่มีวุฒิสภา เพราะวุฒิสภาเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มี จึงเป็นองค์กรที่ต้องมีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติกำหนดให้วันที่ ๒๔ มิถุนายน เป็นวันเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ในคราวประชุมครั้งที่ ๒๗ (สมัยประชุมสามัญทั่วไป) เมื่อวันพุธที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๑ จึงเห็นว่า คณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเพื่อให้มีการตราและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ให้เป็นไปตามมติที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๕๙ วรรคสามได้

๒. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๐ วรรคสอง บัญญัติว่า *"รัฐสภาประชุมร่วมกันหรือแยกกันย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้"* เห็นว่า รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะมีการประชุมร่วมกันหรือจะประชุมแยกกันก็ได้ การประชุมร่วมกันมีบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๙๓ ดังนั้น ในระหว่างที่องค์ประกอบของวุฒิสภายังไม่ครบถ้วน สภาผู้แทนราษฎรที่ยังคงทำหน้าที่อยู่ในขณะนั้นสามารถจัดให้มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ได้

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า คณะรัฐมนตรีดำเนินการเพื่อให้มีการตราและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ เพื่อให้เป็นไปตามมติที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดไว้ได้ และสภาผู้

แทนราษฎรจะจัดให้มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้โดยไม่ต้องรอให้องค์ประกอบของวุฒิสภาครบถ้วน

๒) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๑/๔๗ เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในการตราร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ....

ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เนื่องจาก รัฐสภาโดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้ยืนยันมติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... พร้อมส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ตรวจพบข้อความที่ขัดแย้งกันซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมาย จึงแจ้งให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรถอนร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับไปพิจารณาดำเนินการให้ถูกต้อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงมีคำสั่งให้ถอนร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับคืนมาก่อนเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงและหาแนวทางแก้ไขให้ถูกต้องตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งพบว่าสาเหตุของปัญหาเกิดขึ้นในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภาโดยมีข้อความในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่รัฐสภาเห็นชอบแล้ว ไม่สอดคล้องและขัดแย้งกันเอง รวม ๒ ประเด็น คือ ประเด็นแรก การแต่งตั้งศาสตราจารย์พิเศษตามความในมาตรา ๑๘ (๘) กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยพิจารณาเสนอเรื่องเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งและถอดถอน แต่ความในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภากำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจแต่งตั้งศาสตราจารย์พิเศษ และประเด็นที่ ๒ การแต่งตั้งและถอดถอนอาจารย์พิเศษตามความในมาตรา ๑๘ (๙) กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอน แต่ความในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภากำหนดให้อธิการบดีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอน

การถอนร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวคืนมาจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ปรากฏมีความเห็นโต้แย้งว่า รัฐสภาจะนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับมาปรับปรุงแก้ไขจะดำเนินการได้เพียงใดหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐสภามีหน้าที่ดำเนินการให้ถูกต้องตรงตามมติของรัฐสภาก่อนที่จะส่งให้นายกรัฐมนตรีเพื่อนำร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๙๓ เมื่อรัฐสภามีหน้าที่ดังกล่าวทำให้การดำเนินการเพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติถูกต้องตรงตามมติของรัฐสภาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตราพระราชบัญญัติ หากมีปัญหาความคลาดเคลื่อนในการดำเนินการให้ถูกต้องตรงตามมติของรัฐสภาในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภาที่ให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรก็ย่อมดำเนินการให้ถูกต้องตรงตามมติของวุฒิสภาเพื่อให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นถูกต้องตรงตามมติของรัฐสภาโดยแท้ก่อนส่งไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๙๓ ต่อไปได้ ดังนั้น ก่อนที่นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ได้ปรากฏว่ามีความคลาดเคลื่อนในการดำเนินการให้ถูกต้องตรงตามมติของรัฐสภาในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภาที่ให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร ย่อมถือได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติที่ส่งไปยังนายกรัฐมนตรี นั้น มิใช่ร่างพระราชบัญญัติที่ถูกต้องตรงตามมติของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) รัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กรให้คำแนะนำและความยินยอมในการตราร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๒ จึงขอรับร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนมาดำเนินการให้ถูกต้องตรงตามมติของรัฐสภา เฉพาะส่วนที่เป็นความคลาดเคลื่อนในการดำเนินการให้ถูกต้องตรงตามมติของวุฒิสภาที่ให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้เป็นร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วโดยสมบูรณ์ก่อนดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ ต่อไปได้ และเมื่อได้ดำเนินการเพื่อให้ข้อความในร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... เป็นไปโดยถูกต้องตรงตามมติของวุฒิสภาแล้ว

การส่งร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ที่ถูกต้องตรงตามมติของรัฐสภาโดยสมบูรณ์ไปให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ ต่อไป จึงเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญตามที่กล่าวมาแล้ว

๓) **คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๙/๒๕๔๙** เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ กรณีการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ตั้งแต่วันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ จนถึงปัจจุบัน มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า มีหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่า การจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยมีการดำเนินการอันเป็นเหตุแห่งคำร้องรวม ๔ ข้อ ดังนี้

ข้อ ๑ คณะกรรมการการเลือกตั้งให้ความเห็นในเรื่องการกำหนดระยะเวลาสำหรับการเตรียมการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันนำไปสู่การประกาศกำหนดวันเลือกตั้งในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่เหมาะสมและไม่เที่ยงธรรม ขัดกับหลักการเรื่องความเป็นกลางในทางการเมืองของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๖ และขัดกับหลักการเรื่องการควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔

ข้อ ๒ การจัดคูหาเลือกตั้งที่ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหันหน้าเข้าคูหาลงคะแนนและหันหลังให้คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งและประชาชนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งกับบุคคลภายนอกที่มาสังเกตการณ์การเลือกตั้งหน้าหน่วย เป็นการละเมิดหลักการเรื่องการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ซึ่งจะต้องดำเนินการโดยใช้วิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๔ วรรคสาม

ข้อ ๓ พรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่ส่งผู้สมัครในทุกเขตทั่วประเทศว่าจ้างให้ผู้สมัครจากพรรคการเมืองขนาดเล็กหลายพรรคส่งผู้สมัครเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งตามที่พรรคการเมืองขนาดใหญ่กำหนด เป็นการละเมิดหลักการของรัฐธรรมนูญที่กำหนดว่า พรรคการเมือง จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งได้เพียงคนเดียวในเขตเลือกตั้งหนึ่ง ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ และเป็นการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑

ข้อ ๔ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติ สั่งการ ออกประกาศ และออกคำสั่งในเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้ง การสืบสวนสอบสวน เพื่อวินิจฉัยข้อปัญหาโต้แย้งเกี่ยวกับการเลือกตั้งโดยไม่มีการประชุมปรึกษาหารือกันโดย คณะกรรมการการเลือกตั้ง ครบถ้วนตามจำนวนที่มีอยู่ และการพิจารณาประกาศรับรองผลการเลือกตั้งมิได้ดำเนินการโดยโดยมติเอกฉันท์ตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.๒๕๔๑ มาตรา ๑๐ ประกอบกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๖) และขัดแย้งกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรกลุ่มตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๖

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๙ ประกอบด้วยบทบัญญัติที่เป็นสาระสำคัญสองส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง มาตรา ๓ บัญญัติให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ และส่วนที่สอง มาตรา ๔ กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ บทบัญญัติในส่วนที่หนึ่งที่ให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้นเป็นการกระทำของรัฐบาลเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยแท้ที่กำหนดไว้ในระบบรัฐสภา เพื่อให้ฝ่ายบริหารถ่วงดุลหรือคานอำนาจกับฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติกับรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร จึงเป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง ไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบการใช้

อำนาจโดยศาลซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการ ส่วนบทบัญญัติในส่วนที่สอง ซึ่งเป็นเรื่องของการกำหนดวันเลือกตั้งนั้น แม้เป็นการกำหนดโดยรัฐบาลเนื่องจากเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว แต่การกำหนดวันเลือกตั้งมีความสัมพันธ์กับการจัดการการเลือกตั้งซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งและเนื่องจากการจัดการการเลือกตั้งเป็นการใช้อำนาจรัฐเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งผู้แทนของปวงชนเข้าไปปกครองประเทศตามการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ดังนั้นหากมีปัญหาเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ย่อมอยู่ภายใต้การตรวจสอบขององค์กรฝ่ายตุลาการ รวมทั้งกรณีที่มีการกล่าวอ้างว่าการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่ยุติ ซึ่งมีความหมายเพียงเป็นการยุติโดยองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยเท่านั้น ไม่ได้หมายความว่าเป็นที่ยุติโดยไม่ต้องถูกตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ ทั้งนี้เพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญมอบหมายให้ใช้อำนาจตุลาการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า

๑. การดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ จนถึงปัจจุบัน มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับกำหนดวันเลือกตั้งตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาฯ เฉพาะมาตรา ๔ ตามเหตุแห่งคำร้องข้อ ๑ และในการจัดการการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ ตลอดจนการเลือกตั้งที่เกี่ยวเนื่อง และการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับมติในการจัดคูหาเลือกตั้งตามเหตุแห่งคำร้องข้อ ๒ ไม่เป็นการลงคะแนนโดยลับเป็นการเลือกตั้งที่ทำให้เกิดผลของการเลือกตั้งที่ไม่เที่ยงธรรม ไม่เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง จึงเป็นการเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒ มาตรา ๓ มาตรา ๑๐๔ วรรคสาม และมาตรา ๑๔๔ มาตั้งแต่เริ่มต้นของกระบวนการจัดการเลือกตั้ง คือ ตั้งแต่

การกำหนดวันรับสมัครเลือกตั้ง การรับสมัครรับเลือกตั้ง การลงคะแนนเสียง การนับคะแนนเสียง การประกาศผลการเลือกตั้ง

๒. เมื่อวินิจฉัยว่า การดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งดังกล่าว ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเสียแล้ว ย่อมส่งผลให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรับรองผลดังกล่าวทั้งหมดต้องเสียไปด้วย มีผลเป็นการเพิกถอนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามประกาศผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งและเมื่อกำหนดระยะเวลาที่จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปอันเนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้ล่วงพ้นหกสิบวันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง ไปแล้ว และเพื่อให้การเลือกตั้งที่จะมีขึ้นต่อไปมีความเที่ยงธรรมและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงให้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปอันเนื่องมาจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการให้มีพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป โดยกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลใช้บังคับ เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง ต่อไป

จึงจะเห็นได้ว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการคลี่คลายปัญหาการบริหารประเทศ นั้น มีความสำคัญมาก สามารถยุติปัญหาการบริหารประเทศไม่ให้ลุกลามขยายความขัดแย้งของคนในสังคม ยกตัวอย่างเช่น คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๔๙ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าการดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และให้มีการเลือกตั้งใหม่เพื่อให้การเลือกตั้งที่จะมีขึ้นต่อไปมีความเที่ยงธรรมนั้น สามารถยุติความขัดแย้งทางการเมืองลงได้ ทำให้ทั้งฝ่ายนักการเมืองและประชาชนยอมรับ ไม่ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งขยายตัวไปสู่การใช้ความรุนแรงในการแก้ไขปัญหาการ

บริหารประเทศ นอกจากนี้แล้วในคำวินิจฉัยนี้ได้วางหลักการเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่สำคัญ ๒ ประการ กล่าวคือ ประการแรก ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานว่า "การยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้นเป็นการกระทำของรัฐบาล เป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยแท้ที่กำหนดไว้ในระบบรัฐสภา เพื่อให้ฝ่ายบริหารถ่วงดุลหรือคานอำนาจกับฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติกับรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร จึงเป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง ไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบการใช้อำนาจโดยศาลซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการ" และอีกประการหนึ่งคือ "คณะกรรมการการเลือกตั้งย่อมอยู่ภายใต้การตรวจสอบขององค์กรฝ่ายตุลาการ กรณีที่มีการกล่าวอ้างว่าการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่ยุติ มีความหมายเพียงเป็นการยุติโดยองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยเท่านั้น ไม่ได้หมายความว่าเป็นที่ยุติโดยไม่ต้องถูกตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ ทั้งนี้เพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญมอบหมายให้ใช้อำนาจตุลาการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้"

บทที่ ๔

องค์ความรู้เกี่ยวกับบทบาททางนิติรัฐของศาลรัฐธรรมนูญ

นอกเหนือจากภารกิจด้านการสนับสนุนงานวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญยังมีภารกิจที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ภารกิจด้านการศึกษาวิจัยทางวิชาการที่มุ่งเน้นในด้านการเสริมสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญแก่สาธารณชนเพื่อเผยแพร่และสนับสนุนบทบาททางนิติรัฐของศาลรัฐธรรมนูญอันเป็นหลักประกันด้านการคุ้มครองหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และด้านการส่งเสริมพัฒนาประชาธิปไตยและการปฏิรูปการเมือง ทั้งนี้ ตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองคุ้มครองไว้

การจัดทำองค์ความรู้ในรูปของบทความทางวิชาการเป็นส่วนหนึ่งของภารกิจด้านการศึกษาวิจัยฯ ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งในบทที่ ๔ นี้ เป็นการรวบรวมบางส่วนของบทความทางวิชาการในรูปขององค์ความรู้เกี่ยวกับบทบาททางนิติรัฐของศาลรัฐธรรมนูญ โดยจัดกลุ่มบทความทางวิชาการดังกล่าวเป็น ๔ ส่วนตามลำดับดังนี้

- องค์ความรู้เกี่ยวกับการคุ้มครองหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ
- องค์ความรู้เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
- องค์ความรู้เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และ
- องค์ความรู้เกี่ยวกับการส่งเสริมพัฒนาประชาธิปไตยและการปฏิรูปการเมือง

๔.๑ องค์ความรู้เกี่ยวกับการคุ้มครองหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

ในส่วนขององค์ความรู้เกี่ยวกับการคุ้มครองหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญนี้ ประกอบด้วยบทความทางวิชาการจำนวน ๘ บทความ ดังนี้

- บรรทัดฐานใหม่ทางกฎหมายจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ *(นายนพดล เฮงเจริญ)*
- ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับหรือการกระทำของบุคคล ตามมาตรา ๑๙๘ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) *(รองศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์)*
- บทบาทและอำนาจหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญตามแนวความคิดรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด *(ดร. วุฒิชัย จิตตานุ)*
- ศาลรัฐธรรมนูญกับการตีความรัฐธรรมนูญ *(ดร.เชาวนะ ไตรมาศ)*
- กลไกทางกฎหมายของศาลรัฐธรรมนูญระบบรวมศูนย์ (Centralized System) หรือรูปแบบยุโรป (European Model) ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก *(ดร.วุฒิชัย จิตตานุ)*

- ศาลรัฐธรรมนูญไทยต่างจากศาลอื่น และศาลรัฐธรรมนูญของต่างประเทศอย่างไร
  (บุญเสริม นาคสาร)
- กระบวนการทางกฎหมายในการควบคุมบรรทัดฐานในเชิงนามธรรม (abstract norm control) ของศาลรัฐธรรมนูญในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก
  (ดร.วุฒิชัย จิตตานุ)
- ศาลรัฐธรรมนูญกับการจัดระเบียบประโยชน์มหาชนในระบบนิติรัฐ
  (ดร.เชาวนะ ไตรมาศ)

บรรทัดฐานใหม่ทางกฎหมาย จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

*นายนพดล เฮงเจริญ**

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรศาลมีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มิได้พิจารณาพิพากษาอรรถคดีทั่วไป แต่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเฉพาะกรณีที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญบัญญัติให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แก่ อำนาจหน้าที่ในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบและกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแล้ว อำนาจหน้าที่ในการควบคุมเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหาร อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยสมาชิกภาพหรือคุณสมบัติของสมาชิกรัฐสภา รัฐมนตรี กรรมการการเลือกตั้ง และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งอำนาจหน้าที่อื่นๆ ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนด เช่น การวินิจฉัยมติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองว่าขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือไม่ การวินิจฉัยกรณีบุคคล หรือพรรคการเมือง ใช้สิทธิและเสรีภาพในทางการเมืองโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ การพิจารณาอุทธรณ์ของสมาชิกพรรคการเมืองซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะเหตุว่าพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกนั้นมีมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิกภาพของพรรคซึ่งมีผลให้สมาชิกภาพของ

* ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสิ้นสุดลง การควบคุมตรวจสอบการออกข้อบังคับของฝ่ายนิติบัญญัติ และอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ เช่น การสั่งให้ยุบพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง

ศาลรัฐธรรมนูญมีลักษณะพื้นฐานในความเป็นศาลเช่นเดียวกับองค์กรศาลอื่นๆ ได้แก่ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร และศาลที่อาจมีกฎหมายบัญญัติให้จัดตั้งขึ้นซึ่งได้แก่การพิจารณาพิพากษาต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ หากผู้พิพากษาหรือตุลาการคนใดส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายย่อมนำไปสู่การถอดถอนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ผู้พิพากษาหรือตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษา ก่อนเข้ารับหน้าที่ต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ มีเขตอำนาจตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายและมีวิธีพิจารณาของศาลโดยเฉพาะ มีการให้เหตุผลในคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยและประการสำคัญ องค์กรศาลจะริเริ่มพิจารณาคดีด้วยตนเองไม่ได้จะต้องมีคำฟ้องหรือคำร้องมาสู่ศาล และในการพิจารณาอรรถคดีจะพิจารณาตามคำขอ

อย่างไรก็ดีศาลรัฐธรรมนูญมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากองค์กรศาลอื่นๆ กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลเดียวไม่มีศาลที่อยู่ในระดับชั้นที่เหนือกว่า เช่น ศาลอุทธรณ์ ศาลฎีกา ในระบบของศาลยุติธรรม องค์ประกอบของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิ ๔ กลุ่ม ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลฎีกาขึ้นไปซึ่งได้รับเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจำนวน ๕ คน ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดจำนวน ๒ คน ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ซึ่งมาจากการสรรหาและเลือกโดยวุฒิสภา จำนวน ๕ คน และ ๓ คน ตามลำดับ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจกำหนดวิธีพิจารณาด้วยตนเองโดยมติเอกฉันท์และนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์คณะทุกคนจะต้องทำคำวินิจฉัยในส่วนของตนพร้อมแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนการลงมติ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัยส่วนตน

ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคน จะต้องนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อเปิดโอกาสให้สาธารณชนตรวจสอบและวิพากษ์วิจารณ์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้อย่างกว้างขวางโดยไม่มีบทละเมิดอำนาจศาล แต่ทั้งนี้ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญยังมีลักษณะที่แตกต่างจากคำพิพากษาขององค์กรศาลอื่น ๆ ดังนี้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด ซึ่งหมายความว่า ไม่สามารถอุทธรณ์ ฎีกาต่อศาลใดได้ ไม่อาจร้องขอให้แก้ไขได้ แม้จะไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยก็ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตาม คำวินิจฉัย

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพัน กล่าวคือ ผูกพันรัฐสภาในการตรากฎหมาย ผูกพันคณะรัฐมนตรีในการบังคับใช้กฎหมาย และผูกพันองค์กรศาลอื่น ๆ ในการวินิจฉัยตีความ และชี้ขาดปัญหาพิพาทตามกฎหมาย ผูกพันองค์กรอื่น ๆ ของรัฐที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งผูกพันบุคคลที่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในกรณีที่มีคำวินิจฉัยชี้ขาดถึงสถานะหรือการดำรงตำแหน่งของบุคคลซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว

นับแต่ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๑ จนถึงปัจจุบัน (๓๑ มีนาคม ๒๕๔๘) ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยคดีไปแล้วจำนวน ๔๒๙ เรื่อง คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาหลายคำวินิจฉัยได้สร้างคุณูปการต่อบ้านเมือง ช่วยแก้ไขปัญหาทางตันของบ้านเมือง และแก้ไขปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญต่าง ๆ อันมีผลต่อการปฏิรูปการเมืองและการพัฒนาประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญหลายคำวินิจฉัยได้สร้างบรรทัดฐานใหม่อันเป็นบ่อเกิดของหลักรัฐธรรมนูญและหลักกฎหมายมหาชน ซึ่งจะมีผลในระบบกฎหมายไทยมาก ดังนี้

๑. วางหลักในการพิจารณาเกินคำขอ

โดยหลักปฏิบัติของความเป็น ศาลจะพิจารณาตามคำขอ แต่กรณีของศาลรัฐธรรมนูญอาจพิจารณาเกินคำขอได้ หากเห็นว่ามีความจำเป็นซึ่งจะอำนวยประโยชน์ต่อสาธารณะ ดังคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๔๑ กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๙๐ คน เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานสภาฯ ได้ส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดจำนวน ๔ ฉบับ (พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจฯ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินฯ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยฯ และพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงินฯ) มิใช่กฎหมายอันเป็นกรณีเร่งด่วนตามมาตรา ๒๑๙ ของรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า มาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง ให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งเท่านั้น แต่ตามคำร้องนี้มิได้ระบุว่า เป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ในวรรคใด และโดยที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตามมาตรา ๒๑๙ ที่จะพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญจึงเห็นสมควรพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ให้เสร็จสิ้นไปเสียในคราวเดียวกัน

หมายเหตุ: การพิจารณาเกินคำขอของศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาด้วยความระมัดระวัง เพื่อมิให้เป็นการขยายเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญออกไปอย่างกว้างขวาง จนไปกระทบต่อการทำหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น

๒. วางหลักที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

๒.๑ เกี่ยวกับสิทธิความเสมอภาค

ศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักกฎหมายมหาชนพื้นฐานเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคซึ่งถือเป็นองค์ประกอบของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ได้แก่ หลักการตีความที่ว่า "สิ่งที่ต่างกันได้รับการปฏิบัติต่างกัน ไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม"

๒.๑.๑ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๘๖ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) บัญญัติแตกต่างกันระหว่างข้าราชการและลูกจ้างของรัฐบาลฝ่ายหนึ่ง กับพนักงานลูกจ้าง และคนงาน นอกจากข้าราชการและลูกจ้างของรัฐบาลอีกฝ่ายหนึ่ง กรณีกำหนดให้เงินเดือน ค่าจ้าง บำนาญ ค่าชดใช้เงินสงเคราะห์ หรือรายได้อื่นในลักษณะเดียวกันของข้าราชการและลูกจ้างของฝ่ายรัฐบาลไม่ต้องอยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดี แต่กรณีอีกฝ่ายให้อยู่ในดุลพินิจของศาลหรือเจ้าพนักงานบังคับคดี เนื่องจากสถานะของข้าราชการและลูกจ้างของฝ่ายรัฐบาลซึ่งต้องอยู่ในระเบียบวินัยตามกฎหมาย กฎระเบียบ ย่อมไม่มีสิทธิและเสรีภาพเช่นบุคคลทั่วไป ดังนั้น การบัญญัติกฎหมายให้แตกต่างกันออกไปดังกล่าวจึงกระทำได้ (คำวินิจฉัยที่ ๓๔-๕๓/๒๕๔๓)

๒.๑.๒ การกำหนดให้สามีและภริยาเสียภาษีต่างจากคนโสด เนื่องจากมีเงื่อนไขและสาระสำคัญในการดำรงชีวิต รวมทั้งมีพฤติกรรมทางเศรษฐกิจที่ต่างกัน เงินได้ของสามีภริยาถือเป็นสินสมรส บุคคลในครอบครัวได้รับประโยชน์ร่วมกัน ความแตกต่างนี้เองทำให้การกำหนดหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันระหว่างคนที่มีครอบครัวและคนโสดไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม (คำวินิจฉัยที่ ๔๘/๒๕๔๕)

๒.๑.๓ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีในศาลปกครองต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในกรณีการฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์แต่ไม่เกินสองแสนบาท แต่

ไม่ได้กำหนดวิธีการเกี่ยวกับการขอฟ้องคดีอนาถาไว้ เนื่องจากการดำเนินคดีปกครองเป็นไปตามหลักกฎหมายมหาชน ซึ่งแตกต่างไปจากการดำเนินคดีแพ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่อาจขอดำเนินคดีอนาถาได้ตามมาตรา ๑๔๙ ซึ่งเป็นไปตามหลักของกฎหมายเอกชน การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ บัญญัติให้เสียค่าธรรมเนียมศาล เป็นมาตรการที่จำเป็นและเป็นประโยชน์กับรัฐและประชาชนทั่วไป การที่มิได้กำหนดวิธีการเกี่ยวกับการขอฟ้องคดีอนาถาไว้ไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค แต่อย่างใด (คำวินิจฉัยที่ ๘๔/๒๕๔๗)

๒.๑.๔ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... มาตรา ๓๙ วรรคสองไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพราะสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีลักษณะพิเศษเฉพาะในฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่ส่วนราชการ มิใช่รัฐวิสาหกิจ และมิได้เป็นหน่วยงานเอกชน อันต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายแรงงาน เมื่อเป็นหน่วยงานของรัฐจึงไม่อาจเปรียบเทียบกับหน่วยงานเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจได้ การปฏิบัติที่แตกต่างไปจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานจึงไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม (คำวินิจฉัยที่ ๓๗/๒๕๔๒)

๒.๒ เกี่ยวกับสิทธิความเสมอภาคของชาย-หญิงในการใช้ชื่อสกุล

บทบัญญัติมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มีลักษณะเป็นบทบังคับให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเท่านั้น เป็นการลิดรอนสิทธิในการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามี ในขณะที่ชายไม่ได้ถูกจำกัดสิทธิในการใช้ชื่อสกุลแต่อย่างใด ทำให้ชายและหญิงมีสิทธิไม่เท่าเทียมกันเกิดความไม่เสมอภาคกันทางกฎหมาย ด้วยเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศและสถานะของบุคคลอันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ (คำวินิจฉัยที่ ๒๑/๒๕๔๖)

๒.๓ เกี่ยวกับสิทธิความเสมอภาคอื่น ๆ

๒.๓.๑ พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเรียกอัตราดอกเบี้ยเกินร้อยละสิบห้าต่อปี กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย กำกับ ควบคุม ดูแลการบริหารการคลังและการเงินของประเทศให้เป็นไปตามภาวะเศรษฐกิจ จึงมิใช่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ (คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๔๒)

๒.๓.๒ บทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๖ (๑๐) ที่บัญญัติว่า "มีกาย....ไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการตุลาการ" จะใช้ควบคู่กับมาตรา ๒๖ (๑๑) ที่บัญญัติว่า "เป็นผู้ที่ผ่านการตรวจร่างกายและจิตใจโดยคณะกรรมการแพทย์จำนวนไม่น้อยกว่าสามคน ซึ่ง ก.ต. กำหนด และ ก.ต. ได้พิจารณารายงานของคณะกรรมการแพทย์แล้วเห็นว่า สมควรรับสมัครได้" บทบัญญัติดังกล่าวเป็นไปตามความจำเป็นและความเหมาะสมของฝ่ายตุลาการ ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ สำหรับประเด็นการปฏิบัติหน้าที่ของ ก.ต. และคณะอนุกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่ ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยที่ ๑๖/๒๕๔๕)

๒.๔ การประกันสิทธิของคู่ความในการดำเนินกระบวนพิจารณาของศาล

เมื่อศาลจังหวัดทหารได้ดำเนินกระบวนพิจารณาคดีอาญาตามอำนาจที่ระบุไว้โดยกฎหมายแล้ว หากจะพิพากษาคดีลงโทษเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้กลับไม่มีอำนาจพิพากษา ต้องทำความเห็นส่งสำนวนไปให้ศาลชั้นต้นประเภทเดียวกัน ได้แก่ ศาลมณฑลทหาร หรือศาลทหารกรุงเทพแล้วแต่กรณี เป็นศาลที่ทำคำพิพากษา ตามมาตรา ๑๙ วรรคสาม ของพระ

ราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ ทั้งๆ ที่ไม่ได้ออกนั่งพิจารณาคดีมาแต่เริ่มแรกแต่ประการใด บทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๖ (คำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๔๖)

๒.๕ สิทธิในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลในทางละเมิดเท่านั้น รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติรับรองไปถึงสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาที่กระทำละเมิดซึ่งเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ แม้จะมีสิทธิอยู่ก็ตาม (คำวินิจฉัยที่ ๑๒/๒๕๒๔) ทั้งนี้ คำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นไปตามหลักความรับผิดชอบแห่งรัฐ ในระบบของนิติรัฐ

๒.๖ สิทธิในการต่อสู้คดีในศาล

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ มีเจตนารมณ์ที่จะไม่ให้คดีที่ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์พิพากษายกฟ้องแล้วขึ้นมาพิจารณาในศาลฎีกาอีก แต่การจำกัดสิทธิในการฎีกาก็มิได้จำกัดไว้โดยเด็ดขาด หากคู่ความฝ่ายที่ต้องการจะฎีกาก็ต้องดำเนินการตามเงื่อนไขในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๑ บทบัญญัติมาตรา ๒๒๐ ดังกล่าวจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยที่ ๑๖/๒๕๔๑)

๒.๗ เสรีภาพในการนับถือศาสนาหรือปฏิบัติพิธีกรรม

พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕ มาตรา ๑๐ (๔) บัญญัติให้ผู้เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช ต้องพ้นจากตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาลก็มิได้เป็นเหตุให้บุคคลนั้นขาดเสรีภาพในการนับถือศาสนาหรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตนไม่ได้ เพราะเสรีภาพดังกล่าวที่รัฐธรรมนูญรับรองยังมีอยู่ แต่เมื่อบุคคลนั้นดำรงตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาล

ก็ย่อมอยู่ในข้อจำกัดตามกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับสมรรถภาพ เพราะผู้ที่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต นักบวช ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการสุขาภิบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพเช่นเดียวกับข้อจำกัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๘ (๕) และมาตรา ๑๓๓ (๕) บทบัญญัติมาตรา ๑๐ (๔) ดังกล่าว จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๘ (คำวินิจฉัยที่ ๔๔/๒๕๔๒)

๒.๘ สิทธิในทรัพย์สิน

๒.๘.๑ ร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่....) พ.ศ. .... มาตรา ๘๘/๓ ซึ่งบัญญัติว่า "ถ้าความลึกจากผิวดินลงไปใต้ดินไม่เกินหนึ่งร้อยเมตร เจ้าของที่ดินยังคงมีแดนแห่งกรรมสิทธิ์และยังคงมีสิทธิในความเป็นเจ้าของที่ดินอยู่อย่างสมบูรณ์" เห็นว่า ในส่วนที่ลึกเกินกว่าร้อยเมตรลงไปนั้น เป็นข้อจำกัดสิทธิในการใช้สอยแดนแห่งกรรมสิทธิ์ที่สามารถกระทำได้ เพราะในความลึกดังกล่าวเกินขอบเขตที่ความสามารถของบุคคลทั่วไปจะสามารถใช้สอยถือเอาประโยชน์ในส่วนนั้นได้และเป็นเรื่องจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้าไปดูแลทรัพยากรธรรมชาติในส่วนความลึกเกินกว่าร้อยเมตร เพื่อประโยชน์สาธารณะได้ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการจำกัดสิทธิเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนซึ่งสาระสำคัญแห่งสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน (คำวินิจฉัยที่ ๕๙/๒๕๔๕)

๒.๘.๒ เจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินต้องการตัดวงจรการประกอบอาชญากรรมและทำลายแรงจูงใจสำคัญในการประกอบอาชญากรรมที่ให้ผลตอบแทนสูง มาตรการที่ดำเนินคดีต่อทรัพย์สินจึงเป็นมาตรการพิเศษที่รัฐกำหนดขึ้นซึ่งเป็นคนละส่วนกับมาตรการทางอาญาที่ดำเนินคดีต่อบุคคล ดังนั้น เมื่อการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินดังกล่าวมิได้เป็นการดำเนินคดีอาญาต่อบุคคล บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวในหมวด ๖ มาตรา ๔๘ ถึงมาตรา ๕๙ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ (คำวินิจฉัยที่ ๔๐-๔๑/๒๕๔๖)

๒.๘.๓ ร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. .... ร่าง

มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่งบัญญัติให้ศาลสั่งริบเครื่องจักรผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี กรณีฝ่าฝืนไม่แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่รวม ๔ กรณี ไม่ได้พิจารณาถึงความผิดและความเหมาะสมในการลงโทษ เป็นการใช้มาตรการลงโทษรุนแรงแก่ผู้ที่เป็นเจ้าของทรัพย์สิน ถือว่าจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินเกินกว่าความจำเป็นและกระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ (คำวินิจฉัยที่ ๓๐/๒๕๔๘)

๒.๙ รับรองเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพผลิตและจำหน่ายแป้งข้าวหมัก

การที่พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๙๓ มาตรา ๒๔ บัญญัติห้ามมิให้ทำหรือขายเชื้อสุราซึ่งมีความหมายตามมาตรา ๔ ว่า หมายความรวมถึงแป้งข้าวหมักด้วยนั้น ในส่วนที่ห้ามมิให้ทำหรือขายเชื้อสุราเฉพาะในความหมายที่หมายถึงแป้งข้าวหมัก เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต และมาตรา ๒๖ ที่บัญญัติให้ใบอนุญาตซึ่งออกตามความในมาตรา ๒๔ ให้ใช้ได้เฉพาะในสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาตนั้น เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และเป็นบทบัญญัติที่บัญญัติขึ้นเกินความจำเป็นและกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ดังนั้น พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๙๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ เฉพาะความหมายของ “เชื้อสุรา” ในส่วนที่หมายความถึง “แป้งข้าวหมัก” จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ (คำวินิจฉัยที่ ๒๕/๒๕๔๗)

๒.๑๐ การรับรองหลักทั่วไปตามประมวลกฎหมายอาญา

ร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. .... ร่างมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง รวม ๔ กรณี บัญญัติให้ศาลสั่งริบเครื่องจักร กรณีฝ่าฝืนไม่แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่โดยไม่ได้เป็นทรัพย์สินที่ผู้ใดมีไว้เป็นความผิดและได้ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด การริบเครื่องจักรไม่คำนึง

ถึงว่า เจ้าของจะรู้เห็นเป็นใจด้วยหรือไม่ เป็นการใช้มาตรการลงโทษรุนแรงแก่ผู้ที่เป็นเจ้าของทรัพย์สิน จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ แต่บทบัญญัตินี้ไม่เป็นสาระสำคัญจึงตกไปเฉพาะร่างมาตรา ๓๘ (คำวินิจฉัยที่ ๓๐/๒๕๔๘)

๓. การวางหลักเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของรัฐธรรมนูญ

๓.๑ มาตรา ๒๑๖ (๔) ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อ "ต้องคำพิพากษาให้จำคุก" ต้องจำคุกจริงไม่ใช่ให้รอการลงโทษ ถ้าเป็นการรอการลงโทษมิใช่เป็นการต้องคำพิพากษาให้จำคุก (คำวินิจฉัยที่ ๓๖/๒๕๔๒)

๓.๒ รัฐธรรมนูญไม่มีบทบัญญัติเฉพาะเกี่ยวกับการเข้าดำรงตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่งในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทของรัฐมนตรี แต่เรื่องดังกล่าวบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การดำรงตำแหน่งหรือการพ้นจากตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทย่อมขึ้นอยู่กับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์การจะวินิจฉัยว่ารัฐมนตรีคนใดดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือได้พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวแล้วหรือไม่ จึงต้องวินิจฉัยตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะ ๒๒ ว่าด้วยหุ้นส่วนและบริษัทเท่านั้น การลาออกจากห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทสามารถกระทำได้ตลอดเวลา โดยอาจทำเป็นหนังสือหรือลาออกโดยวาจาต่อผู้มีอำนาจของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทและไม่ใช่หน้าที่จะต้องนำความไปจดทะเบียนต่อนายทะเบียน (คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๔๔)

ทั้งนี้ หากจะให้เกิดผลบังคับตามมาตรา ๒๐๘ ของรัฐธรรมนูญควรต้องแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะ ๒๒ หุ้นส่วนและบริษัท ให้มีบทบัญญัติที่ชัดเจนว่าผู้เป็นหุ้นส่วนหรือกรรมการบริษัทที่ลาออกจะต้องปฏิบัติอย่างไร เช่น ต้องยื่นใบลาเป็นหนังสือเท่านั้น ต้องยื่นต่อใคร เมื่อใด เป็นหน้าที่ของผู้ใดที่จะต้องแจ้งต่อนายทะเบียน เมื่อใด เพื่อให้สามารถป้องกันปัญหาได้

๔. การวางหลักเกี่ยวกับการตรากฎหมาย

๔.๑ สภาผู้แทนราษฎรได้เพิ่มเติมร่างมาตรา ๔ เข้าไปในร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ แล้ว ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับจึงตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ จึงตกไปทั้งสองฉบับ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม (คำวินิจฉัยที่ ๑๓-๑๔/๒๕๔๑)

๔.๒ การที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. .... ของคณะกรรมาธิการร่วมกันโดยวุฒิสภายังไม่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว ยังถือไม่ได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวถูกยับยั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) และถือไม่ได้ว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ไม่จำต้องวินิจฉัยประเด็นที่ว่า กระบวนการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. .... ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) และมาตรา ๑๗๖ หรือไม่อีก (คำวินิจฉัยที่ ๓-๔/๒๕๔๕)

๔.๓ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๒ บัญญัติให้การตราพระราชบัญญัติจะกระทำได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา หมายความว่า รัฐสภาจะแนะนำและยินยอมร่างพระราชบัญญัติที่สมบูรณ์ถูกต้อง การที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... พร้อมส่งร่างดังกล่าวเพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ หากก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ได้ตรวจพบข้อความที่ไม่สอดคล้องและขัดหรือแย้งกันในร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งไม่ถูกต้องตรงตามมติและเจตนารมณ์ของวุฒิสภาที่แท้จริง รัฐสภาย่อมมีอำนาจจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนมาปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องสมบูรณ์เฉพาะส่วนที่ไม่สอดคล้องกันเสียก่อนแล้วจึงส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ ต่อไป (คำวินิจฉัยที่ ๓๑/๒๕๔๗)

๔.๔ ร่างมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ในกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใดให้ถือว่า กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเป็นอันยกเลิกไป นั้น มิได้หมายความว่า กฎหมายนั้นถูกยกเลิกโดยมติคณะรัฐมนตรี แต่ถูกยกเลิกโดยร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ร่างมาตรา ๒๘ ที่มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้ว ซึ่งจะเป็นการยกเลิกโดยกฎหมายที่มีลำดับชั้นของกฎหมายเดียวกัน จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อกระบวนการตราพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยที่ ๕๐/๒๕๔๒)

๕. การวางหลักในการตีความรัฐธรรมนูญ

๕.๑ การตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญทั่วไปจำกัดสิทธิของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ต้องตีความอย่างแคบหรือต้องตีความอย่างเคร่งครัด (คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๔๓)

๕.๒ ในกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายมีถ้อยคำเฉพาะตั้งแต่ ๒ คำขึ้นไปและมี ถ้อยคำที่เป็นคำทั่วไปตามหลังคำเฉพาะ คำทั่วไปนั้นต้องมีความหมายแคบกว่าความหมายธรรมดาของคำนั้น โดยจะต้องมีความหมายเฉพาะในเรื่องและประเภทเดียวกันกับคำเฉพาะที่มาก่อนหน้าคำทั่วไปนั้น(คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๔๓)

๕.๓ รับรองหลักทั่วไปของกฎหมายที่ว่า “กฎหมายเฉพาะย่อมยกเว้นหลักของกฎหมายทั่วไป” โดยศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๙ เป็นเพียงการบัญญัติวิธีการโอนสิทธิเรียกร้องให้แตกต่างไปจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ใช้บังคับอยู่ เพื่อให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วทันต่อการแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจเท่านั้น ไม่ได้เพิ่มภาระหรือหน้าที่ใด ๆ แก่ลูกหนี้ ลูกหนี้ยังคงยกข้อต่อสู้ที่มีอยู่กับเจ้าหนี้เดิมขึ้นต่อสู้กับเจ้าหนี้ใหม่ที่รับโอนสิทธิเรียกร้องได้ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นไปตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ (คำวินิจฉัยที่ ๔๐/๒๕๔๕)

๖. การวางหลักกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

๖.๑ ความหมายของคำว่า "บทบัญญัติแห่งกฎหมาย"

๖.๑.๑ ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ (คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๔๒)

๖.๑.๒ ความหมายของกฎหมาย แบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ

ประเภทที่หนึ่ง กฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นตามกระบวนการที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติให้กฎหมายนั้นมีศักดิ์และฐานะเทียบเท่ากฎหมายหรือพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา ได้แก่ พระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๒๐ และพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๐ วรรคห้า โดยที่กฎหมายเหล่านั้นตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นกฎหมายลำดับรองลงมาจากรัฐธรรมนูญ แต่จะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ประเภทที่สอง กฎ ข้อบังคับ และพระราชกฤษฎีกา นอกจากที่จัดอยู่ในประเภทที่หนึ่งที่ฝ่ายบริหารหรือองค์กรของรัฐออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย เช่น กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป เป็นต้น และเนื่องจาก กฎ ข้อบังคับ และพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายจึงต้องอยู่ภายในขอบเขตอำนาจที่กำหนดไว้ในกฎหมายแม่บท กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ กฎ ข้อบังคับ และพระราชกฤษฎีกานั้น จะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บท และจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญด้วย

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๔ จะต้องเป็น "บทบัญญัติแห่งกฎหมาย" ซึ่งเป็นกฎหมาย ประเภทที่หนึ่ง

แต่มิได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยกฎหมาย ประเภทที่สอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ (คำวินิจฉัยที่ ๒๗/๒๕๔๔)

๖.๒ คำร้องต้องระบุมาตราที่โต้แย้งให้ชัดเจน

การโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอันต้องด้วยมาตรา ๖ และขอให้ศาลส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จะต้องระบุว่าบทบัญญัติมาตราใดของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราใด (คำวินิจฉัยที่ ๔๐-๔๙/๒๕๔๔)

๖.๓ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่ถือเป็นสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครอง

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา ๘๖ ที่บัญญัติว่า "รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานโดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม" มิใช่เป็นเรื่องสิทธิ เสรีภาพ แต่อยู่ในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐซึ่งมีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อคณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดแจ้งว่าจะดำเนินการใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ข้อความในมาตรา ๓๙ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... ที่บัญญัติว่า "กิจการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน" มิได้เป็นบทจำกัดอำนาจของรัฐในการที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กล่าวแต่อย่างใด จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ (คำวินิจฉัยที่ ๓๗/๒๕๔๒)

๖.๔ เมื่อยังไม่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ บุคคลไม่อาจโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญในมาตราที่เกี่ยวข้องได้

ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายบัญญัติถึงสิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเพื่อการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูภูมิปัญญาท้องถิ่นเกี่ยวกับแป้งข้าวหมักไว้ ผู้ร้องจึงไม่อาจโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๙๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๖ ได้ (คำวินิจฉัยที่ ๒๕/๒๕๔๗)

๖.๕ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๖ ไม่ใช่กรณีที่จะโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งได้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๖ อยู่ในหมวด ๑ บททั่วไป ซึ่งมาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลในลักษณะหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๖ เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงหลักการคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เพื่อมิให้กฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ใช้บังคับอยู่ หรือจะมีขึ้นต่อไปในภายหน้า มีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงมิใช่กรณีที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๑ จะขัดหรือแย้งได้ (คำวินิจฉัยที่ ๖๕-๘๒/๒๕๔๗)

๖.๖ กฎหมายวิธีสบัญญัติถือเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดี

แม้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๗๕ จะมิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจังหวัดบุรีรัมย์จะใช้บังคับแก่คดีโดยตรงตามฐานความผิดที่โจทก์ฟ้อง แต่ศาลจังหวัดบุรีรัมย์จำเป็นต้องใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๗๕ ในการสั่งเกี่ยวกับเรื่องพยานหลักฐานก่อนที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธี

พิจารณาความอาญา มาตรา ๑๗๕ จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี (คำวินิจฉัยที่ ๑๖/๒๕๔๖)

๖.๗ แม้ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว แต่ในการบังคับคดีศาลยังมีอำนาจพิจารณาในชั้นนี้อยู่ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๘ (๑) ซึ่งบัญญัติว่า "คดีที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว ห้ามมิให้คู่ความเดียวกันรื้อร้องฟ้องกันอีกในประเด็นที่ได้วินิจฉัย โดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน เว้นแต่ในกรณีต่อไปนี้ (๑) เมื่อเป็นกระบวนพิจารณาชั้นบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล" และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๐๒ วรรคหนึ่งบัญญัติให้ศาลที่มีอำนาจทำคำวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องอันเกี่ยวด้วยการบังคับคดีไว้ด้วยว่า "ศาลที่มีอำนาจออกหมายบังคับคดีหรือหมายจับลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือมีอำนาจทำคำวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องใดๆ อันเกี่ยวด้วยการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งซึ่งได้เสนอต่อศาลตามบทบัญญัติแห่งลักษณะนี้ คือ ศาลที่ได้พิจารณาและชี้ขาดตัดสินคดีในชั้นต้น" จึงเห็นได้ว่า ในชั้นบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งยังมีการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดได้ มาตรา ๒๘๖ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งฯ ซึ่งกำหนดให้เงินเดือน ค่าจ้าง บำนาญ ฯลฯ ที่นายจ้างจ่ายให้มิให้อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดีแต่ให้อยู่ในดุลพินิจของศาล จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง และแม้ว่าคดีตามคำร้องนี้ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว แต่ในการบังคับคดีศาลยังมีอำนาจพิจารณาในชั้นนี้อยู่ และไม่ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๘๖ วรรคหนึ่ง (๓) ต้องด้วยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ หรือไม่ คำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้วมิได้ถูกกระทบกระเทือน เพราะจำเลยยังคงต้องชำระหนี้ตามคำพิพากษา คำร้องดังกล่าวนี้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๔ แล้ว ศาล

รัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ (คำวินิจฉัยที่ ๓๔-๕๓/๒๕๔๓)

๗. การวางหลักกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ และเขตอำนาจของศาลปกครอง

คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ ส่วนที่ ๔ มิใช่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ที่เป็นปัญหาจึงไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง (คำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๔๓) ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑-๒๔/๒๕๔๗ วางหลักเพิ่มเติมว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใดจะอยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลหรือไม่ต้องพิจารณาบทบัญญัติตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๗๖ เป็นหลัก คำนิยามถ้อยคำทั้งสองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ เป็นเพียงการกำหนดความหมายให้ชัดเจนว่าหมายถึงลักษณะของส่วนราชการ หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ประเภทใดบ้างที่จะต้องอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองซึ่งนอกจากจะกำหนดลักษณะขององค์กรแล้ว ยังกำหนดลักษณะของการใช้อำนาจด้วยว่าจะต้องเป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งเป็นลักษณะของการเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล อันเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดและให้อำนาจในการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองได้บัญญัติไว้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มาตรา ๓ ที่บัญญัติบทนิยามคำว่า "หน่วยงานทางปกครอง" และ "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" จึงไม่มีข้อความใดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

หมายเหตุ: การวางหลักกฎหมายของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว หมายความว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ใช้อำนาจทางปกครองหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองซึ่งมีที่มาตามกฎหมายย่อมอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครอง แต่หากการใช้อำนาจมีที่มาจากรัฐธรรมนูญย่อมไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครอง

๘. การวางหลักกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

๘.๑ ให้ความหมาย "องค์กรตามรัฐธรรมนูญ"

องค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ที่จะเสนอความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้นั้น หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติไม่ได้จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ อีกทั้งไม่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่อาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้ (คำวินิจฉัยที่ ๕๘-๖๒/๒๕๔๓)

๘.๒ ให้ความหมาย "ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ"

ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัตินั้น อาจเป็นลักษณะของการมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือไม่ เพียงใด หรือมีปัญหาโต้แย้งกันว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ขององค์กรหนึ่ง(คำวินิจฉัยที่ ๕๔/๒๕๔๒)

๘.๓ การวางหลักกฎหมายรับรองอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

๘.๓.๑ ศาลยุติธรรมมีคำสั่งให้รับหรือไม่รับสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาไม่เป็นการก้าวล่วงการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

กรณีที่ศาลจังหวัดหรือศาลแพ่งใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๔ พิจารณาการดำเนินการของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งในวิธีการสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา ๓๒ และมีคำสั่งให้รับหรือไม่รับสมัคร จึงเป็นเพียงการวินิจฉัยอำนาจของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งไม่ได้วินิจฉัยอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยเฉพาะกรณีที่ศาลแพ่งมีคำสั่งตามคดีหมายเลขแดงที่ สว ๒/๒๕๔๓ นั้น ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจในการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) กรณีจึงไม่เป็นการก้าวล่วงการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๔๓)

๘.๓.๒ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามมาตรา ๓๐๑ วรรคหนึ่ง (๓) ถือเป็นอันยุติ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการไต่สวนและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ วรรคหนึ่ง (๓) เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่จึงเป็นอันยุติ ดังนั้น องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงไม่มีอำนาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติวินิจฉัยอันยุติแล้ว ให้เป็นประการอื่นได้อีก (คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๔๖)

๘.๓.๓ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตาม

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) ถือเป็นอันยุติ

การใช้อำนาจของคณะกรรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) ในการสืบสวนสอบสวน เพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย ตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจทางบริหารหรือทางปกครองแต่อย่างใด แต่เป็นลักษณะการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญอันมีผลให้การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ได้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) ถือเป็นยุติ (คำวินิจฉัยที่ ๕๒/๒๕๔๖)

๘.๓.๔ สภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ไม่มีอำนาจขอหรือเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ

สภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ไม่มีอำนาจเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ ด้วยตนเอง คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ในฐานะที่ได้รับแต่งตั้งจากสภาผู้แทนราษฎรให้ปฏิบัติหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ ก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ย่อมไม่มีอำนาจขอหรือเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ ได้ ส่วนคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ และกรรมการวิสามัญฯ ทั้งที่เป็นและมิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่อาจเสนอหรือยกคำของบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจที่คณะรัฐมนตรียังไม่ได้ให้ความเห็นชอบขึ้นพิจารณาได้ (คำวินิจฉัยที่ ๓๒/๒๕๔๓)

๘.๓.๕ รับรองอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

แม้จะปรากฏว่ามีการฟ้องคดีต่อศาลภายหลังการเข้าดำเนินการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็ตาม แต่การตรวจสอบของคณะกรรมการฯ เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง

(๑) ดังนั้น คณะกรรมการฯ จึงมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง (๑) ในการตรวจสอบและทำรายงานกรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซียแล้วนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรได้ (คำวินิจฉัยที่ ๓๑/๒๕๔๘)

๘.๓.๖ วางหลักเกี่ยวกับองค์ประกอบของวุฒิสภา

สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งมีจำนวนไม่ครบ ๒๐๐ คน ไม่อาจดำเนินการให้มีการประชุม เพื่อปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญนี้ได้ (คำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๔๓)

๘.๔ กรณีตามคำร้องเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการพิจารณาญัตติตั้งคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา จำนวน ๒๑ คณะ เป็นเรื่องที่ประธานรัฐสภาได้รับคำร้องจากสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๓๑ คน ซึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับผลหรือมติของวุฒิสภา อันเป็นเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ภายในองค์กรมิใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาและไม่ใช่เรื่องที่วุฒิสภามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนว่าสามารถกระทำได้หรือไม่ กรณีจึงมิใช่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยให้ได้ (คำวินิจฉัยที่ ๔๓/๒๕๔๖)

๘.๕ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๐๕ วรรคหนึ่ง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอยู่แล้ว และยังไม่เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือองค์กรอื่น จึงไม่ใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญที่จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้ (คำวินิจฉัยที่ ๖๓/๒๕๔๓)

๘.๖ คำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยรวม ๔ ประการ เป็นการหารือเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่โดยทั่วๆ ไปของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๖) และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๐ (๓) และมาตรา ๑๕ ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นการขอให้อธิบายความหมายบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีปัญหาเกิดขึ้นแล้ว จึงไม่เป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญที่จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้ (คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๔๒)

๘.๗ ตามคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นการขอให้วินิจฉัยความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสาม และมาตรา ๑๐๕ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๐ มาตรา ๘๐ และมาตรา ๘๑ ว่าความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งถูกต้องหรือไม่ จึงมิใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (คำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๔๒)

๘.๘ ตามคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๑๕ ที่บัญญัติรับรองสถานภาพขององค์กรสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็น ๒ ฝ่าย แตกต่างกัน จึงมิใช่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖ (คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๔๒)

๙. วางหลักกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๕

๙.๑ กำหนดความหมายของคำว่า "จงใจ"

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาความหมายของคำว่า "จงใจ" ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๙๕ ไว้ในคำวินิจฉัยที่ ๓๑/๒๕๔๓ และ ๑๙/๒๕๔๔ สรุปว่า "จงใจ" เป็นเพียงเจตนาธรรมดา คือ ผู้ถูกร้องรู้หรือไม่รู้ว่ามีทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวอยู่หรือไม่ เพียงผู้ถูกร้องรู้สำนึกในการกระทำก็พอแล้ว ไม่จำต้องมีเจตนาพิเศษ เพื่อมุ่งประสงค์ต่อประโยชน์ที่มิชอบหรือมุ่งประสงค์เพื่อเตรียมการใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาประโยชน์อันมิชอบ หรือเพื่อปกป้องทรัพย์สินที่ได้มาโดยการทุจริตต่อหน้าที่ แม้คำว่า "จงใจ" ไม่จำต้องประกอบด้วยเจตนาพิเศษตามที่ได้ให้ความหมายแล้วก็ตาม แต่การใช้คำว่า "จงใจ" นำหน้าข้อความว่า "ยื่นบัญชีด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ" นั้น ย่อมมีความหมายว่า รัฐธรรมนูญประสงค์จะเน้นว่า ผู้ยื่นบัญชีฯ ต้องรู้สำนึกที่แน่ชัดพอสมควร และจำต้องมีพยานหลักฐานที่ชัดแจ้งหรือปราศจากข้อสงสัยอันสมควรมาแสดง ในกรณีที่พยานหลักฐานยังไม่ชัดแจ้งหรือยังเป็นที่สงสัยอยู่ จึงไม่ควรวินิจฉัยให้เป็นผลร้ายแก่ผู้ถูกกล่าวหา (คำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๔๔)

๙.๒ วางหลักกฎหมาย "วันที่พ้นจากตำแหน่ง" หมายถึงวันใด

๑) กรณีจงใจไม่ยื่นบัญชีฯ หากดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด วันที่พ้นจากตำแหน่ง คือ วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีฯ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๒ (คำวินิจฉัยที่ ๒๗/๒๕๔๗)

๒) กรณีจงใจไม่ยื่นบัญชีฯ หากไม่อยู่ในตำแหน่งแล้ว ขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดวันที่พ้นจากตำแหน่ง คือ วันที่พ้นจากตำแหน่งตามความเป็นจริง (คำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๖)

๓) กรณีจงใจยื่นบัญชีฯ เป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริง หากดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด วันที่พ้นจากตำแหน่ง คือ วันที่ผู้ร้อง (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) ตรวจ

พบการกระทำดังกล่าว (คำวินิจฉัยที่ ๒๙/๒๕๔๖)

๔) กรณีจงใจยื่นบัญชีฯ เป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริง หากไม่อยู่ในตำแหน่งแล้ว ขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด วันที่พ้นจากตำแหน่ง คือ วันที่พ้นจากตำแหน่งตามความเป็นจริง (คำวินิจฉัยที่ ๑๙/๒๕๔๔)

หมายเหตุ: การแปลความวันที่พ้นจากตำแหน่งเช่นนี้ จะเป็นธรรมต่อผู้ถูกร้อง กรณีที่ต้องยื่นบัญชีฯ ในคราวพ้นจากตำแหน่งแล้ว การแปลความดังกล่าวของศาลรัฐธรรมนูญเท่ากับเป็นการกำหนดกรอบเวลาในการไต่สวนของผู้ร้อง (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) ให้ต้องเร่งรีบดำเนินการไต่สวน หากไม่เป็นเช่นนั้น การห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลา ๕ ปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งก็จะไม่เกิดผลใช้บังคับ

๑๐. การวางหลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

๑๐.๑ แม้ผู้ร้องลาออกก็ไม่มีผลให้การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญต้องยุติ

ระหว่างการพิจารณาปรากฏว่า ผู้ถูกร้องได้ยื่นใบลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๔๒ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า การลาออกดังกล่าว แม้ว่าจะมีผลให้สมาชิกภาพของผู้ถูกร้องสิ้นสุด ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๘ (๓) ก็ตาม แต่ก็มิได้มีผลกระทบต่อประเด็นพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ เพราะไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญยุติการพิจารณาวินิจฉัย(คำวินิจฉัยที่ ๔๙/๒๕๔๒)

๑๐.๒ แม้ผู้ร้องขอถอนคำร้องแต่ศาลรัฐธรรมนูญก็อาจดำเนินกระบวนพิจารณาต่อไป

ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๗ บัญญัติให้คำร้องที่ได้ยื่นต่อศาล ก่อนที่ศาล

มีคำวินิจฉัยหรือคำสั่งถ้าผู้ร้องตาย หรือผู้ร้องขอถอนคำร้อง ศาลอาจพิจารณาสั่งจำหน่ายคำร้องนั้นก็ได้

หมายเหตุ: ข้อกำหนดดังกล่าว หมายความว่า ในระหว่างดำเนินกระบวนพิจารณาของศาล ถ้าผู้ร้องขอถอนคำร้อง ศาลอาจพิจารณาอนุญาตและสั่งให้จำหน่าย คำร้องหรือศาลอาจไม่อนุญาตและให้ดำเนินกระบวนพิจารณาต่อไป หากเห็นว่าจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่สร้างบรรทัดฐานใหม่ทางกฎหมายดังกล่าว ในบางคำวินิจฉัยได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก แต่การที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นั้น เป็นเด็ดขาด คือ ไม่อาจร้องขอให้แก้ไขได้หรือโต้แย้งในทางใดไม่ได้อีก จึงมีผลสำคัญไปถึงว่าหากสาธารณชนไม่เห็นพ้องด้วยกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องใดดังกล่าว หนทางที่จะทำได้คงมีสองประการ คือ หนทางแรกศาลรัฐธรรมนูญอาจจะทบทวนหรือกลับบรรทัดฐานที่เคยวินิจฉัยไว้แล้วได้ เมื่อองค์คณะเปลี่ยนแปลงไปและระยะเวลาผ่านพ้นไปเป็นเวลาพอสมควร ซึ่งกรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง เพราะหากเปลี่ยนแปลงแนวคำวินิจฉัยบ่อยครั้ง อาจส่งผลกระทบต่อความเชื่อถือที่มีต่อสถาบันศาลรัฐธรรมนูญได้ อีกหนทางหนึ่งหากศาลรัฐธรรมนูญไม่ทบทวนหรือเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยก็ ต้องไปแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องเท่านั้น

สำหรับระยะต่อไปศาลรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นองค์กรที่มุ่งเน้นในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน จะต้องเป็นองค์กรที่สร้างหลักกฎหมายและบรรทัดฐานในคดีรัฐธรรมนูญที่เหมาะสม โดยต้องกล้าทบทวนหรือเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยในบางคำวินิจฉัยที่ได้มีการศึกษาวิจัยทางวิชาการสนับสนุนอย่างสมบูรณ์ ซึ่งการพัฒนาการเขียนคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและปรับปรุงกระบวนพิจารณาให้เป็นที่ยอมรับและน่าเชื่อถือของ

สังคมมากยิ่งขึ้นเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องเร่งดำเนินการ นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นองค์กรคุณภาพและดำรงความยุติธรรมเป็นที่ยอมรับเชื่อถือของสังคมโดยรวม เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้วางวิสัยทัศน์และสถานะของตนให้อยู่ ณ จุดนี้ได้ ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด ศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นสถาบันสุดท้ายที่จะเป็นคำตอบที่มีต่อการคุ้มครองความเป็นนิติรัฐ และส่งเสริมการปฏิรูปการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะจะเป็นทางออกในการแก้ไขปัญหาของประเทศชาติตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนดอย่างแท้จริง

ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคล ตามมาตรา ๑๙๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) *

รองศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ **

ความนำ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งซึ่งถูกสร้าง ขึ้นมาให้มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง ทำหน้าที่ในการเป็นส่วนเสริมกระบวนการแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องอันเกิดจากการปฏิบัติราชการและเพื่อตรวจสอบระบบราชการโดยมีอำนาจในการ พิจารณาสอบสวนเรื่องที่มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรมไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม นอกจากอำนาจดังกล่าวแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายังมีอำนาจอีกประการหนึ่งดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) คือ ในการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาหากพบว่ากฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจที่จะส่งเรื่องดังกล่าวไปยังศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปได้

---

* บทความดังกล่าวมาจากบางส่วนของรายงานการวิจัย เรื่อง "ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคล ตามมาตรา ๑๙๘ ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐)" เสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๓

** ประธานกรรมการประจำหมวดวิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) ได้บัญญัติให้สิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนไว้เป็นจำนวนมากโดยกำหนดให้มีการเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิขั้นพื้นฐาน มีการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในกรณีต่าง ๆ อันได้แก่ สิทธิ ในการมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐหรือสร้างเจตจำนงค์ทางการเมือง เช่น สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง สิทธิลงสมัครรับเลือกตั้ง สิทธิในการเสนอร่างกฎหมาย สิทธิในการออกเสียงประชามติ สิทธิเข้าชื่อร้องขอถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สิทธิในการเข้าชื่อร้องขอถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น และสิทธิในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นต้น

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดถึงสิทธิของประชาชนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญาไว้หลายกรณี เช่น สิทธิของผู้ต้องหาในคดีอาญา การคุ้มครองสิทธิของบุคคลเรื่องการค้นในที่รโหฐาน สิทธิของผู้ต้องหาในการขอประกันตัวชั่วคราว สิทธิของผู้ถูกคุมขังที่จะร้องขอต่อศาลว่าการคุมขังมิชอบ สิทธิของผู้ต้องหาในคดีอาญาในการสอบสวนพิจารณา สิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐในคดีอาญา สิทธิที่จะไม่ให้ถ้อยคำเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง สิทธิในการได้รับความคุ้มครองในฐานะพยานในคดีอาญา สิทธิของผู้เสียหายในคดีอาญา สิทธิได้รับค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายจากการตกเป็นจำเลยในคดีอาญา รวมทั้งสิทธิในการขอให้มีการรื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่ เป็นต้น การกำหนดสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนไว้จำนวนมากเช่นนี้ทำให้รัฐธรรมนูญต้องกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่จำเป็นในการรองรับสิทธิและเสรีภาพเหล่านั้นไว้ โดยกำหนดให้ประชาชนผู้ไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมมีสิทธิในการยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ต่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญ คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและศาลปกครอง ได้ ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จะพบว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เมื่อประชาชนถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพรวมทั้งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จึงเป็นหน้าที่ของ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะต้องหาทางเยียวยา ความเสียหายให้แก่ประชาชน

๑. ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาในต่างประเทศ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นองค์กรที่มีที่มาจากองค์กรประเภทเดียวกับที่มีอยู่ในต่างประเทศ โดยประเทศที่นับได้ว่าเป็น **"ต้นแบบ"** ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะได้แก่ ประเทศสวีเดนซึ่งมีประวัติความเป็นมาเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามาเป็นร้อยปี

ส่วนประเทศฝรั่งเศสนั้นแม้จะมีระบบ **"ศาลปกครอง"** ที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับรัฐและเอกชนอันเป็นการเยียวยาทุกข์ให้กับประชาชนอยู่แล้ว แต่ก็ได้มีการนำระบบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามาใช้เพื่อเสริมกระบวนการเยียวยาทุกข์ให้กับประชาชนให้ดียิ่งขึ้น

(๑) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของประเทศสวีเดน

ประเทศสวีเดนจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขึ้นเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. ๑๗๑๓ (พ.ศ. ๒๒๕๖) ในปัจจุบันสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาประกอบด้วยคณะกรรมการจำนวน ๔ คน โดยคนหนึ่ง ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าและเป็นผู้รับผิดชอบประสานงานและจัดการสำนักงาน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแต่ละคนได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐสภาโดยในการพิจารณานั้นจะแยกกันเป็นรายบุคคล ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานับได้ว่าเป็นผู้แทนของฝ่ายรัฐสภาในอันที่จะควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำหรือฝ่ายบริหารทั่วประเทศ กล่าวคือ มีอำนาจตรวจตราดูแลกิจกรรมของรัฐบาล ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ศาล ข้าราชการและลูกจ้างของหน่วยงานเหล่านั้น รวมตลอดถึงเอกชนซึ่งได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจมหาชนด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยสั่งการหรือพิจารณาปัญหาด้วยตนเอง แต่จะตักเตือนเจ้าหน้าที่ที่กระทำผิดโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะเข้าไปให้คำแนะนำเกี่ยวกับวิธีการดำเนินการหรือขอให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจสั่ง

การหรือปรับปรุงรูปแบบการปฏิบัติงานใหม่หรืออาจเสนอให้รัฐบาลออกกฎหมายใหม่ หากหน่วยงานของรัฐหรือฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตาม ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็จะเสนอเรื่องดังกล่าวไว้ในรายงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาซึ่งโดยปกติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะต้องเสนอรายงานการดำเนินการของตนต่อรัฐสภาเป็นประจำทุกปี

(๒) ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐในประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสได้จัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐขึ้นมาในปี ค.ศ. ๑๙๗๓ (พ.ศ. ๒๕๑๖) โดยเลียนแบบสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของประเทศสวีเดน ในปัจจุบันสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐประกอบด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐจำนวน ๑ คน ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่ในการรับคำร้องเรียนของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการติดต่อกับฝ่ายปกครอง จากการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น จากรัฐวิสาหกิจและจากหน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ โดยประชาชนไม่สามารถที่จะร้องเรียนไปยังผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐได้โดยตรง แต่จะต้องเสนอคำร้องเรียนดังกล่าวไปยังสมาชิกรัฐสภาก่อนเพื่อให้สมาชิกรัฐสภาช่วยกลั่นกรองคำร้องเรียนให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐว่าอยู่ในอำนาจการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐหรือไม่ เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐได้ทำการสอบสวน คำร้องเรียนดังกล่าวเรียบร้อยแล้วก็จะทำข้อสังเกตเสนอไปยังหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนมาเพื่อพิจารณาต่อไป โดยข้อเสนอแนะหรือข้อสังเกตของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐไม่ใช่คำพิพากษาหรือคำสั่งที่หน่วยงานของรัฐจะต้องปฏิบัติตาม เป็นเพียงคำแนะนำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปทำการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชน นอกจากนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐยังจะต้องจัดทำรายงานประจำปีเพื่อรายงานกิจกรรมและการดำเนินงานของตนต่อรัฐสภาและประธานาธิบดีโดยรายงานประจำปีนี้จะได้รับการเผยแพร่ต่อสาธารณชนเพื่อให้รับทราบถึงผลการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐและการดำเนินการของ

หน่วยงานของรัฐในการแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนตามข้อเสนอของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐ

๒. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของประเทศไทย

ระบบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของประเทศไทยเริ่มต้นเป็นครั้งแรกเมื่อมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ และมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับ "ผู้ตรวจการรัฐสภา" เอาไว้ แต่อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีการดำเนินการใด ๆ จนกระทั่งเมื่อมีการจัดทำรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ก็ได้มีการบัญญัติเรื่องผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ในส่วนที่ ๗ มาตรา ๑๙๖ ถึงมาตรา ๑๙๘ ดังนี้ คือ

มาตรา ๑๙๖ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีจำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา และการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

มาตรา ๑๙๗ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่

ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๒) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

มาตรา ๑๙๘ ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๙๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า

นอกจากนี้ บทบัญญัติทั้งสามมาตราดังกล่าวมาแล้ว ก็ได้มีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขึ้นอีกฉบับหนึ่งในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อขยายความบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญทั้งสามมาตราข้างต้น

สาระสำคัญของระบบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของไทยในปัจจุบัน คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นองค์กรเสริมในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับการคัดเลือกจากรัฐสภาตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๖

ปีอำนาจหน้าที่หลักของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาบัญญัติไว้ ในมาตรา ๑๙๗ และมาตรา ๑๙๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น คือ มีอำนาจในการพิจารณาสอบสวนเรื่องที่มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรมไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม และหากในการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พบว่า กฎหมาย กฎ ข้อบังคับหรือการกระทำใดของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจที่จะส่งเรื่องดังกล่าวไปยังศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองเพื่อดำเนินการต่อไปได้

เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ทำการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริง ในเรื่องใดเสร็จแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยแต่จะต้องส่งเรื่องดังกล่าวพร้อมความเห็นและข้อเสนอแนะไปยังส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป หากส่วนราชการดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามภายในเวลาอันควร ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา อาจส่งเรื่องดังกล่าวไปยังนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่กำกับดูแลหน่วยงานนั้นเพื่อให้สั่งการตามควรแก่กรณีก็ได้ และนอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายังมีหน้าที่จัดทำรายงาน ประจำปีเสนอต่อรัฐสภาเพื่อรายงานผลการดำเนินการของตนปีละครั้งด้วย

จากการศึกษาเปรียบเทียบระบบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของประเทศสวีเดน ประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทย พบว่ามีที่มาและมีรูปแบบของการทำงานที่คล้ายคลึงกัน จะแตกต่างกันก็แต่เพียงอำนาจหน้าที่ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของไทยมีมากกว่าประเทศอื่น ๆ

กล่าวคือ มีการบัญญัติถึงบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในส่วนที่เกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐)

เมื่อทำการศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙๘ ดังกล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสองหน่วยงาน คือ ศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง โดยในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๙๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครองแล้วแต่กรณี

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้พิจารณาตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการดำเนินการดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ในส่วนของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานั้นยังไม่มีการวางระเบียบในเรื่องการดำเนินการดังกล่าวแต่อย่างใดไม่ว่าจะเป็นระเบียบว่าด้วยการพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมาตรา ๑๙๘ แห่งรัฐธรรมนูญหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเสนอเรื่องตามมาตรา ๑๙๘ แห่งรัฐธรรมนูญไปยังศาลรัฐธรรมนูญ ส่วนข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติมซึ่งเป็นวิธีพิจารณาเรื่องที่เข้ามาสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญทุกเรื่อง ก็ไม่มีบัญญัติไว้โดยเฉพาะถึงการดำเนินการตามมาตรา ๑๙๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) จะมีก็แต่เพียงในส่วนของศาลปกครองที่มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๓ ว่า ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่ากฎหรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองได้..... ส่วนการดำเนินกระบวนวิธีพิจารณาของศาลปกครองในเรื่องดังกล่าวก็ไม่มีการบัญญัติไว้เป็นพิเศษ คงใช้กระบวนการเดียวกันกับการฟ้องและการพิจารณาคดีปกครอง ทั่ว ๆ ไป

๓. กรณีศึกษา

กรณีศึกษาสำหรับเรื่องการดำเนินการตามมาตรา ๑๙๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) คือ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยเรื่องเริ่มจากการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับหนังสือร้องเรียนจากนางพรทิพย์ธนศรีวนิชชัย ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จังหวัดอุดรธานี ว่า การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ข้อ ๓ เพิ่มความเป็นข้อ ๖ ทวิ ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๓ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๔๓ ความว่า *"ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศผลการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดเกินกว่าหนึ่งครั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจวินิจฉัยโดยใช้คะแนนเสียงเอกฉันท์ให้ถือว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นมิได้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งใหม่อีก"* แล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งอาศัยระเบียบดังกล่าวสั่งให้นางพรทิพย์ ธนศรีวนิชชัย ไม่เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ที่จะมีขึ้นในวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๓ ซึ่งนางพรทิพย์ ธนศรีวนิชชัย เห็นว่า ระเบียบดังกล่าวขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยชัดแจ้ง จึงมีหนังสือร้องเรียนมายังผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพื่อขอให้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาหนังสือร้องเรียนแล้ว เห็นว่าระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ดังกล่าว มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเนื่องจากรัฐธรรมนูญบัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไว้ในมาตรา ๑๒๕ และมาตรา ๑๒๖ รวมทั้งมาตรา ๑๒๔ ให้นำมาตรา ๑๐๕ และมาตรา ๑๐๖ มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ

เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘๗ บัญญัติว่า *"บุคคลซึ่งจะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ"* ดังนั้น การพิจารณาถึงความเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จึงน่าจะพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวโดยเฉพาะ นอกจากนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติเรื่องการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้ โดยกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลที่จะสั่งเพิกถอนสิทธิดังกล่าว และไม่ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นใดให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งตัดสิทธิผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ดังนั้น การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๐ (๗) ออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ จึงน่าจะมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ การออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ดังกล่าวยังก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางในหมู่มหาชน สมควรที่จะได้มีข้อยุติเป็นบรรทัดฐานเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งครั้งต่อไป ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวข้างต้น

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวในเบื้องต้นว่า การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ โดยศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา**มีอำนาจเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย** โดยมีเหตุผลต่อไปนี้ คือ

(ก) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า *"ในกรณีที่*

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใด ตามมาตรา ๑๙๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี"

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลใดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๗ (๑) โดยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นผู้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัย โดยความในตอนท้ายที่บัญญัติว่า *"ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี"* นั้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นวิธีพิจารณาเรื่องที่เข้ามาสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญทุกเรื่อง ส่วนกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๓ ซึ่งบัญญัติว่า *"ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่ากฎหรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองได้ ในการเสนอความเห็นดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีสิทธิและหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒"*

สำหรับระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ตามคำร้องนั้น เป็นระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๐ (๗)

และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ นิยามคำว่า **"กฎ"** หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ดังนั้น เมื่อระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงย่อมถือได้ว่าเป็น **"กฎ"** หรือ **"ข้อบังคับ"** ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจเสนอเรื่องให้พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้

(ข) แม้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ วรรคหนึ่ง มิได้บัญญัติโดยชัดแจ้งว่า ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครององค์กรใดเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหรือข้อบังคับที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอให้พิจารณาวินิจฉัย แต่รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นบทบัญญัติทั่วไปในเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองบัญญัติว่า *"ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำ หรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ"* เป็นบทบัญญัติให้อำนาจศาลปกครองในการพิจารณาวินิจฉัย **"ความชอบด้วยกฎหมาย"** ของการกระทำของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือ

เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของศาลปกครองในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ วรรคหนึ่ง จึงต้องหมายความถึงเรื่องของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น

สำหรับคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ ส่วน ที่ ๔ มิใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ดังเช่นที่กล่าว ดังนั้น ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ซึ่งออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง การพิจารณาความชอบด้วย รัฐธรรมนูญของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ที่ออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๓ นั้น เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ วรรคหนึ่งแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอมาได้

ดังนั้น ในที่สุดศาลรัฐธรรมนูญจึงได้วินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๒๖ และต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ โดยมีเหตุผลว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ที่กำหนดว่า *"ข้อ ๖ ทวิ ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศผลการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดเกินกว่าหนึ่งครั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจวินิจฉัยโดยใช้คะแนนเสียงเอกฉันท์ ให้ถือว่า*

ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นมิได้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งอีก" ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๐ ซึ่งบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

"...(๗) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วย เลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง หรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า การเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด" นั้น *เป็นการออกหลักเกณฑ์ที่มีสาระเกินมาตรา ๑๐ (๗) ให้อำนาจไว้* แม้คณะกรรมการการเลือกตั้งจะอ้างว่า *ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ เป็นการออกตามความในมาตรา ๑๐ (๗) ตอนท้าย ที่บัญญัติว่า "ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด"* ก็เป็นข้ออ้างที่ไม่อาจรับฟังได้ เพราะมาตรา ๑๐ (๗) บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้เพียงให้สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือออกเสียงประชามติใหม่ หรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่เท่านั้น

นอกจากนี้ระเบียบดังกล่าวมีสาระเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลไม่ให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นการบัญญัติเพิ่มลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่ต้องห้าม มิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ บัญญัติไว้ จึงเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ มิอาจกระทำได้ อีกทั้งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า *"การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่ รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้"* ด้วย

เมื่อสิทธิของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เมื่อมีคุณสมบัติครบถ้วนตามมาตรา ๑๒๕ การจำกัด

สิทธิดังกล่าวนั้น จึงกระทำมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ ซึ่งบัญญัติลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไว้ ก็มิได้บัญญัติให้อำนาจตรากฎหมายเพิ่มเติมลักษณะต้องห้ามดังกล่าว อันเป็นการจำกัดสิทธิบุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไว้ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๓ แม้จะเป็นระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๐ (๗) แต่ก็เป็นระเบียบที่มีข้อความอันเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้ง และเป็นการเพิ่มเติมลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ มิได้ให้อำนาจไว้

๔. ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นคำวินิจฉัยแรกที่เกิดจากการที่ผู้ตรวจการ แผ่นดินของรัฐสภาได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๑๙๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ ส่วนที่ ๔ ไม่ใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ดังนั้นระเบียบคณะกรรมการเลือกตั้งดังกล่าวจึงไม่ใช่ **"กฎ"** ที่จะอยู่ในอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง การพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ต้องพิจารณา คือ **สถานะของคณะกรรมการการเลือกตั้ง** คณะกรรมการ การเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ จัดตั้งขึ้นโดยมาตรา ๑๓๖ แห่งรัฐธรรมนูญ และมีอำนาจหน้าที่ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๔

ถึงมาตรา ๑๔๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งได้รับการขยายความโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจที่จะตรวจสอบคำร้องเรียนเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของ**ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น** กับอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของ**ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น** ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรมไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็น **"องค์กรตามรัฐธรรมนูญ"** จึงมิได้เป็น**ทั้งข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น** ที่อยู่ในอำนาจตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาส่งเรื่องดังกล่าวไปยังศาลรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ตรงกับบทบัญญัติในมาตรา ๑๙๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) ทั้งนี้เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มิใช่ฝ่ายบริหารที่จะถูกตรวจสอบโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้

ส่วนการที่ศาลรัฐธรรมนูญรับเรื่อง**ดังกล่าวไว้พิจารณา**โดยให้เหตุผลว่า *"คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ ส่วนที่ ๔ มิใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ดังนั้น ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ซึ่งออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง การพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ที่ออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ"*

จึงเป็นการวินิจฉัยที่ขยายอำนาจของตนเองออกไปตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ทั้งๆ ที่รัฐธรรมนูญมิได้ให้อำนาจไว้ รวมทั้งขยายขอบเขตในการดำเนินการของตนเองจากการตรวจสอบ **"กฎหมาย"** ว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ไปจนถึงการตรวจสอบ **"อนุบัญญัติ"** ว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

จากคำวินิจฉัยดังกล่าวจึงอาจทำให้เข้าใจได้ว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น

๕. ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การดำเนินการตามมาตรา ๑๙๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) เป็นไปอย่างเป็นระบบ จึงได้จัดทำข้อเสนอแนะขึ้น ๓ ประการ โดยมีรายละเอียด ดังนี้ คือ

(๑) การจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อการดำเนินการตามมาตรา ๑๙๘ แห่ง รัฐธรรมนูญ

เนื่องจากรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดถึงรายละเอียดในการเสนอเรื่องที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลตามมาตรา ๑๙๗ (๑) ที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไปยังศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง และจากกรณีที่เกิดขึ้นมาแล้วเมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้เสนอเรื่องที่ผู้วิจัยเห็นว่าไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยไปยังศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งต่อมาศาลรัฐธรรมนูญก็ได้มีคำวินิจฉัยดังกล่าวไปแล้วโดยในคำวินิจฉัยนั้นได้ขยายอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญออกไปจากที่รัฐธรรมนูญกำหนด

ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดปัญหาดังกล่าวหรือเพื่อให้การเสนอเรื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไปยังศาลรัฐธรรมนูญหรือศาล

ปกครอง แล้วแต่กรณี เป็นไปอย่างเป็นระบบ จึงได้เสนอให้มีการจัดตั้ง**คณะกรรมการกลาง**ขึ้นมาคณะหนึ่งทำหน้าที่**กลั่นกรอง**เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะเสนอไปยังศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองว่า **เรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่เข้าข่ายมาตรา ๑๙๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐)** หรือไม่ และเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลใด

โครงสร้างของคณะกรรมการดังกล่าวนั้นมีแนวความคิดมาจาก**คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล** ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) ซึ่งทำหน้าที่พิจารณากรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่น โดยจะ**ชี้ว่าข้อพิพาทที่มีขึ้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลใด** แต่สำหรับตัวบุคคลที่จะมาเป็นคณะกรรมการนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า โครงสร้างของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลดังที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบด้วยกรรมการจำนวนมากเกินไป คือ ประมาณ ๘ คน และยังมีการนำเอา**ผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก**เข้ามาเป็นกรรมการด้วยครึ่งหนึ่ง ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่ามากเกินไปและกรณีเรื่องการชี้ขาดเขตอำนาจศาลไม่ใช่เป็นเรื่องที่ต้องการความเห็นหรือข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงขอเสนอรูปแบบของคณะกรรมการโดยนำมาจาก **"ต้นแบบ"** ของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลของไทย คือ ศาลคดีขัดกันของฝรั่งเศส ซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษาจากศาลฎีกาและจากศาลปกครองในจำนวนที่เท่าๆ กัน โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธาน ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นองค์ประกอบที่เหมาะสมเพราะประกอบด้วยผู้พิพากษาจาก ๒ ศาลที่มีความเห็นขัดแย้งกัน ดังนั้น หากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองจะร่วมกันจัดตั้ง **"คณะกรรมการเพื่อการดำเนินการตามมาตรา ๑๙๘ แห่งรัฐธรรมนูญ"** ขึ้นมาเป็นการภายในระหว่างหน่วยงานทั้ง ๓ **ทำหน้าที่พิจารณาหาข้อยุติในเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะส่งไปให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองก่อนเป็นการ**

ล่วงหน้า ก็จะไม่เกิดปัญหาการเสนอเรื่องจำนวนมากไปยังศาลทั้ง ๒ และศาลทั้ง ๒ ต่างไม่รับไว้พิจารณาเนื่องจากเห็นว่าไม่เข้าเกณฑ์ตามมาตรา ๑๙๘ แห่งรัฐธรรมนูญ หรืออาจเกิดปัญหาจากการส่งเรื่องไปยังศาลใดศาลหนึ่งและศาลนั้นรับไว้พิจารณา ทั้งที่ตนเองไม่มีอำนาจพิจารณาซึ่งจะมีผลเป็นการตัดอำนาจศาลอื่นออกไป เป็นต้น

องค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าว ควรประกอบด้วยหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ และเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

ในวันข้างหน้าเมื่อรัฐธรรมนูญใช้บังคับอย่างสมบูรณ์แล้ว จะมีปัญหาร้องเรียนมายังผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นจำนวนมาก และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๙๘ แห่งรัฐธรรมนูญจำนวนมากเช่นกัน ดังนั้น การจัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าวขึ้นมาจะช่วยให้การเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเป็นไปอย่างเป็นระบบ

(๒) หลักเกณฑ์ว่าด้วยการเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง

เนื่องจากในปัจจุบันทั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครอง ต่างก็ยังไม่มีหลักเกณฑ์ใดๆ เกี่ยวข้องกับการเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง และนอกจากนี้ ทั้งศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองก็ยังไม่มีการวางหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาในเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอมา ดังนั้น คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นมาตามข้อเสนอแนะข้อแรกก็จะได้เข้ามาร่วมกันวางหลักเกณฑ์ว่าด้วยการเสนอเรื่อง ไปยังศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองว่า สมควรเป็นไปในทางใด

ส่วนวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองนั้น วิธีพิจารณาปกติของศาลทั้งสองสามารถนำมาใช้ได้กับการพิจารณาเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอมา เพราะเป็นเรื่องที่อยู่ในการ

พิจารณาตามปกติของศาลทั้งสองอยู่แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขวิธีพิจารณาของศาลทั้งสอง

(๓) การให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา "การกระทำของบุคคล"

เนื่องจากมาตรา ๑๙๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถพิจารณาวินิจฉัยการกระทำของ "บุคคล" ที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เช่น การกระทำบางอย่างของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผลกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และมีลักษณะว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้น จึงสมควรพิจารณาว่ารัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการพิจารณาการกระทำของบุคคลดังกล่าวได้อย่างไร

การพิจารณาวินิจฉัยการกระทำของบุคคลนั้นเป็น**อำนาจหน้าที่ใหม่**ของศาลรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเมื่อพิจารณาจาก**รัฐธรรมนูญของสหพันธ์ของเยอรมัน**แล้ว ปรากฏว่า**ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันสามารถพิจารณาคดีฟ้องประธานาธิบดีสหพันธ์หรือฟ้องผู้พิพากษาสหพันธ์**ได้ ดังนั้น จึงมีข้อเสนอแนะขอให้มีการทำการศึกษาวิจัยเรื่องดังกล่าวให้ละเอียดต่อไปเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยการกระทำของ **"บุคคล"** ที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ข้อเสนอแนะทั้ง ๓ ประการเป็นผลอันเกิดมาจากการศึกษาเปรียบเทียบระบบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของประเทศสวีเดน ประเทศฝรั่งเศสกับประเทศไทย รวมทั้งศึกษากรณีตัวอย่างที่เพิ่งจะเกิดขึ้นเป็นกรณีแรกในประเทศไทย โดยในข้อเสนอนั้นมุ่งเสนอแนวทาง **"ป้องกัน"** มิให้เกิดข้อบกพร่องในการดำเนินการตามมาตรา ๑๙๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐)

บทบาทและอำนาจหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ตามแนวความคิดรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด*

นายวุฒิชัย จิตตานุ

๑. ที่มาและแนวความคิดพื้นฐานการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด เป็นผลให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญย่อมไม่มีผลบังคับได้ จึงมีความจำเป็นต้องปกป้องพิทักษ์ดำรงไว้ซึ่งความเป็นกฎหมายสูงสุดแห่งรัฐธรรมนูญ นักกฎหมายรัฐธรรมนูญและนักวิชาการต่าง มีแนวความคิดในการจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้น เพื่อการควบคุมมิให้บทบัญญัติและกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ ในการนี้ ประเทศต่างๆ ได้จัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญให้มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ชี้ขาดว่าบทบัญญัติหรือกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพื่อการพิทักษ์และการคุ้มครองรัฐธรรมนูญ ซึ่งประเทศต่างๆ มีใช้อยู่ ๓ ประเภทได้แก่

องค์กรคณะกรรมการรัฐธรรมนูญหรือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เช่น ประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น

องค์กรประเภทที่ ๒ ได้แก่ ศาลยุติธรรม มีใช้อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น แคนาดา เป็นต้น

องค์กรประเภทที่ ๓ ได้แก่ศาลรัฐธรรมนูญ ประเทศที่ได้ใช้องค์กรดังกล่าวได้แก่ ประเทศออสเตรีย เยอรมัน เกาหลีใต้ สาธารณรัฐเช็ค ตุรกี สเปน รวมทั้งประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐

---

* บทความนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาในโครงการปรัชญาดุษฎีบัณฑิตทางสังคมศาสตร์ สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้สถาปนาจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญออสเตรีย ในปี ค. ศ. ๑๙๒๐ จากแนวความคิดของนักกฎหมายรัฐธรรมนูญและนักปรัชญาชาวออสเตรีย Hans Kelsen (Dimitri, ๒๐๐๑) โดยมีพื้นฐานความคิดสำคัญในการจัดตั้งองค์กรศาลรัฐธรรมนูญเพื่อการคุ้มครองรัฐธรรมนูญตามหลักแนวความคิดหลัก "รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด" (Dimitri, ๒๐๐๑.)

ศาลรัฐธรรมนูญได้จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ เพื่อการคุ้มครองรัฐธรรมนูญในฐานะที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด มาจากแนวความคิดของนักปราชญ์และนักกฎหมายรัฐธรรมนูญต่าง ๆ จนเป็นรูปแบบของศาลรัฐธรรมนูญที่ประเทศต่าง ๆ นำไปปรับใช้ในปัจจุบัน

การจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญมีฐานที่มาจากแนวความคิดหลักกฎหมายมหาชน (Public Laws) แนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutional-ism) แนวความคิดเสรีนิยม (Liberalism) กล่าวคือ

๑.๑ แนวความคิดตามกฎหมายมหาชน

ตามรัฐธรรมนูญออสเตรีย ค. ศ. ๑๙๒๐ ได้จัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกตามแนวความคิดของ Hans Kelsen ศาลรัฐธรรมนูญออสเตรียเป็นแม่แบบศาลรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมัน อิตาลี สเปน และเป็นความคิดพื้นฐานการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ในยุโรปตะวันออก (FereJohn & Pasquino, 1998) ต่อมาในช่วงสงครามโลกครั้งที่ ๒ โดย Adof Hitler ผู้นำพรรคนาซี ได้เข้ายึดอำนาจ ในปี ค.ศ. ๑๙๓๓ Hans Kelsen ต้องอพยพพร้อมครอบครัวและมาตั้งถิ่นฐานในประเทศสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. ๑๙๔๐ จนได้รับสัญชาติชาวอเมริกัน Hans Kelsen เป็นศาสตราจารย์สอนกฎหมายในมหาวิทยาลัยหลายแห่ง ได้เขียนหนังสือที่สำคัญ ๆ หลายเรื่องเป็นหลักความคิดพื้นฐานและทฤษฎีทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยได้เขียนหนังสือเล่มแรกเกี่ยวกับหลักกฎหมายพื้นฐานตามที่เรียกว่า

"GRUNDNORM" เป็นพื้นฐานหลักทฤษฎีทั่วไป (General Theory of Norms) หรือ ทฤษฎีบริสุทธิ์ (Pure Theory of Law) ซึ่งได้วางหลักทฤษฎีพื้นฐานกฎหมายเป็นที่รู้จักของนักกฎหมายของโลก (Michaels, ๒๐๐๐) หนังสือกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Constitutional Laws) หนังสือหลักกฎหมายระหว่างประเทศ (The Principles of International Law) หนังสือทฤษฎีการเมือง (Political Theory) และหนังสือนิติปรัชญา (Philosophy of Laws) เป็นต้น (Nicoletta Bersier Ladavac, ๒๐๐๐)

การจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญออสเตรียในปี ค.ศ. ๑๙๒๐ (Rule of Law Through Technology, ๒๐๐๑) Hans Kelsen มีแนวความคิว่าศาลรัฐธรรมนูญต่างจากศาลยุติธรรมทั่วไป ทั้งนี้ ศาลยุติธรรมเป็นอำนาจสำคัญอำนาจหนึ่งทางอำนาจตุลาการ การตีความว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญย่อมเป็นการลบล้างต่อบทบัญญัติหรือกฎหมายของอำนาจบริหาร และอำนาจนิติบัญญัติที่ได้ตราขึ้น ดังนั้น เพื่อพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ตามหลักความสูงสุดแห่งรัฐธรรมนูญ สมควรที่จะจัดตั้งศาลพิเศษที่มาจากรวมศูนย์อำนาจ (Centralized) โดยการเลือกหรือแต่งตั้งบุคคลเป็นผู้ตัดสินตามรัฐธรรมนูญจากอำนาจสำคัญทั้งหมด ทั้งนี้ เพื่อความไม่ลำเอียงและมีความยุติธรรมในการวินิจฉัยชี้ขาด และเพื่อความแน่นอนเป็นบรรทัดฐานเดียวกันตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Rule of Law Through Technology, ๒๐๐๑)

จากแนวความคิดของ Hans Kelsen ในการจัดตั้งองค์กรพิเศษเฉพาะเป็นศาลในระบบรวมศูนย์อำนาจจากอำนาจที่สำคัญทั้งหมด (Centralized System) โดยได้จัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อ

การคุ้มครองรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีความคิดจากหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดแห่งรัฐธรรมนูญ (The Supremacy of the Constitution) และหลักการแบ่งแยกอำนาจ (The Separation of Powers) กล่าวคือ

๑.๑.๑. หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดแห่งรัฐธรรมนูญ

ความเป็นกฎหมายสูงสุดแห่งรัฐธรรมนูญเป็นหลักพื้นฐานสำคัญของรัฐธรรมนูญ Aristotle นักปรัชญาชาวกรีก ได้เขียนในหนังสือในเรื่อง Politics (Politics by Aristotle [๓๘๔-๓๒๒ BCE], Translated by Bejamin Jowett, ๑๙๙๔-๒๐๐๐) ว่า รูปแบบนครรัฐ (City-State) ขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญ (politeia) รัฐธรรมนูญเหมือนกับแบบแผนตายตัวของชาวเมืองนครรัฐ รัฐธรรมนูญจึงมีรูปแบบที่มีส่วนประกอบของประชาคม เมื่อใดก็ตามประชาคมมีลักษณะอยู่เช่นใดย่อมขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะอยู่เช่นนั้น นักปรัชญา (Miller, ๑๙๙๘) เห็นว่าแนวความคิดของอริสโตเติลเปรียบรัฐธรรมนูญเสมือน" เป็นทางแห่งชีวิตของพลเมือง"

นอกจากนี้ Fred D. Miller (๑๙๙๘) ได้อธิบายถึงแนวความคิดของอริสโตเติลว่า อริสโตเติลได้จำแนกรัฐธรรมนูญตามลักษณะการปกครองเป็น ๓ รูปแบบ โดยได้ดัดแปลงจากข้อมูลของเพลโต (Plato) โดยได้แบ่งเป็นการปกครองโดยบุคคลคนเดียว (One Ruler) การปกครองโดยคณะบุคคล (Few Rulers) และการปกครองโดยหลายคน (Many Rulers) ที่มีลักษณะการปกครองที่ดีและไม่ดี รวมแล้วเป็น ๖ กลุ่ม (Miller, ๑๙๙๘) ตามความคิดของอริสโตเติลการปกครองในรูปแบบที่หนึ่ง เป็นการปกครองโดยอำนาจบุคคลคนเดียวเป็นระบบกษัตริย์ (Monarchy) ในทางตรงกันข้ามการปกครองโดยใช้อำนาจเผด็จการ เป็นระบบ ทรราชย์ (Tyranny) รูปแบบที่สอง เป็นการปกครองโดยคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเป็นกลุ่มน้อย การใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ของกลุ่มเป็นระบบอภิชนาธิปไตย (Aristocracy) หากใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ของคณะบุคคลเป็นระบบคณาธิปไตย (Oligarchy) และในรูปแบบที่สาม เป็นปกครองเพื่อคนส่วนใหญ่และระบบสาธารณรัฐ (Constitutional Republic) หรือระบบมัชฌิมาธิปไตย (Polity) และปกครองโดยรัฐบาลคนจนเรียกว่าระบบประชาธิปไตย (Democracy) ซึ่งเป็นระบบที่รัฐบาลจนกว่าระบบสาธารณรัฐ (Politics by Aristotle, [๓๘๔-๓๒๒ B.C.E.], Translated by Benjamin Jowett, ๑๙๙๔-๒๐๐๐., Miller, ๑๙๙๘)

ในการนี้ อริสโตเติลเห็นว่า รัฐที่เป็นระบบกษัตริย์ (Monarchy) อำนาจอยู่ในบุคคลคนเดียวเป็นบุคคลที่สมบูรณ์แบบที่มีคุณธรรมมีความรู้ความสามารถ เพื่อประโยชน์แก่รัฐ จะเป็นรูปแบบการปกครองที่ดีมาก แต่เป็นการยากที่มีบุคคลสมบูรณ์แบบตามรัฐธรรมนูญได้ ส่วนในระบบอภิชนาธิปไตย (Aristocracy) เป็นการยากที่จะหากลุ่มบุคคลที่ไม่แสวงหาประโยชน์เพื่อตน ซึ่งความคิดของอริสโตเติลเห็นว่า ระบบคณาธิปไตย (Oligarchy) เป็นรัฐที่มีความร่ำรวยทรัพย์สิน สำหรับระบบประชาธิปไตย (Democracy) เป็นรัฐที่มีความยากจน การผสมผสานรวมกันระหว่างระบบที่มีความร่ำรวยและยากจน โดยเป็นการปกครองของคนส่วนใหญ่ที่เป็นระบบสาธารณรัฐ (Constitutional Republic) หรือระบบมัชฌิมาธิปไตย (Polity) จะเป็นรูปแบบที่ใช้ได้แน่นอนของการปกครอง (Miller, ๑๙๙๘)

จากแนวความคิดของอริสโตเติลในระบบสาธารณรัฐ (Constitutional Republic) หรือระบบมัชฌิมาอธิปไตย (Polity) ดังกล่าวมิได้มีความหมายเป็นรูปแบบระบบสาธารณรัฐในปัจจุบัน แต่หมายถึงระบบที่มีการปกครองโดยคนส่วนมากตามรัฐธรรมนูญในยุคของอริสโตเติล และมีอิทธิพลการปกครองต่อการปกครองในสมัยยุคกลางแต่เมื่อมีพลเมืองเพิ่มมากขึ้นระบบประชาธิปไตย (Democracy) กลับเป็นรูปแบบการปกครองทั่วไปของรัฐต่าง ๆ (The Internet Encyclopedia of Philosophy, ๒๐๐๑)

นอกจากนี้ แนวความคิดของ Aristotle แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญเป็นตัวแปรสำคัญในการปกครอง ซึ่งการปกครองที่ดีหรือไม่ย่อมขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญอันเป็นแม่บทการปกครองประเทศ รัฐธรรมนูญจึงต้องมีความที่มั่นคงถาวร (Rigidity of Constitution) และแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ยาก (http://pbosnia.kentlaw.edu/projects/albania/concept/diffmod.html. 2001) ด้วยเหตุนี้ แนวความคิด "รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด" ย่อมเป็นสิ่งจำเป็นและเป็นพื้นฐานสำคัญ เพื่อป้องกันการบัญญัติหรือออกกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และการบัญญัติหรือออกกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ย่อมมีผลเป็นโมฆะหรือใช้บังคับไม่ได้ หลักความคิดดังกล่าว

เป็นที่ยอมรับของผู้ร่างรัฐธรรมนูญในประเทศต่าง ๆ ปรากฏตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาอันเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรฉบับแรกของโลกได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญว่า "รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ" (The constitution is the supreme law of the land)

ตามแนวความคิด "หลักความสูงสุดแห่งรัฐธรรมนูญ" จำต้องจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีความเป็นอิสระในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทตามรัฐธรรมนูญ เพื่อคุ้มครองรัฐธรรมนูญจากการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Girotto, ๒๐๐๑) อีกทั้งข้อขัดแย้งในปัญหาเขตอำนาจเหนือดินแดนภายในระหว่างรัฐด้วยกันซึ่งเขตอำนาจเหนือดินแดนที่แตกต่างกันของแต่ละรัฐได้รวมตัวกันเป็นประเทศเป็นการยากที่รัฐธรรมนูญจะบัญญัติกำหนดรายละเอียดแยกเขตอำนาจเหนือดินแดนของแต่ละรัฐให้ชัดเจนได้ และเพื่อความสัมพันธ์กันระหว่างมลรัฐกับรัฐสหพันธ์สามารถดำเนินการไปได้ดีภายใต้รัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้ นอกจากนี้เพื่อแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรรัฐธรรมนูญภายในรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญที่มีการแบ่งแยกอำนาจออกเป็นหลายอำนาจด้วยกันเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ (Girotto, ๒๐๐๑) ด้วยเหตุนี้ แนวความคิด "รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด" จึงเป็นที่มาของศาลรัฐธรรมนูญ และเป็นต้นกำเนิดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ที่จัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้น (Skrmetti, ๑๙๙๙)

อย่างไรก็ตาม "หลักรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด" มีนักวิชาการกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Skrmetti, ๑๙๙๙) ให้ความเห็นว่า "หลักรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด" จำต้องมีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นและมีผลใช้ได้ในประเทศที่ได้บัญญัติรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร ส่วนประเทศที่ไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร เช่น ประเทศอังกฤษ ไม่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญไว้จึงยืดหยุ่นได้ (Flexible) จะไม่มีการตีความตามบทบัญญัติใดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงไม่มีปัญหาความขัดกันตามบทบัญญัติแห่ง

รัฐธรรมนูญ ในกรณีเช่นนี้ เมื่อไม่มีการตีความตามบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และไม่จำต้องมีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรและไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ แต่ยังทรงไว้ซึ่งความมีเสถียรภาพและประสิทธิ์อยู่แต่เดิมตามหลัก "อำนาจสูงสุดของรัฐสภา" (The Parliamentary Supremacy) จึงไม่จำต้องมี "หลักรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด" เหมือนกับประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรแต่อย่างใด

ในเรื่องนี้ เมื่อได้พิเคราะห์พิจารณาถึงระบบรัฐสภาอังกฤษโดยละเอียด ซึ่งการปกครองในระบบรัฐสภาอังกฤษเป็นแม่แบบของการปกครองที่ประเทศต่าง ๆ นำไปปรับใช้ จะเห็นได้ชัดว่าคือ

ประการที่หนึ่ง ระบบรัฐสภาอังกฤษมาจากการวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์มากว่า ๙๐๐ ปีโดยไม่ได้มีการบัญญัติรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก็ที่ยอมรับกันและโต้เถียงไม่ได้ว่าประเทศอังกฤษมีรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีโดยธรรมเนียมปฏิบัติ (Convention) ซึ่งรัฐสภา รัฐบาล และฝ่ายตุลาการจำต้องถือตามและอยู่ในขอบเขตธรรมเนียมปฏิบัติอันเป็นสาระสำคัญแห่งรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีอังกฤษ (Bogdanor, ๑๙๙๕) โดยจะเห็นได้จากธรรมเนียมปฏิบัติการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล การแถลงนโยบายรัฐบาลขอความไว้วางใจจากรัฐสภา การยุบสภา หลักความรับผิดทางการเมืองต่อรัฐสภา (Political Responsibility) เหล่านี้ เป็นต้น (Bogdanor, ๑๙๙๕) ด้วยเหตุนี้ แม้ว่าประเทศอังกฤษไม่ได้บัญญัติรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร ก็ยังคงถือว่าประเทศอังกฤษมีรัฐธรรมนูญเป็นแม่บทและเป็นบรรทัดฐานในการปกครองประเทศ กรณีจึงไม่แตกต่างจากประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรตาม "หลักรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด" อยู่นั่นเอง

ประการที่สอง รัฐธรรมนูญจารีตประเพณีอังกฤษไม่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรจึงสามารถยืดหยุ่น (Flexible) ได้นั้นมีความหมายว่ามีการตีความยืดหยุ่นตามรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีอังกฤษ เพื่อการแก้ไขปัญหา

เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญเสมือนหนึ่งเป็นการตีความยืดหยุ่นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้เขียนเป็นลายลักษณ์อักษรไว้เท่านั้น หาได้หมายความว่าไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมเสียเลยไม่ อีกทั้งการตีความยืดหยุ่นตามรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีอังกฤษเป็นการสร้างธรรมเนียมปฏิบัติขึ้นใหม่ในตัว จนเป็นที่ยอมรับกันในทางปฏิบัติกลายเป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญอังกฤษที่ไม่ได้เขียนเป็นลายลักษณ์อักษร รัฐธรรมนูญอังกฤษจึงเป็นรัฐธรรมนูญที่ทันสมัยอยู่เสมอ

นอกจากนี้แล้ว ประเทศอังกฤษยังปรากฏเอกสารสำคัญทางรัฐธรรมนูญซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งที่เป็นสาระสำคัญแห่งรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร (Bradley, ๑๙๘๘) เช่น The Magna Carta ๑๒๑๕, The Petition of Rights ๑๖๒๘, The Bill of Rights ๑๖๘๙. The Act of Settlement ๑๗๐๑ เป็นต้น เอกสารสำคัญทางรัฐธรรมนูญดังกล่าวเหล่านี้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งรัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญอยู่ในตัว เมื่อเป็นเช่นนี้ย่อมเกิดปัญหาความขัดแย้งและการตีความตามบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยมีศาลสภาขุนนาง (House of Lords) เป็นศาลยุติธรรมสูงสุดในระบบศาลเดี่ยวของอังกฤษ ทำหน้าที่เป็นศาลรัฐธรรมนูญในการตีความบทบัญญัติหรือกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (Bradley, ๑๙๙๘) กรณีย่อมถือได้ว่าประเทศอังกฤษมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญโดยมีศาลสภาขุนนางทำหน้าที่ตีความข้อพิพาทตามรัฐธรรมนูญเหมือนดังเช่นศาลรัฐธรรมนูญ และคงยังถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด

ประการที่สาม การปกครองในระบบรัฐสภาอังกฤษ แม้ไม่ปรากฏว่ามีการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาดแต่มีการแบ่งแยกอำนาจในลักษณะแบ่งหน้าที่กันทำระหว่างรัฐสภากับรัฐบาล อีกทั้งระบบรัฐสภาอังกฤษมีระบบสองพรรคการเมืองใหญ่ที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภาและถือหลักเสียงข้างมากในการลงมติในรัฐสภาและทั้งสมาชิกรัฐสภาและรัฐบาลมาจากบุคคลในกลุ่มเดียวกันและเป็นตัวบุคคลคนเดียวกันในระบบอำนาจเดี่ยว (Monistic System) รัฐสภาจึงมีอำนาจสูงสุด "หลักอำนาจสูงสุดของรัฐสภา" (The Parliamen-

tary Supremacy) ตามที่นักกฎหมายอังกฤษ ไดซี่ (Dicey) กล่าวว่า "รัฐสภามีสิทธิที่จะออกกฎหมายหรือยกเลิกกฎหมายใดๆ ก็ได้ และในอังกฤษไม่มีผู้ใดมีสิทธิเพิกเฉยหรือละเมิดต่อกฎหมายของรัฐสภาได้" (Coulter, ๑๙๙๑)

กรณีจึงเห็นได้ชัดว่า "หลักอำนาจสูงสุดของรัฐสภา" มีความหมายแตกต่างกันและเป็นคนละเรื่องกับ "หลักรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด" แม้ว่ารัฐสภาจะมีอำนาจสูงสุดในการออกกฎหมายหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญได้โดยง่าย แต่รัฐธรรมนูญที่รัฐสภาแก้ไขก็คงความเป็นกฎหมายสูงสุดอยู่นั่นเอง เมื่อมีปัญหาการตีความตามรัฐธรรมนูญ ศาลสภาขุนนาง (House of Lords) คงยึดหลักตามรัฐธรรมนูญหรือรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาได้แก้ไขขึ้นใหม่จนเป็นบรรทัดฐานของศาลสูงอังกฤษ

๑.๑.๒. หลักการแบ่งแยกอำนาจ

ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ (The Separation of Powers) มีอิทธิพลต่อแนวความคิดของ Hans Kelsen ในการสถาปนาศาลรัฐธรรมนูญแยกออกจากศาลธรรมดาทั่วไป (Skrmetti, ๑๙๙๙) โดยเห็นว่า ศาลธรรมดาทั่วไปถือเป็นอำนาจหนึ่งแห่งอำนาจตุลาการ คำตัดสินวินิจฉัยชี้ขาดว่าบทบัญญัติหรือกฎหมายใดเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ย่อมเป็นการลบล้างกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารได้ตราขึ้น อันเป็นการก้าวล่วงถึงอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร จำต้องจัดมีการตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นศาลเฉพาะที่รวมศูนย์อำนาจขึ้น (Centralized Court) จากองค์กรที่มีอำนาจสำคัญๆ ตามรัฐธรรมนูญ (Glrotto, ๒๐๐๑) โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่รัฐธรรมนูญมีบัญญัติการแบ่งแยกอำนาจออกเป็นหลายอำนาจขององค์กรต่างๆ จำต้องจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเขตอำนาจระหว่างองค์กรรัฐธรรมนูญ ด้วยกันเอง (Skrrnetti, ๑๙๙๙)

ตามทฤษฎีหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers, ๒๐๐๐) จากแนวความคิดพื้นฐานของนักปรัชญากฎหมายธรรมชาติ (Natural Law)

John Locke (๑๖๘๙) ในหนังสือ Two Treatises of Government Section ๑๔๓, ๑๔๔, ๑๕๐ ว่าอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารอยู่ในมือบุคคลเดียวกันที่มีอำนาจออกกฎหมาย และมีอำนาจบริหารย่อมมีการฝ่าฝืนกฎหมายที่ตนตราขึ้นและออกกฎหมายเพื่อประโยชน์ตนเอง ทั้งนี้ อำนาจนิติบัญญัติมีอำนาจสูงสุด ย่อมบัญญัติกฎหมายเพื่อใช้บังคับผู้อื่น ไม่ได้บัญญัติเพื่อบังคับใช้กับตนเอง จึงจำต้องแบ่งแยกอำนาจออกจากกัน

นอกจากนี้ ทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจยังมาจากความคิดของ Montesquieu (๑๗๔๘) นักปราชญ์ชาวฝรั่งเศส (Spirit of Laws, ๒๐๐๐) ได้เดินทางไปศึกษาการปกครองในระบบรัฐสภาอังกฤษ และเขียนหนังสือ Spirit of Laws เล่มที่ ๖ ตอนหนึ่งว่า เมื่ออำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารได้รวมกันอยู่ในบุคคลเดียวกัน หรือในองค์กรเดียวกัน เสรีภาพจะไม่มี เพราะเราอาจเกรงว่ากษัตริย์หรือคณะบุคคลเดียวกันนั้น จะออกกฎหมายแบบทรราชย์ใช้บังคับด้วยวิธีการเผด็จการ อีกอย่างหนึ่ง กรณีเสรีภาพจะไม่มี ถ้าอำนาจในการตัดสินไม่แยกออกมาจากอำนาจนิติบัญญัติหรืออำนาจบริหาร ชีวิตและเสรีภาพของผู้อยู่ใต้ปกครองจะต้องเผชิญกับการควบคุมที่ลำเอียง เพราะผู้พิพากษาจะเป็นผู้ออกกฎหมาย ถ้าอำนาจนี้รวมกับอำนาจบริหาร ผู้พิพากษาอาจประพฤติด้วยวิธีการรุนแรงและกดขี่ กรณีทุกสิ่งจะถึงแก่กาลอวสาน นั่นคือการตรากฎหมาย การบังคับตามมติมหาชน และการพิจารณาคดีของเอกชนถูกใช้อำนาจโดยบุคคลคนเดียวกันหรือองค์กรเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นกรณีของบรรดาขุนนางหรือประชาชนก็ตาม

ความคิดหลักการแบ่งแยกอำนาจดังกล่าวเป็นสาระสำคัญแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance) ของอำนาจองค์กรรัฐธรรมนูญทั้งสามมิให้ใช้อำนาจเกินขอบเขต (Taylor, ๑๙๙๙) และเป็นพื้นฐานสำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา ค.ศ. ๑๗๘๗ ตามที่ James Madison (The Process, ๒๐๐๐) ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นบิดาแห่งรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาเขียนไว้ว่า “เป็นการแน่นอนว่า อำนาจทั้งหมด อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ อยู่ในมือบุคคล

เดียวกันไม่ว่าจะเป็นคนเดียวหรือหลายคน ไม่ว่าจะเป็นโดยสืบตำแหน่งหรือการแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง ย่อมเรียกได้ว่าอยู่ในความหมายของเผด็จการ"

การจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญตามความคิดของ Hans Kelsen ได้อ้างหลักแนวความคิดตามทฤษฎีหลักการแบ่งแยกอำนาจโดยเห็นว่าศาลยุติธรรมทั่วไปเป็นอำนาจหนึ่งของอำนาจตุลาการตามรัฐธรรมนูญ การที่ศาลยุติธรรมมีอำนาจตัดสินวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาตามรัฐธรรมนูญย่อมเป็นการก้าวล่วงถึงอำนาจแห่งองค์กรรัฐธรรมนูญอื่น และการวินิจฉัยชี้ขาดบทบัญญัติหรือกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญย่อมเป็นการลบล้างกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารได้ตราขึ้น จำต้องตั้งศาลพิเศษขึ้นเป็นศาลที่รวมอำนาจสำคัญ ๆ โดยการคัดเลือกจากองค์กรรัฐธรรมนูญ (Girotto, ๒๐๐๑) และHans Kelsen เห็นว่าคำวินิจฉัยชี้ขาดลบล้างกฎหมายนั้นมีผลเป็นทางลบ แต่การที่ศาลรัฐธรรม-นูญวินิจฉัยสร้างหลักเกณฑ์ขึ้นใหม่ เพื่อแก้ไขปัญหาตามรัฐธรรมนูญมีผลเป็นทางบวก จึงมีข้อแตกต่างจากคำวินิจฉัยของศาลธรรมดาทั่วไป (Perejohn and Pasquino, ๑๙๙๙)

๑.๒. แนวความคิดตามรัฐธรรมนูญนิยม

ตามแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) มีพื้นฐานความคิดจากอริสโตเติลในสมัยกรีก และโรมัน โดยอริสโตเติลได้กล่าวถึงรัฐธรรมนูญมีลักษณะ ๓ รูปแบบ อันได้แก่ระบบกษัตริย์ (Monarchy) ระบบอภิชนาธิปไตย (Aristocracy) และระบบสาธารณรัฐ (Constitutional Republic) นักกฎหมายรัฐธรรมนูญ Christopher D. Green, (๑๙๙๗) ได้อธิบายว่าแนวความคิดของอริสโตเติลเป็นความคิดริเริ่มของรัฐธรรมนูญนิยม จนต่อมามีการปฏิวัติประกาศอิสระภาพแยกตัวจากประเทศอังกฤษของสหรัฐอเมริกาและได้ร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาในปี ๑๗๘๗ ที่เมือง Phileadelphia วันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ค.ศ.๑๗๘๗ นับว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรฉบับแรกของโลก ซึ่งหลักการร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอมริกาเป็นต้นแบบพื้นฐานของรัฐธรรมนูญนิยมอันสมบูรณ์ แนวความคิด

ธรรมนูญนิยม จึงเป็นแม่บทของประเทศต่าง ๆ นำไปปรับใช้ในการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ (Preuss. ๑๙๙๕., Wood, ๒๐๐๑) และแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาดังกล่าวนี้ นักกฎหมายและนักวิชาการบางท่านถึงกับกล่าวว่า รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาเป็นต้นกำเนิดความคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Origins of American Constitutionalis, ๒๐๐๑)

แนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมเป็นแนวความคิดที่ใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครอง และสร้างองค์กรระบบกลไกขึ้นใหม่ตามสังคมวิทยาการเมือง (Political Sociology) ของแต่ละประเทศ ที่เปลี่ยนแปลงไปตามกาลยุคสมัย ในการนี้ ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสมบูรณ์ (๒๕๓๗) ได้ให้ความหมายไว้ว่า "รัฐธรรมนูญนิยม คือ แนวความคิดใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครองและเสริมสร้างระบบกลไกต่าง ๆ ไว้ อันเป็นโครงสร้างพื้นฐาน (Infra-structure) ในการจัดการองค์บริหารรัฐ"

จากความหมายดังกล่าวสามารถอธิบายได้ว่า หลักความคิดรัฐธรรมนูญนิยมเป็นการใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครองต่าง ๆ ในระบบประธานาธิบดี ระบบรัฐสภา ระบบกึ่งประธานาธิบดีหรือกึ่งรัฐสภา ระบบสังคมนิยม อีกทั้ง รัฐธรรมนูญนิยมใช้รัฐธรรมนูญ เป็นตัวกำหนดระบบกลไกต่าง ๆ ขึ้น จะเห็นได้จากระบบการถ่วงอำนาจระหว่างองค์กรรัฐธรรมนูญ (Check and Balance) ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (The Separation of Powers) และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ อันได้แก่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นต้น กล่าวคือ

จากแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมในการร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ๑๗๘๗ และจากคดี Marbury V. Madison ค. ศ. ๑๘๐๓ (The Living Constitution, ๒๐๐๑) ที่ศาลได้ปฏิเสธการบังคับใช้กฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เป็นการถ่วงดุลอำนาจการออกกฎหมายเผด็จการโดยอาศัยเสียงข้างมากในรัฐสภา ในคดีดังกล่าวเป็นการวางหลักเกณฑ์การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

และเป็นต้นความคิดของบทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Constitutionality) แต่นั้นมา (The Living Constitution, ๒๐๐๑)

แนวความคิดการจัดตั้งองศ์กรศาลรัฐธรรมนูญในยุโรปมีมาตั้งแต่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๑ และมีการจัดศาลรัฐธรรมนูญขึ้นตามรัฐธรรมนูญออสเตรีย แต่การจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญยังไม่มีพื้นฐานความคิดที่ยุ่งยากนัก ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญจัดตั้งขึ้นเพียงเพื่อการตีตามรัฐธรรมนูญ (The New Presence, ๑๙๙๘) ต่อมาภายหลังสงครามโลกครั้งสองนักกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ในยุโรป มีความตื่นตัวในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและหลักนิติรัฐ (The Rule of Law) เพื่อปกป้องพิทักษ์สิทธิและเสรีภาพพลเมืองโดยการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ตามแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมด้วยการสร้างระบบองค์กรรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ มีอำนาจหน้าที่จำกัดภายใต้รัฐธรรมนูญและเพื่อคุ้มครองรัฐธรรมนูญ จึงได้จัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ (Towards a Common Legal System in Europe, ๒๐๐๑) โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมันได้บัญญัติสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพพลเมืองโดยตรง (Caldwell, ๑๙๙๗)

แนวความคิดการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญตามแนวทางรัฐธรรมนูญนิยมมีพื้นฐานความคิดรัฐธรรมนูญนิยมตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ค.ศ. ๑๗๘๗ และใน ค.ศ. ๑๙๕๐ เกิดกระบวนการตีความรัฐธรรมนูญจากการที่รัฐธรรมนูญได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพไว้ (Grazia, ๒๐๐๑) ประเทศต่าง ๆ ทางยุโรปตะวันออกมีความตื่นตัวเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพพลเมืองจากสังคมวิทยาการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง และนักกฎหมายรัฐธรรมนูญมีแนวความคิดบัญญัติในเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทและอำนาจหน้าที่มากขึ้น ไม่เพียงเพื่อการตีความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญยังมีบทบาทหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพพลเมืองตามที่

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองคุ้มครองไว้ (State Duties of Protection and Fundamental Rights, ๒๐๐๑) ผู้ร่างรัฐธรรมนูญและนักกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Johannesburg, ๑๙๙๙) จึงมีความเห็นว่าการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญตามแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทในการคุ้มครองรัฐธรรมนูญมากขึ้นเป็นทวีคูณภายใต้ความสลับซับซ้อนทางการเมืองขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามเงื่อนไขและบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้ เป็นการยากที่ให้ศาลธรรมดาทำหน้าที่ดังกล่าวนี้ ทั้งนี้ เนื่องจากศาลธรรมดาเป็นศาลวินิจฉัยคดีเฉพาะเรื่อง ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นต้องจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลพิเศษเพื่อการนี้ โดยเฉพาะ

ประเทศต่าง ๆ ในยุโรปตะวันออกอันได้แก่ประเทศ Albania, Bulgaria, Groatia, Latvia, Lithuania, Poland, Rumania, Russia, Slovakia, Slovenia และ Czech Republic ได้จัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญตามแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม ศาลรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นมีบทบาทสำคัญในการพัฒนากฎหมายรัฐธรรมนูญให้มีมั่นคงในระบบการเมืองและคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นตามแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมเหล่านี้ มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านรัฐธรรมนูญและเสริมสร้างความมั่นคงแห่งรัฐธรรมนูญได้อย่างถาวร (Towards a Common Legal System in Europe, ๒๐๐๑) สำหรับประเทศไทย ได้นำหลักความคิดตามรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) มาปรับใช้ในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ เพื่อจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญขึ้น (อมร จันทรสมบูรณ์, ๒๕๓๗)

๑.๓ แนวความคิดเสรีนิยม

Gerald F. Gaus, (๑๙๙๖) ได้อธิบายว่าแนวความคิดตามทฤษฎีเสรีนิยม (Liberalism) มาจากพื้นฐานความคิดตามทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social Contract) ของนักปราชญ์ Thomas Hobbes (๑๖๕๑) John Locke (๑๖๘๙) และ Jean-Rousseau (๑๗๖๒) โดยให้ความสำคัญแก่

คุณค่ามนุษย์ของปัจเจกชน (Individualism) ภายใต้สภาวะธรรมชาติ (State of Nature) มนุษย์แต่ละคนย่อมมีเสรีภาพและความเสมอภาค การจำกัดเสรีภาพและความเสมอภาคต้องมีเหตุผลอันควร (Justification) ภายใต้สัญญาประชาคม (Social Contract) จึงเป็นมาของพื้นฐานความคิดทฤษฎีเสรีนิยม

รัฐธรรมนูญ คือ สัญญาประชาคม (Social Contract) เป็นข้อตกลงระหว่างประชาชนและรัฐบาลที่ประชาชนจัดตั้งขึ้น (Carlson, ๒๐๐๑) ด้วยการสละสิทธิของปัจเจกชนแต่ละคนเป็นสัญญาประชาคม เพื่อจัดตั้งรัฐบาลดำเนินการแทนตนภายใต้รัฐธรรมนูญที่ประกอบด้วยพื้นฐานโครงสร้างการประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามสิทธิธรรมชาติ (Natural Law) ตามความคิดของ John Locke, Thomas Hobbes ในศตวรรษที่ ๑๗ และ Jean-Jacques Rousseau ในศตวรรษที่ ๑๘ (Rule of Law, ๒๐๐๑)

๑.๓.๑ แนวความคิดสัญญาประชาคมของ Thomas Hobbes

Thomas Hobbes ค.ศ. ๑๖๕๑ จากการศึกษาใน "Hobbes Thomas" Britannica Online (๒๐๐๑) Thomas Hobbes ได้เสนอแนวความคิดสัญญาประชาคมไว้ในหนังสือชื่อ Leviathan; or the Matter, Form, and Power of a Commonwealth, Ecclesiasticall and Civil ๑๖๕๑ ว่ามนุษย์มีความเห็นแก่ตัว ย่อมไม่มีผู้ใดจะปฏิบัติตามกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) หากการปฏิบัติเช่นนั้นไม่เป็นผลต่อการปกป้องตนเอง ดังนั้นเมื่อไม่มีผู้ใดปฏิบัติตามกฎหมายธรรมชาติ ความสงบจะไม่บรรลุผล และเพื่อการคุ้มครองให้มีพฤติกรรมสังคมดีขึ้น แต่ละคนตกลงพร้อมกันทำสัญญาประชาคมเลือกบุคคลหรือคณะบุคคล (An assembly) ขึ้นเป็นผู้ปกครองให้ความคุ้มครองและเกิดความสงบขึ้นได้ ทั้งนี้ อำนาจของผู้ปกครองที่ตั้งขึ้นย่อมเด็ดขาด ซึ่งต้องรับผิดต่อพระเจ้าเท่านั้นจึงมีความยุติธรรมบรรดากฎหมายที่ตราขึ้นย่อมถูกต้องเสมอและผูกพันต่อบุคคลแต่ละคนที่เลือกขึ้นตามสัญญาประชาคม ("Hobbes Thomas" Britannica Online,

๒๐๐๑)

จากแนวความคิดของ Thomas Hobbes ("Hobbes Thomas" Britannica Online, ๒๐๐๑) ได้พยายามอธิบายให้เห็นว่ากฎแห่งธรรมชาติเป็นความประสงค์ของพระเจ้า อันได้แก่ ความสงบสุข ประชาคม และการดำรงชีวิตอย่างสุขสบาย และเพื่อความสงบสุขและการคุ้มครองร่วมกันนั่นคือการทำสัญญาประชาคม มีนักวิชาการโต้แย้ง (Epstein, ๒๐๐๑) ว่าเป็นแนวความคิดที่สร้างอำนาจเผด็จการโดยไม่มีการถ่วงดุลอำนาจ จึงมีแนวความคิดที่แตกต่างจาก John Locke และเป็นที่มาของอำนาจผู้ปกครองนำมาสู่การปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (ภูริชญา วัฒนรุ่ง, ๒๕๔๓, บรรเจิดสิงคะเนติ, ๒๕๔๔) อย่างไรก็ตาม ตามความคิดของ Thomas Hobbes เป็นแนวความคิดในปี ค.ศ. ๑๖๕๑ พระเจ้า Charles I สิ้นพระชนม์ซึ่งเป็นปลายยุค Leviathan ประเทศอังกฤษมีความวุ่นวายทางการเมือง Thomas Hobbes พยายามที่จะสร้างรูปแบบอาณานิคม (Commonwealth) ที่มีสถาบันกษัตริย์ (Monarchy) และอภิชนาธิปไตย (Aristocracy) ซึ่งอำนาจเด็ดขาดอยู่ที่พระมหากษัตริย์หรือคณะบุคคล โดยหลักความคิดสัญญาประชาคม (Social Contract) ที่ประชาชนได้เลือกขึ้น (Hobbes EB Article, ๒๐๐๑) เพื่อการสนับสนุนความยิ่งใหญ่ของยุค Leviathan ตามแนวความคิดของ Thomas Hobbes ("Hobbes Thomas" Britannica Online, ๒๐๐๑) สัญญาประชาคมจึงเป็นรัฐธรรมนูญมีความเป็นกฎหมายสูงสุด

๑.๓.๒. แนวความคิดสัญญาประชาคมของ John Locke

John Locke ค.ศ. ๑๖๓๒-๑๗๐๔ จากการศึกษาอ้างในหนังสือ John Dunn (๑๙๖๙), The Political Thought of John Locke (๑๙๖๘) และ Peter Laslett (๑๙๖๕) โดย John Lockeได้อธิบายถึงแนวความคิดสัญญาประชาคมว่า มนุษย์ทุกคนสิทธิและเสรีภาพเท่าเทียมกันภายใต้สภาวะธรรมชาติ (State of Nature) เมื่อมีการละเมิดกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) ย่อมไม่มีสภาพบังคับ และมนุษย์แต่ละคนที่อยู่ร่วมกันเป็นสังคมหนึ่งย่อมมีความเห็นแก่ตัว เอารัดเอาเปรียบ การรังแกกัน ก่อให้

เกิดความไม่สงบและความไม่มั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน เป็นการทำลายสภาวะธรรมชาติ เพื่อคุ้มครองสิ่งเหล่านี้ มนุษย์เจตนาตกลงเข้ารวมกันเป็นสังคมเพื่อทำสัญญาประชาคม โดยมนุษย์แต่ละคนยินยอมการสละสิทธิตามสภาวะธรรมชาติแก่สังคม เพื่อโอนสิทธิการบังคับกันเองในสังคมเมื่อมีการละเมิดต่อกฎหมายธรรมชาติ (Roland, ๑๙๙๔) และ John Locke เห็นว่าภายใต้สัญญาประชาคม กฎหมายและรัฐบาลเป็นสิ่งจำเป็น รัฐบาลต้องเป็นรัฐบาลที่ได้รับยินยอมจากผู้ใต้ปกครองเท่านั้น (Steinberg, ๑๙๗๘)

จากแนวความคิดของ John Locke ดังกล่าวนี้ Jon Roland (๑๙๙๔) เห็นว่าก่อให้เกิดสัญญาประชาคม (Social Contract) ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพปัจเจกชนตามสภาวะธรรมชาติ (State of Nature) มนุษย์แต่ละคนมีสิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคเท่าเทียมกัน การตกลงกันเข้าร่วมทำสัญญาประชาคมเพื่อไม่ให้เกิดการฝ่าฝืนกฎหมายธรรมชาติ ซึ่ง John Locke พยายามที่จะอธิบายว่ากฎหมายเป็นสิ่งจำเป็นและรัฐบาลที่ได้รับความยินยอมจากการเข้าร่วมกันเป็นสังคมตามสัญญาประชาคมเพื่อการพิทักษ์สิทธิและเสรีภาพจากอำนาจเผด็จการของผู้ใช้อำนาจปกครองด้วยการบังคับโดยให้ปราศจากสิทธิ (Force without Rights) ตามสภาวะธรรมชาติ (Steinberg, ๑๙๗๘) อย่างไรก็ตาม ตามความคิดของ John Locke มีนักวิชาการโต้แย้งว่ามีข้อขัดกันเองในผล แต่ก็คงปฏิเสธไม่ได้ว่าแนวความคิดของ John Locke ก่อให้เกิดพื้นฐานสำคัญทางรัฐธรรมนูญหลายประการ กล่าวคือ

ประการที่หนึ่ง สัญญาประชาคมมีผลต่อการร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ค.ศ. ๑๗๘๗ อันเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรฉบับแรกของโลกตามแนวทางรัฐธรรมนูญนิยมโดยรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ในเรื่องนี้ ศาสตราจารย์ ดร. Rüdiger Wolfrum (๒๐๐๑) ได้อธิบายเหตุผลที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด เนื่องจากรัฐธรรมนูญมาจากประสบการณ์ทางสังคมการเมืองโดยประวัติศาสตร์ที่เป็นพื้นฐานสัญญาประชาคมในการตั้ง

รัฐขึ้นนั่นเอง

ประการที่สอง ก่อให้เกิดการตื่นตัวในเรื่องสิทธิและเสรีภาพพลเมือง เพื่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ มิให้ผู้ใช้อำนาจปกครองใช้อำนาจเกินขอบเขต (Lucas, ๑๙๙๙) ดังปรากฏตามคำประกาศอิสระภาพของสหรัฐอเมริกาแยกตัวออกจากการเป็นอาณานิคมอังกฤษ (National Archives and Records Administration, ๑๙๙๗) The Declaration of Independence, A Transcription, Congress, ๑๗๗๖. วรรคสองตอนหนึ่งว่า มนุษย์ทุกคนถูกสร้างขึ้นด้วยความเท่าเทียมกันโดยได้รับมอบสิทธิที่แน่นอนไม่อาจโอนกันได้จากผู้สร้าง (พระเจ้า) สิทธิที่แน่นอนไม่อาจโอนกันได้เหล่านี้ ได้แก่ชีวิต เสรีภาพและความสุข และเพื่อพิทักษ์สิทธิที่ไม่อาจโอนกันได้เหล่านี้ รัฐบาลต้องเป็นรัฐบาลที่จัดตั้งโดยประชาชน เมื่อใดก็ตาม รัฐบาลทำลายสิทธิดังกล่าวให้สิ้นสุดลง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนที่จะเปลี่ยนแปลงและลบล้างรัฐบาลได้ (Lucas, ๑๙๙๙) นอกจากนี้ แนวความคิดของ John Locke มีอิทธิพลต่อการปฏิวัติในประเทศฝรั่งเศส ตามคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๗๘๙ มาตรา ๑๖ บัญญัติว่า "สังคมใดไม่มีการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนและไม่มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจสังคมนั้นหามีรัฐธรรมนูญไม่" (Marat Paul Jean, ๒๐๐๑., Peterson A. Robert, ๒๐๐๑)

ต่อมาภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง นักกฎหมายรัฐธรรมนูญ Dick A. E. Howard (๒๐๐๑) เห็นว่าประเทศต่างๆ ทั่วโลกได้บัญญัติรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศในทางยุโรปตะวันออกที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทั้งหลาย ได้คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพพลเมืองตามแนวความคิดกฎหมายธรรมชาติของ John Locke โดยได้แบ่งสิทธิพลเมืองออกเป็นสองประเภท อันได้แก่ สิทธิพลเมืองในทางลบ (Negative Rights) และสิทธิพลเมืองในทางบวก (Affirmative Rights) เพื่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพพลเมืองมีผลเป็น

รูปธรรม จึงได้บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ (Howard, ๒๐๐๑)

ประการที่สาม รัฐธรรมนูญอันเป็นสัญญาประชาคมเพื่อจำกัดอำนาจผู้ปกครองมิให้ใช้อำนาจเกินขอบเขต รัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายสูงสุด นักกฎหมายรัฐธรรมนูญเห็นว่ามีความจำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่คุ้มครองรัฐธรรมนูญมิให้กฎหมายลำดับรอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อีกทั้งทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ (H.G. Heinrich, ๒๐๐๑)

๑.๓.๓. แนวความคิดสัญญาประชาคมของ Jean-Jacques Rousseau

จากการศึกษาหนังสือชื่อ "The Social Contract or Principles of Political Right by Jean Jacques Rousseau ๑๗๖๘" (Translated by G.D.H. Cole, Public Domain, ๒๐๐๑) ได้กล่าวถึงแนวความคิดสัญญาประชาคมของ Jean Jacques Rousseau ว่ามนุษย์ทุกคนต่างมีเสรีภาพและเท่าเทียมกัน และโดยสภาพตามธรรมชาติมนุษย์มีความต้องการไม่เท่ากัน จนเกิดความไม่เสมอภาคและไม่เป็นธรรมขึ้นในสังคม ซึ่งสังคมจะสงบสุขได้ เมื่อมนุษย์ต่างมีเจตจำนงร่วมกันทำสัญญาประชาคมด้วยการมอบร่างกายและอำนาจทุกอย่างให้แก่สังคมภายใต้อำนาจสูงสุดแห่งเจตจำนงเข้าร่วมกันของสังคม และเจตจำนงที่เข้าร่วมกันเป็นสัญญาประชาคมนี้ ถือเป็นเจตนารมณ์ทั่วไปของสังคมของสมาชิกแต่ละคนที่รวมกันเข้าทั้งหมดไม่อาจจะแบ่งแยกส่วนจากการได้ ซึ่งสมาชิกแต่ละคนคงมีเสรีภาพตามเดิม ดังนั้นการออกกฎหมายของผู้ปกครองภายใต้สัญญาประชาคมถือเป็นการแสดงออกถึงเจตจำนงทั่วไป หากกฎหมายที่ออกมาเป็นการมิชอบฝ่าฝืนต่อเจตจำนงร่วมกันของสังคม ย่อมจะถอดถอนผู้ใช้อำนาจปกครองได้

จากแนวความคิดสัญญาประชาคมของ Jean-Jacques Rousseau ศาสตราจารย์ Rüdiger Wolfrum (๒๐๐๑) เห็นว่ามีข้อแตกต่างจากแนวความคิดของ Thomas Hobbes และ John Locke โดย Jean-Jacques Rousseau มีแนวความคิดว่าสัญญาสัญญาประชาคมเป็นเจตจำนงร่วมกัน

ของสังคมที่ประกอบด้วยอำนาจของสมาชิกสังคมแต่ละคนที่ได้ร่วมกันจัดตั้งสัญญาประชาคม จึงเป็นอำนาจของสังคมไม่ใช่อำนาจของปัจเจกชนแต่ละคน และอำนาจดังกล่าวนี้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ไม่อาจจะแบ่งแยกออกจากกันได้ โดยได้อธิบายถึงแนวความคิดตามหนังสือของ Jean-Jacques Rousseau ที่เขียนไว้ตอนหนึ่งว่า

> "Each one of us puts into common stock his person and all his power, under the supreme direction of the general will; and will receive as a body each number of an indivisible part of the whole...."

แนวความคิดดังกล่าวเป็นการเสริมสร้างหลักสัญญาประชาคมขึ้นต่อจากหลักแนวความคิดของ Thomas Hobbes และ John Locke ในประเด็นที่ว่า การมอบร่างกายและอำนาจทั้งหมดภายใต้อำนาจสูงสุดโดยตรงแห่งเจตจำนงที่เข้าร่วมกันของแต่ละส่วนเป็นเจตจำนงของสังคมทั้งหมดและไม่อาจแบ่งแยกออกจากกัน เจตจำนงที่เข้าร่วมกันเป็นสังคมประชาคมจึงมิใช่ของปัจเจกชนแต่อย่างใด แต่เจตจำนงแต่ละส่วนที่เข้าร่วมกันยังคงมีเสรีภาพเป็นของตนเองได้ หลักการดังกล่าวเป็นพื้นฐานแห่งสัญญาประชาคมในรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ และเป็นหลักที่มาของอำนาจอธิปไตยที่ว่า "อำนาจอธิปไตยเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน จะแบ่งแยกมิได้ "ซึ่งเห็นได้จากรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ค.ศ. ๑๗๘๗ และรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนี ค. ศ. ๑๙๔๙ ซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญเยอรมันได้อ้างกฎหมายพื้นฐานเป็นของชนชาติเยอรมันทั้งประเทศเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แต่มลรัฐต่างๆ ที่เข้าร่วมกันทำสัญญาประชาคมแต่ละมลรัฐยังคงมีอิสระในการตัดสินดำเนินการของมลรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญได้อยู่คงเดิม (Wolfrum, ๒๐๐๑)

นอกจากนี้ แนวความคิดสัญญาประชาคมดังกล่าวยังปรากฏตามรัฐธรรมนูญญี่ปุ่น ค.ศ. ๑๙๙๖ และรัฐธรรมนูญแอฟริกาใต้ได้เริ่มต้นในรัฐธรรมนูญว่า "เราประชาชนแห่งอัฟริกาใต้.... รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมาย

สูงสุดแห่งสาธารณรัฐ..." และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑ บัญญัติว่า " ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกมิได้"

สัญญาประชาคมเป็นรัฐธรรมนูญที่สะท้อนถึงให้เห็นสภาพสังคมการเมือง ตลอดจน อำนาจหน้าที่ขององค์กรรัฐธรรมนูญต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ เสมือนหนึ่งเป็นกระจกเงาบ่งชี้ให้เห็นธรรมชาติของปัจเจกชนภายใต้ประชาคมนั้นๆ ที่ได้มอบอำนาจสูงสุดตามเจตจำนงร่วมกันในการทำสัญญาประชาคม ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายสูงสุด (Wolfrum, ๒๐๐๑)

จากแนวความคิดสัญญาประชาคมของ Jean-Jacques Rousseau เป็นพื้นฐานสำคัญของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งแต่ละประเทศได้นำหลักความคิดดังกล่าวไปปรับใช้ (Goodin, ๒๐๐๑) ในการนี้ นักกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Gooding, ๒๐๐๑) ในประเทศต่างๆ มีความเห็นว่า ความเป็นกฎหมายสูงสุดแห่งรัฐธรรมนูญ จำต้องมีองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็นพิทักษ์และคุ้มครองรัฐธรรมนูญ

๒. บทบาทและอำนาจหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ทั่วโลกตามแนวความคิดรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญจากแนวความคิดของนักปราชญ์และนักกฎหมายรัฐธรรมนูญ ตามหลักแนวความคิดกฎหมายมหาชน แนวความคิดรัฐธรรมนิยม และหลักแนวความคิดเสรีนิยม ก่อให้เกิดบทบาทและอำนาจหน้าที่แก่ศาลรัฐธรรมนูญในการพิทักษ์คุ้มครองรัฐธรรมนูญและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพพลเมืองตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ คือ

๒.๑ บทบาทและอำนาจหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองรัฐธรรมนูญ

จากแนวความคิดตามหลัก "รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด" ตามความ

คิดของนักกฎหมาย รัฐธรรมนูญ (Heinrich, ๒๐๐๑) เห็นสมควรจัดตั้งองค์กรศาลรัฐธรรมนูญเพื่อคุ้มครองรัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีบทบาทและอำนาจหน้าที่พิทักษ์ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ การถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กรรัฐธรรมนูญ การแก้ไขปัญหารัฐธรรมนูญ การสร้างหลักพื้นฐานทางการเมือง กล่าวคือ

๒.๑.๑ บทบาทและอำนาจหน้าที่พิทักษ์ความเป็นกฎหมายสูงสุดแห่งรัฐธรรมนูญ

ความเป็นกฎหมายสูงสุดแห่งรัฐธรรมนูญ นักกฎหมายรัฐธรรมนูญ H. G. Heinrich (๒๐๐๑) เห็นว่า เป็นที่มาของบรรทัดฐานลำดับชั้นแห่งหลักกฎหมาย (Hierarchy of Legal Norms) จากแนวความคิดของ Hans Kelsen ในเรื่องหลักเกณฑ์กฎหมายพื้นฐาน (Basic Norm) หรือ GRUNDNORM ว่าด้วยทฤษฎีพื้นฐานกฎหมายทั่วไป และกฎหมายรัฐธรรมนูญที่สูงศักดิ์กว่าเป็นบรรทัดฐานแห่งกฎเกณฑ์ในตัวที่ก่อให้เกิดกฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่าอย่างเป็นระบบ ซึ่งกฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่าจะขัดหรือแย้งต่อกฎหมายที่สูงศักดิ์กว่าไม่ได้ (Heinrich, ๒๐๐๑) และจากทฤษฎีดังกล่าวแสดงให้เห็นชัดว่า แนวความคิดรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดเป็นหลักบรรทัดฐานลำดับชั้นแห่งกฎหมายระหว่างกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่าและต่ำกว่า อีกทั้งเป็นการแสดงถึงข้อแตกต่างของกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนได้ชัดเจนยิ่งขึ้น (Heinrich, ๒๐๐๑) และแนวความคิดบรรทัดฐานลำดับชั้นแห่งหลักกฎหมายดังกล่าว ประเทศต่างๆ ได้นำไปปรับใช้ บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรว่า บทบัญญัติหรือกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นโมฆะหรือใช้บังคับไม่ได้

หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ ประเทศต่าง ๆได้บัญญัติจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อคุ้มครองรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทั้งหลาย รัฐสภาผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติได้อาศัยเสียงข้างในการตราหรือบัญญัติกฎหมาย

ที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ง่าย ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวด้วยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มิให้กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติขัดต่อรัฐธรรมนูญ (Heinrich, ๒๐๐๑) ดังนี้ บทบาทและอำนาจหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญที่ตีความวินิจฉัยว่า บทบัญญัติใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญย่อมไม่มีผลใช้บังคับเป็นการลบล้างกฎหมายของอำนาจนิติบัญญัติที่ได้ตราขึ้น บทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวนักวิชาการและนักกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Ferejohn and Pasquino, ๑๙๙๙) เห็นว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในเชิงลบ (Negative Sense of abolishing a law) ในการคุ้มครองรัฐธรรมนูญ

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากจะทำหน้าที่ในการคุ้มครองรัฐธรรมมิให้กฎหมายลำดับรองขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญยังมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการกระทำทางกฎหมาย (Legal Action) หรือกฎหมายที่ออกโดยอำนาจบริหารที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อีกทั้งคำวินิจฉัยขององค์กรรัฐธรรมนูญต่าง ๆ ที่ฝ่าฝืนต่อรัฐธรรมนูญหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญ (Girotto, ๒๐๐๑)

นักกฎหมายรัฐธรรมนูญ Igor Spirovski (๒๐๐๑) เห็นว่า บรรทัดฐานลำดับชั้นแห่งหลักกฎหมาย (Hierarchy of Legal Norm) มาจากหลักรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดจากเจตจำนงของประชาชนมอบอำนาจสูงสุดทั้งหมดเพื่อทำสัญญาประชาคม (Social Contract) ของการปกครองในระบบประชาธิปไตย แนวความคิดดังกล่าวทั้งหมดนี้มีที่มาจากความคิดสองประการ

ประการที่หนึ่ง มาจากนักปราชญ์สัญญาประชาคม หลักรัฐธรรมนูญนิยมที่ใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการสร้างรูปแบบการปกครองและองค์กรของรัฐตลอดจนระบบกลไกต่าง ๆ ขึ้น

ประการที่สอง มาจากการพัฒนาความคิดในการร่างรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยจากการปฏิวัติประกาศอิสระภาพแยกตัวจากการเป็น

อาณานิคมของอังกฤษและร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ค.ศ. ๑๗๘๗ อีกทั้งประเทศในประเทศยุโรป จากแนวความคิดของ Hans Kelsen ในการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. ๑๙๒๐

อย่างไรก็ตาม มีข้อน่าคิดน่าพิจารณาพิเคราะห์ว่า หลักความคิดรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด การจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญให้มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองรัฐธรรมนูญนั้น จำต้องมีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรพิเศษที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เป็นองค์กรที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่พิทักษ์ความสูงสุดแห่งรัฐธรรมนูญตามความคิดของ Hans Kelsen หรือไม่ ในเรื่องนี้ นักกฎหมายรัฐธรรมนูญ Igor Spirovski (๒๐๐๑) เห็นว่า พื้นฐานแนวคิดความสูงศักดิ์แห่งรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองรัฐธรรมนูญ มิให้บทบัญญัติหรือกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ เป็นสร้างบรรทัดฐานความชอบธรรมแก่บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับแห่งกฎหมายลำดับรองที่มีศักดิ์ต่ำกว่าด้วย และการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญตามแนวความคิดของ Hans Kelsen ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรรวมศูนย์อำนาจ (Centralized) โดยคัดเลือกจากองค์กรรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจต่าง ๆ ขึ้น และศาลรัฐธรรมนูญต้องเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง และมีความเชี่ยวชาญ ดังนั้น คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีความเป็นกลางยุติธรรมจากระบบรวมศูนย์อำนาจ (Centrlized System) ที่จัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้น จึงมีความผูกพันต่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญและมีผลต่อการเมืองของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ด้วยเหตุนี้ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิทักษ์ความสูงสุดแห่งรัฐธรรมนูญจึงมีความสำคัญ (Spirovski, ๒๐๐๑) สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้รับหลักแนวความคิดรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดและได้บัญญัติจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทและอำนาจหน้าที่คุ้มครองรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๖ ไว้ว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับ

มิได้

๒.๑.๒. บทบาทและอำนาจหน้าที่ในการถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

จากรายการการประชุมศาลรัฐธรรมนูญยุโรปนานาชาติครั้งที่ ๑๐ (Nationl Report of the ๑๐th. Conference of the European Constitutional Courts, ๒๐๐๑) เห็นว่าบทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญเป็นการถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นไปตามทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ ของนักปราชญ์ชาวฝรั่งเศส Montesquieu (๑๗๔๘) ในหนังสือ The Spirit of Law (L Esprit des lois, ๑๗๔๘) ซึ่งมีอิทธิพลต่อการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญตามความคิดของ Hans Kelsen เป็นครั้งแรก (http://www.mkab.hu/conference/okhe/crothe.htm. 2001) โดยมีแนวความคิดที่ว่า ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ และรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดจากเจตจำนงค์แห่งสัญญาประชาคมที่ได้กำหนดวางรูปแบบ องค์กรและระบบกลไกต่าง ๆ ขึ้น จำต้องมีองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองรัฐธรรมนูญ องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นเพื่อพิทักษ์รัฐธรรมนูญดังกล่าว ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญย่อมมีความสัมพันธ์ต่ออำนาจทางการเมืองอย่างใกล้ชิด การตัดสินวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดหรือการกระทำการขององค์กรรัฐธรรมนูญใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ย่อมเป็นการลบล้างกฎหมายของอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารที่ได้ตราขึ้นในเชิงลบ (Negative Sense) อันเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Spirovski, ๒๐๐๑) ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ จำต้องจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นในระบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralized System) ที่มาจากอำนาจองค์กรรัฐธรรมนูญต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นโดยยุติธรรม ไม่ลำเอียงต่ออำนาจใด (Girotto, ๒๐๐๑)

แนวความคิดการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญให้มีบทบาทและอำนาจ

หน้าที่เพื่อคานอำนาจองค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นพื้นฐานและสาระสำคัญแห่งรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศยุโรป อันได้แก่ประเทศ Albania, Bulgaria, Croatia, Lithuania, Poland, Rumania, Russia, Slovakia, Slovenia, และ Czech Republic มีแนวความคิดจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญตามแนวทางรัฐธรรมนูญนิยม ซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติการแบ่งแยกอำนาจหลากหลายอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ นักกฎหมายรัฐธรรมนูญ Johannesburg (๑๙๙๙) เห็นว่าตามแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม ในการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลายอำนาจ ศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีบทบาทและอำนาจหน้าที่เป็นทวีคูณเพื่อการถ่วงดุลอำนาจขององค์กรรัฐธรรมนูญ ภายใต้ความสลับซับซ้อนทางการเมืองของอำนาจทางการเมืองและการแบ่งแยกอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามที่เงื่อนไขแห่งรัฐธรรมนูญมีที่บัญญัติไว้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีบทบาทและอำนาจเต็มเพื่อการนี้โดยเฉพาะ

ทฤษฎีหลักการแบ่งแยกอำนาจ ในการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทและอำนาจหน้าที่เป็นองค์กรเพื่อคานอำนาจองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญในรูปแบบระบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralized System) จากองค์กรที่มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญ จึงมีข้อน่าคิดพิจารณาของนักกฎหมายรัฐธรรมนูญว่า ประเทศที่มีการจัดตั้งศาลที่รูปแบบเป็นระบบไม่รวมศูนย์อำนาจ (Decentralized System) เช่นศาลสูงของประเทศสหรัฐอเมริกาตามหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน อีกทั้งมีการพัฒนารัฐธรรมนูญให้ศาลสูงมีบทบาทและมีอำนาจหน้าที่ตีความกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญตามหลักกฎหมายสูงสุดแห่งรัฐธรรมนูญ ในการนี้ ศาลสูงของสหรัฐอเมริกาเป็นสาขาหนึ่งแห่งอำนาจที่สามในการใช้อำนาจทางตุลาการเพื่อตรวจสอบอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร จึงมีประเด็นปัญหาว่าศาลสูงสหรัฐอเมริกาจะมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการถ่วงดุลอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ ด้วยวิธีใด และประเทศในยุโรปได้นำรูปแบบศาลธรรมดาทั่วไป (Decentralized System) ของศาลสูงสหรัฐอเมริกาไป

ปรับใช้มาแล้ว แต่ได้ประสบความล้มเหลว ในเรื่องนี้ นักกฎหมายรัฐธรรมนูญ Igor Spirovski (๒๐๐๑) มีความเห็นว่า เนื่องจากสหรัฐอเมริกาได้รับอิทธิพลจากกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) ของอังกฤษ จึงไม่มีรูปแบบเป็นหลักเกณฑ์ที่แน่นอน (Normative Structure) ตามรัฐธรรมนูญเป็นการยากต่อประเทศต่าง ๆ ที่นำหลักดังกล่าวไปปรับใช้ (Spirovski, ๒๐๐๑)

จากการวิเคราะห์ของนักกฎหมายรัฐธรรมนูญในยุโรป Igor Spirovski (๒๐๐๑) มีความเห็นในเรื่องนี้ว่า นักกฎหมายรัฐธรรมนูญในยุโรปพยายามหารูปแบบที่มีหลักเกณฑ์เป็นโครงสร้างพื้นฐาน (Normative Structure) ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจของ Hans Kelsen เพื่อแก้ปัญหาความขัดกันแห่งอำนาจสูงสุดของรัฐสภา (The Supremacy of Parliament) และอำนาจสูงสุดแห่งรัฐธรรมนูญ (The Supremacy of Constitution) ด้วย การจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นองค์กรที่เป็นระบบรวมศูนย์อำนาจให้มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ เพื่อคานอำนาจองค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้งหลาย ดังนั้น บทบาทและอำนาจหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงมิใช่เป็นการใช้อำนาจขององค์กรนิติบัญญัติ หรือใช้อำนาจขององค์กรในการวินิจฉัยกฎหมาย แม้ว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะมีผลต่อกฎหมายที่ได้บัญญัติขึ้น ศาลรัฐธรรมนูญก็มิใช่เป็นผู้ร่างกฎหมายหรือใช้อำนาจบริหารแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญเพื่อการคานอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงมิได้ขึ้นอยู่กับอำนาจทั้งสามได้แก่อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการแต่อย่างใด (Spirovski, ๒๐๐๑)

บทบาทและอำนาจหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อคานอำนาจองค์กรรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นการแสดงให้เห็นว่า การใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจหน้าที่ มิใช่เป็นการใช้อำนาจในฐานะที่ใช้อำนาจรัฐ (State Power) และมิใช่องค์กรที่คุ้มครองปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือทำหน้าที่เป็นรัฐบาลของรัฐ แต่บทบาทและอำนาจหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อคุ้มครองรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ภายใต้ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงถูกจำกัดในรัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติไว้

เท่านั้น (Spirovski, ๒๐๐๑)

จากความเห็นของนักกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ว่า บทบาทและอำนาจศาลรัฐธรรมนูญเพื่อคานอำนาจองค์กรรัฐธรรมนูญอื่นๆ ตามทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจนั้น มิได้ขึ้นอยู่กับอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ซึ่งเห็นได้ชัดจากรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ที่จัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมผูกพันต่อองค์กรรัฐธรรมนูญ เช่นรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. ๑๙๔๙ มาตรา๑(๓) มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ ประกอบด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ มาตรา ๓๑ และปรากฏตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๖๘ จึงมีประเด็นปัญหาว่าบทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจใด

ในเรื่องนี้ นักกฎหมายรัฐธรรมนูญ Igor Spirovski (๒๐๐๑) ให้ความเห็นว่า บทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ มีความสัมพันธ์ต่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญเป็นที่สุด อีกทั้งศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการตัดสินวินิจฉัยตรวจสอบองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ โดยปราศจากการถ่วงดุลอำนาจศาลรัฐธรรมนูญจากองค์กรอื่น ย่อมนอกเหนือกฎเกณฑ์การถ่วงดุลอำนาจตามทฤษฎีหลักการแบ่งแยกอำนาจ แต่บทบาทและอำนาจหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญตกอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่กำหนดโดยเฉพาะไว้เท่านั้น ดังนั้นบทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงไม่อาจจะปฏิเสธได้ว่าเป็นการใช้อำนาจที่สี่นอกเหนือจากอำนาจทั้งสามอันได้แก่อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ (Spirovski, ๒๐๐๑)

จากบทบาทและอำนาจหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อคานอำนาจองค์กรอื่นๆ ตามความคิดของนักกฎหมายรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น สามารถอธิบายได้ว่า ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ องค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ ไม่ว่า

จะเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจศาลทั่วไป ไม่มีอำนาจวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดหรือการกระทำทางกฎหมายใดที่การขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

๒.๑.๓ บทบาทและอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขปัญหารัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาของ Dimitri Giotto (๒๐๐๑) พบว่าศาลที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีปัญหารัฐธรรมนูญมีอยู่สองรูปแบบ รูปแบบที่หนึ่งคือ การพิจารณาคดีปัญญารัฐธรรมนูญโดยศาลธรรมดา เช่น ศาลสูงของสหรัฐอเมริกา และการพิจารณาคดีปัญหารัฐธรรมนูญโดยศาลสูงพิเศษ เป็นการพิจารณาคดีปัญหารัฐธรรมนูญโดยศาลธรรมดา นักกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Spirovski, ๒๐๐๑) เรียกว่า รูปแบบระบบไม่รวมศูนย์อำนาจ (Decentralized System) ส่วนการพิจารณาคดีปัญหากฎหมายรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ เรียกว่ารูปแบบระบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralized System)

จากแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมตามหลักความคิดรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด และหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญที่มีการแบ่งแยกอำนาจองค์กรออกเป็นหลายอำนาจ ทำให้บทและอำนาจหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เพิ่มมากขึ้นเป็นทวีคูณเพื่อแก้ไขปัญหารัฐธรรมนูญ ประเทศในยุโรปได้จัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญในรูปแบบระบบศูนย์รวมอำนาจ (Centralized System) เพื่อคุ้มครองรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เนื่องจากเกิดปัญหาเขตอำนาจขัดกันในทางปฏิบัติระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่สำคัญ ๆ และปัญหาเขตอำนาจเหนือดินแดนของแต่ละมลรัฐ ซึ่งปัญหาเหล่านี้รัฐธรรมนูญไม่สามารถบัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับภูมิศาสตร์เขตแดนของแต่ละมลรัฐให้ละเอียดครบถ้วนได้ (Girotto, ๒๐๐๑)

นอกจากนี้ ยังปรากฏปัญหารัฐธรรมนูญเกี่ยวกับข้อโต้แย้งความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Constitutionality) ของกฎหมาย กฎระเบียบข้อ

บังคับ และอำนาจหน้าที่ของมลรัฐตามรัฐธรรมนูญ ข้อโต้แย้งความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการเลือกตั้ง พรรคการเมือง การลงประชามติ การทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ และปัญหาการละเลยไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ได้รับรองและคุ้มครองไว้ (Girotto, ๒๐๐๑) ปัญหาข้อโต้แย้งเหล่านี้ ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทและอำนาจในการแก้ไขปัญหารัฐธรรมนูญทั้งสิ้น

บทบาทและอำนาจหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญในการแก้ไขปัญหารัฐธรรมนูญเป็นอำนาจที่สำคัญ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญที่มีการแบ่งแยกอำนาจองค์กรออกเป็นหลายอำนาจ และแต่ละอำนาจมีผู้ใช้อำนาจหลายองค์กร เช่นรัฐธรรมนูญอิตาลี มาตรา ๑๑๗ บัญญัติการตรากฎหมายได้โดยมลรัฐและมณฑลท้องถิ่น ซึ่งการบัญญัติกฎหมายโดยหลายองค์กรขัดหรือแย้งต่อกฎหมายของรัฐกลางได้ ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทและอำนาจหน้าที่พิจารณาความชอบด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญของบทกฎหมายดังกล่าว (Le Monde, ๒๐๐๑) อย่างไรก็ตาม การตีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่เป็นอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ โดยจะตีความตามกรอบโครงสร้างรัฐธรรมนูญ (Structural Unity of the Constitution) เพื่อสร้างบรรทัดฐานขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญด้วยความมุ่งหมายการแก้ไขปัญหารัฐธรรมนูญ (Unconstitutional Constitutional Amendment) หลักเกณฑ์ดังกล่าวนักกฎหมายรัฐธรรมนูญ Igor Spitrovski (๒๐๐๑) อธิบายว่าศาลรัฐธรรมนูญในหลายประเทศได้ใช้อำนาจดังกล่าว ไม่ใช่การแก้ไขรัฐธรรมนูญตามความหมายของการแก้ไขรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้บัญญัติไว้เพื่อศาลรัฐธรรมนูญแก้ไขปัญหารัฐธรรมนูญตามมาตรา ๗ ไว้ว่า ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

๒.๑.๔ บทบาทและอำนาจหน้าที่ในการสร้างพื้นฐานทางการ

เมือง

ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทและอำนาจหน้าที่สำคัญ ทั้งเป็นผู้สร้างพื้นฐานทางกฎหมายและพื้นฐานทางการเมือง การตีความของศาลรัฐธรรมนูญด้วยการตรวจสอบเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก่อให้เกิดแนวทางการปฏิบัติและการวิวัฒนาการทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ นักวิชาการ Christoph Engel, (๒๐๐๑) จึงกล่าวว่า บทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการสร้างพื้นฐานทางการเมือง "เป็นแสงสว่างแห่งรัฐธรรมนูญ"

บทบาทและอำนาจหน้าศาลรัฐธรรมนูญในการสร้างพื้นฐานทางการเมือง อันเป็นปัญหาสำคัญทางการเมืองจากการขาดรายละเอียดของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ก่อให้เกิดข้อโต้แย้งปัญหาทางการเมืองว่าด้วยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ปัญหาข้อโต้แย้งทางการเมืองของรัฐบาล รัฐสภา พรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ ปัญหาข้อโต้สิทธิทางการเมืองของพลเมือง เหล่านี้ เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่นอกเหนือจากทฤษฎีการถ่วงดุลอำนาจ และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นที่สุด (Engel, ๒๐๐๑) อีกทั้งมีผลผูกพันองค์กรทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นบรรทัดฐาน (Norm) เป็นพื้นฐานทางการเมืองขึ้นใหม่ในตัว (Engel, ๒๐๐๑) เสมือนหนึ่งเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ไม่มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ (Unconstitutional Constitutional Amendment) และบรรทัดฐานพื้นฐานทางการเมืองดังกล่าว มีผลต่อรัฐบาล รัฐสภา องค์กรรัฐธรรมนูญต่อไปตามรัฐธรรมนูญ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญจะสิ้นผล เมื่อมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น (Spirovski, ๒๐๐๑)

บทบาทและอำนาจหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญในการสร้างพื้นฐานทางการเมือง จึงมิได้มีเพียงคำวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญ เพื่อให้คดีเสร็จเด็ดขาดตามข้อเท็จจริงที่มีอยู่จริงตามปัญหาข้อโต้แย้งทางการเมืองเท่านั้น แต่ยังคาดหมายเพื่อความมุ่งหวังให้เกิดบรรทัดฐานถือเป็นแนวทางการปฏิบัติ

ของพื้นฐานทางการเมืองทั่วไป (Generalization) ที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Constitutionality) ในปัจจุบันและในอนาคตตามสังคมวิทยาการเมืองของแต่ละประเทศที่ได้เปลี่ยนแปลงไปกาลยุคสมัย หลักการสร้างพื้นฐานทางการเมืองของศาลรัฐธรรมนูญจึงตกอยู่ภายใต้มิติอันสลับซับซ้อนตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องโดยตรง ในระดับรัฐบาล รัฐสภา และกระบวนการทางการเมืองของการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญ เป็นมิติสัมพันธ์ในทางนามธรรม (Abstract Dimension) ที่มีความสัมพันธ์ทางการเมืองอันเกี่ยวกับเรื่องอธิปไตย สิทธิมนุษยชน สิทธิและเสรีภาพ และประโยชน์สาธารณะตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ ด้วยเหตุนี้ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจึงผูกพันต่อองค์กรรัฐธรรมนูญต่าง ๆ รัฐสภา ศาล และพรรคการเมือง นักวิชาการและนักกฎหมายรัฐธรรมนูญถึงกับกล่าวว่า ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรอยู่นอกเหนือหลักเกณฑ์ทฤษฎีการถ่วงดุลอำนาจตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ เป็นอำนาจที่ ๔ (Spirovski, ๒๐๐๑)

๒.๒. บทบาทและอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพพลเมืองตามรัฐธรรมนูญ

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ภัยสงครามได้ก่อให้เกิดความสูญเสียแก่ชีวิตและทรัพย์สินของมนุษยชาติอย่างใหญ่หลวง อีกทั้งความทารุณโหดร้ายจากสงครามเป็นการคุกคามต่อสิทธิมนุษยชนอันได้แก่สิทธิและเสรีภาพพลเมือง นักกฎหมายรัฐธรรมนูญต่างริเริ่มเล็งเห็นความสำคัญอันเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานพลเมือง โดยมีแนวความคิดบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพพลเมืองขั้นพื้นฐานไว้ในรัฐธรรมนูญโดยชัดแจ้ง ด้วยเหตุนี้บทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญจึงมิได้ตั้งบนพื้นฐานเพื่อการคุ้มครองรัฐธรรมนูญ เพียงการตีความมิให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายในลำดับรองขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามความคิดเดิมอีกต่อไป ศาลรัฐธรรมนูญยังมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพพลเมืองตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ ทั้งนี้ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพพลเมืองตามที่

รัฐธรรมนูญบัญญัติคุ้มครองไว้ ย่อมเป็นกฎหมายสูงสุด ตามทฤษฎี "รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด" ถือว่าเป็นบทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองรัฐธรรมนูญด้วย

๒.๒.๑ พื้นฐานแนวความคิดการบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพพลเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญ

ภายใต้ทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social Contract) ของนักปรัชญา Jean-Jacques Rousseau นักกฎหมายรัฐธรรมนูญ Jon Roland (๑๙๙๔) ได้อ้างถึงแนวความคิดของ Rousseau ว่าการที่ปัจเจกชนแต่ละคนได้สละอำนาจทั้งหมดแก่สังคมรวมกันเป็นสัญญาประชาคม และปัจเจกชนแต่ละคนคงมีสิทธิและเสรีภาพแห่งตนตามสัญญาประชาคม ซึ่งสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวเป็นสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (Roland, ๑๙๙๔) และจากแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Consttiutionalism) การร่างรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ทั่วโลก นักกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Goodin, ๒๐๐๑) เห็นว่าได้อาศัยพื้นฐานสังคมวิทยาการเมืองของแต่ละประเทศที่แตกต่างกันไป ประกอบกับแนวความคิดปรัชญากฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) ของ John Locke (๑๙๖๘) ซึ่งตามสภาวะธรรมชาติ (State Nature) ปัจเจกชนแต่ละคนมีสิทธิในเสรีภาพโดยธรรมชาติ เป็นพื้นฐานความคิดในการร่างคำประกาศอิสระภาพของสหรัฐอเมริกาแยกตัวออกจากการเป็นอาณานิคมของอังกฤษตามเอกสาร The Declaration of Independence, A Transcription, Congress, ๑๗๗๖ วรรคสอง ซึ่ง Stephen E. Lucas (๑๙๙๙) ได้อธิบายไว้ว่า ตามคำประกาศอิสรภาพสหรัฐอเมริกาเป็นปรัชญาล้ำค่าของ James Madison และวิเคราะห์ไว้ว่ามนุษย์ทุกคนถูกสร้างขึ้นด้วยความเท่าเทียมกันโดยได้รับมอบสิทธิที่แน่นอนไม่อาจโอนกันได้จากผู้สร้าง (พระเจ้า) สิทธิที่แน่นอนไม่อาจโอนกันได้เหล่านี้ได้แก่ชีวิต เสรีภาพและความสุขและเพื่อพิทักษ์สิทธิที่ไม่อาจโอนกันได้เหล่านี้รัฐบาลต้องเป็นรัฐบาลที่จัดตั้งโดยประชาชน เมื่อใดก็ตาม รัฐบาลทำลายสิทธิเหล่านี้ ก็เป็นสิทธิของประชาชนที่จะเปลี่ยนแปลงและลบล้างรัฐบาลได้

และจัดตั้งรัฐบาลขึ้นใหม่เพื่อพิทักษ์สิทธิที่ไม่อาจโอนกันได้ตามที่ผู้สร้างได้มอบให้ จากคำอธิบายและการวิเคราะห์ของ Stephen E. Lucas (๑๙๙๙) สามารถอธิบายได้ชัดว่าคำประกาศอิสระภาพของสหรัฐอเมริกาดังกล่าว ก่อให้เกิดความคิดพื้นฐานสองประการ คือ

ประการที่หนึ่ง จากคำประกาศอิสระภาพสหรัฐอเมริกา ได้อ้างถึงสิทธิที่ไม่อาจโอนกันได้ อันได้แก่สิทธิ เสรีภาพ และความสุข ตามแนวความคิดกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) มนุษย์ทุกคนมีความเสมอภาคและสิทธิและเสรีภาพภายใต้สภาวะธรรมชาติ (State Law) จึงมีเหตุและความจำเป็น (Necessity) ต้องประกาศอิสระภาพ (Luacs, ๑๙๙๙) และเพื่อพิทักษ์สิทธิและเสรีภาพดังกล่าว ประชาชนถึงกับลบล้างรัฐบาลได้ และจัดตั้งรัฐบาลขึ้นที่ทำหน้าที่รักษาคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยมีความมุ่งหมายเพื่อพิทักษ์สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวเป็นการถาวรมั่นคงตลอดไป ๆ จนนำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ค.ศ.๑๗๘๗ ถือว่าเป็นต้นกำเนิดรัฐธรรมนูญ ที่เป็นลายลักษณ์อักษรฉบับแรกของโลกเป็นแนวทางรัฐธรรมนูญนิยม และได้ใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องบัญญัติให้ศาลสูงสหรัฐอเมริกาทำหน้าที่พิทักษ์คุ้มครองรัฐธรรมนูญ อีกทั้งสิทธิและเสรีภาพประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ (Howard, ๒๐๐๑) ซึ่งการร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาดังกล่าวเป็นไปตามเอกสาร Federal Paper ได้เขียนโดย James Madison อันเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นของพลเมืองจนมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในฉบับที่ ๕ (Poulson, ๑๙๘๔)

จากแนวความคิดการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพพลเมืองได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตามแนวทางรัฐธรรมนูญนิยมดังกล่าวเป็นแบบอย่างของประเทศต่าง ๆ ของโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มประเทศยุโรปได้นำไปปรับใช้ด้วยการบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพพลเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญและจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพพลเมืองตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ภายใต้หลักนิติรัฐ (Ulrick, ๑๙๙๕) กรณีจะเห็นได้ชัดจากรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ.

๑๙๔๙ ได้บัญญัติคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) สิทธิมนุษยชน (Human Rights) เป็นสิทธิขั้นพื้นไว้ในรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑ และมาตรา ๒ ส่วนมาตรา ๑๙(๑) ได้บัญญัติไว้ชัดแจ้งไว้การจำกัดสิทธิและเสรีภาพพลเมืองได้ต้องเป็นพระราชบัญญัติเท่านั้น และรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทและอำนาจในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพพลเมือง จากอำนาจรัฐละเมิดต่อรัฐธรรมนูญอันไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Wolfrum, ๒๐๐๑) สำหรับรัฐธรรมนูญไทยฉบับปัจจุบันได้รับหลักการดังกล่าว โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๔ ว่า " ศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง" ส่วนมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งได้บัญญัติว่า"การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อการที่รัฐธรรมนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ "

ประการที่สอง จากคำประกาศอิสระภาพสหรัฐอเมริกาดังกล่าว (National Archives and Records Administration, ๑๙๙๗) ได้อ้างไว้ในวรรคสองของ The Declaration of Independence, In Congress July ๔., ๑๗๗๖ ไว้ตอนหนึ่งว่า รัฐบาลที่ต้องเป็นรัฐบาลที่ประชาชนได้ตั้งขึ้น และจัดตั้งรัฐบาลใหม่บนพื้นฐานของหลักการเช่นเดิมและจัดให้มีอำนาจหลักเกณฑ์เช่นเดิมและรูปแบบดังกล่าว จะเป็นทางให้เกิดผลในความปลอดภัยและความสุข ซึ่งความปรากฏชัดเป็นความจริงโดยไม่มีการเปลี่ยนแปลง มักจะไม่ค่อยมีเหตุและผลหรือมีเหตุผลเพียงน้อยนิด และตามประสบการณ์ที่ผ่านมาประชาชนพอทนเอาได้ แต่ทนได้ไม่มากกว่าสิ่งชั่วร้ายกับการที่รัฐบาลกำลังใช้สิทธิทำลายรูปแบบตามที่เคยชินมาแล้ว ด้วยการบิดเบือนอำนาจและการช่วงชิงอำนาจทางการเมืองและจัดการบริหารด้วยสาระเก่าๆ ที่รับไม่ได้ โดยองค์กรเผด็จการ ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนเป็นหน้าที่ของประชาชนที่จะลบล้างรัฐบาลเช่นว่านั้นและเลือกรัฐบาลขึ้นใหม่เพื่อดูแลพิทักษ์ในอนาคต (National Archives and Records Adminis-

tration, ๑๙๙๗) คำประกาศอิสระภาพสหรัฐอเมริกาดังกล่าว เป็นแนวทางไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญตามทฤษฎีสัญญาประชาคมของ Jean-Jacques Rousseau เป็นต้นแบบของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ความชอบธรรมของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญตามหลักแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม มีการแบ่งแยกอำนาจและการจำกัดการใช้อำนาจรัฐอยู่ภายใต้กฎหมาย ตามหลักนิติรัฐและความชอบธรรมของรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดนั้น มาจากความยินยอมของเจตจำนงประชาคมอันเป็นพื้นฐานทางประวัติศาสตร์และสังคมวิทยาการเมืองของแต่ละประเทศ (Spirovski, ๒๐๐๑, Wolfrum, ๒๐๐๑) รัฐย่อมมีหน้าที่คุ้มครองส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพพลเมืองตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติคุ้มครองไว้ ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทและอำนาจหน้าที่คุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานจากการละเมิดในการใช้อำนาจรัฐทั้งตรงและทางอ้อม (State Duties of Protection and Fundamental Rights, ๒๐๐๑) หลักการดังกล่าวได้ปรากฏตามรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทั้งหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. ๑๙๔๙ หรือกฎหมายพื้นฐานได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ อีกทั้งบทบาทหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานตามมาตรา ๙๓ (๑) (๔a) และ (๔b) และกฎหมายศาลรัฐธรรมนูญของเยอรมัน มาตรา ๑๓ ประกอบด้วยมาตรา ๙๓ ถึงมาตรา ๙๕

จากคำกล่าวตามคำประกาศอิสระภาพสหรัฐอเมริกาเป็นพื้นฐานความคิดของสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งมนุษย์แต่ละคนมีสิทธิและเสรีภาพในการดำรงชีวิตอย่างมีอิสระภาพ อีกทั้งสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองเท่าที่จำเป็นไม่มีสิ่งใดที่มีอำนาจอยู่เหนือสิทธิและเสรีภาพปัจเจกชนและครอบงำอิสระภาพของความคิดมนุษย์ได้ ดังนั้น รัฐบาลที่จัดตั้งโดยประชาชนมีหน้าที่ต้องปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และเพื่อการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิและเสรีภาพมิให้ถูกทำลายจำต้องบัญญัติไว้เป็นกฎหมายในรัฐธรรมนูญ (Berliner,

๒๐๐๑) ด้วยเหตุนี้ สิทธิและเสรีภาพพลเมืองจึงเป็นสาระสำคัญแห่งรัฐธรรมนูญในการจำกัดอำนาจรัฐมิให้ใช้อำนาจเกินขอบเขตและเป็นพื้นฐานความคิดปัจจุบันในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (Human Rights) ของนักกฎหมายรัฐธรรมนูญในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทั้งหลาย นำไปปรับใช้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ (Howard, ๒๐๐๑) และจัดตั้งองค์กรรัฐธรรมนูญหรือศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองไว้

๒.๒.๒ รูปแบบศาลที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพพลเมือง

ผลจากการที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพพลเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญ และยึดหลัก "ความเป็นกฎหมายสูงสุดแห่งรัฐธรรมนูญ" ตามความคิดของ Hans Kelson ก่อให้เกิดความสูงศักดิ์แห่งกฎหมาย เป็นบรรทัดฐานกฎหมายลำดับรองที่มีศักดิ์ต่ำกว่าจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได ที่นักกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Heinrich, ๒๐๐๑) เรียกว่าทฤษฎี GRUNDNORM หรือหลักกฎหมายพื้นฐาน (Basic Norms) ในการนี้นักกฎหมายรัฐธรรมนูญ ศาสตราจารย์ ดร. H.G. Heinrich (๒๐๐๑) แห่งมหาวิทยาลัยเวียนนาเห็นว่าเป็นพื้นฐานที่สำคัญ เป็นที่มาของบทบาทและอำนาจหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ บทบาทและอำนาจหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว รวมทั้งการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนด้วย

จากการศึกษาค้นคว้าของ ดร. Dimitri Giotto (๒๐๐๐) พบว่ารูปแบบของศาลที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่เพื่อคุ้มครองรัฐธรรมนูญในการพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญว่าด้วยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ทั่วโลกมีอยู่สองระบบ คือ

รูปแบบที่หนึ่ง ได้แก่ระบบไม่รวมศูนย์อำนาจ (Decentralized System) เป็นรูปแบบศาลยุติธรรมคือศาลสูงของสหรัฐอเมริกา ทำหน้าที่คุ้มครองรัฐธรรมนูญและสิทธิและเสรีภาพพลเมืองตามรัฐธรรมนูญ

รูปแบบที่สอง ได้แก่ระบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralized System) เป็นรูปแบบศาลรัฐธรรมนูญ มีบทบาทและอำนาจหน้าที่สำคัญในการคุ้มครองรัฐธรรมนูญและสิทธิและเสรีภาพพลเมืองโดยเฉพาะ

(๑) รูปแบบศาลสูงสหรัฐอเมริกามาจากระบบที่ไม่รวมศูนย์อำนาจ (Decentralized System)

รูปแบบศาลสูงสหรัฐอเมริกา (American Model) เป็นรูปแบบที่มีพื้นฐานความคิดของ John Marshall จากคดี The Marbury Case ค.ศ. ๑๘๐๓ ซึ่งศาลสูงสหรัฐอเมริกาทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพพลเมือง (Mavčič, ๒๐๐๒) โดยการรับเลือกจากประธานาธิบดีและความเห็นชอบของสภา Senate ในการนี้ ศาลสูงสหรัฐอเมริกาไม่ได้มาจากองค์กรรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญ นักกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Spirovski, ๒๐๐๑) เรียกว่า "Decentralized System" หรือ "ระบบไม่รวมศูนย์อำนาจ"

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลสูงสหรัฐอเมริกา จากการปฏิวัติอิสระภาพแยกตัวจากการเป็นอาณานิคมอังกฤษ จึงได้รับอิทธิพลจากธรรมเนียมปฏิบัติของอังกฤษ การตีความตามรัฐธรรมนูญของศาลสูงสหรัฐอเมริกาจึงสามารถยืดหยุ่นได้เพื่อแก้ไขปัญหารัฐธรรมนูญ (Spirovski, ๒๐๐๑) นอกจากนี้ ยังปรากฏตามเอกสารของ Madison จากคำประกาศประกาศอิสระภาพของสหรัฐเมริกา ค.ศ. ๑๗๗๖ เป็นพื้นฐานในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและทรัพย์สินปัจเจกชน ย่อมเป็นแนวทางการตีความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพพลเมืองของศาลสูงสหรัฐอเมริกา (Poulson, ๑๙๘๔) จึงกล่าวได้ว่ารูปแบบศาลสูงสหรัฐอเมริกา (American Model) มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพพลเมืองที่มีอำนาจมาก (Empower Model) รูปแบบหนึ่งที่ประเทศต่างๆ ที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทั้งหลายได้นำไปปรับใช้

(๒) รูปแบบศาลรัฐธรรมนูญมาจากระบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralized System)

รูปแบบศาลรัฐธรรมนูญเป็นระบบรวมศูนย์อำนาจ มาจากองค์กรรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญ เป็นระบบการรวมศูนย์อำนาจ (Centralized System) ในการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญตามหลักการแบ่งแยกอำนาจเพื่อทำหน้าที่คานอำนาจระหว่างองค์กรรัฐธรรมนูญด้วยกัน เพื่อแก้ไขปัญหารัฐธรรมนูญตามแนวความคิดของ Hans Kelsen ในการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญออสเตรีย ค.ศ. ๑๙๒๐ (Mavčič,, ๒๐๐๒) ภายใต้หลักความคิด "หลักความสูงสุดแห่งรัฐธรรมนูญ" ตามทฤษฎีหลักกฎหมายพื้นฐานหรือ Grundnorm ของ Hnas Kelsen ก่อให้เกิดบรรทัดฐานลำดับชั้นแห่งหลักกฎหมาย (Hierarchy of Legal Norms) ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจมาก (Empower Model) รูปแบบหนึ่ง (Heinrich, ๒๐๐๑)

อย่างไรก็ตาม บทบาทและอำนาจหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ (Positive Norms) ซึ่งอยู่ในวงจำกัดมาก ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง บทเรียนจากภัยสงครามที่ก่อความเสียหายต่อมนุษยชาติอย่างร้ายแรง นักกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศในยุโรปทั้งหลายต่างมีความเห็นถึงความสำคัญในการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้น ให้มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้อาศัยเสียงข้างมากในการใช้อำนาจเผด็จการของพรรคนาซีนำโดย Adolt Htiler ก่อให้เกิดสงครามโลกครั้งที่สอง (Bram Fischer Lecture, ๒๐๐๑) การจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญในรูปแบบที่เป็นระบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralized System) เป็นการคานอำนาจระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีเสียงข้างมากที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (Spirovski, ๒๐๐๑) อีกทั้ง ภัยจากสงครามโลกครั้งที่สอง นักกฎหมายรัฐธรรมนูญต่างมีความสนใจในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน โดยมีความเห็นว่าสมควรบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพพลเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นการจำกัดการใช้อำนาจเกินขอบเขตของรัฐภายใต้หลักนิติรัฐ (Machan, ๒๐๐๑) ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยตรง

รูปแบบศาลรัฐธรรมนูญ จึงเป็นรูปแบบที่นักกฎหมายรัฐธรรมนูญนำไปปรับใช้ในประเทศต่าง ๆ โดยมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองรัฐธรรมนูญและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพพลเมืองตามรัฐธรรมนูญที่รับรองไว้โดยตรงตามหลักคำร้องทุกข์ตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional Complaints) และตามรัฐธรรมนูญไทยได้นำรูปแบบยุโรป (European Model) มาปรับใช้จัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญด้วย (Mav?i?, ๒๐๐๒)

๒.๓ รูปแบบองค์กรรัฐธรรมนูญที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญในประเทศต่าง ๆ ของโลก

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศในยุโรปและประเทศที่ได้รับเอกราชใหม่ ๆ มีความตื่นตัวในเรื่องสิทธิมนุษยชน ในการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ตามแนวทางรัฐธรรมนูญนิยมโดยใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือบัญญัติองค์กรรัฐธรรมนูญมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญจากการศึกษาค้นคว้าของ ดร. Ame Mavčič, (๒๐๐๒) พบว่าบทบาทและอำนาจหน้าที่องค์กรรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกมีหลายรูปแบบด้วยกัน ดังนี้คือ

๑) กลุ่มรูปแบบศาลรัฐธรรมนูญ

ข้อมูลของ Dr. Ame Mavčič,, (๒๐๐๒) Type Document : http://www.us-rs.com/review/en/tab๑enps.php?stat=srt=๐. ๒๐๐๒., http://www.us-rs.com/review/en/tab๑enps.php?stat=๑&srt=๑. ๒๐๐๑., http://www.us-rs.com/review/en/tablenps.php?stat=๑&srt=๒ .๒๐๐๒

ข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกได้จัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น ๕๘ ประเทศ แบ่งแบบศาลรัฐธรรมนูญที่มีบทบาทในรูปแบบศาลรัฐธรรมนูญของยุโรป (European Model) ๕๓ ประเทศ และแบบผสมผสานแบบอเมริกา (Mixed European-American Model) จำนวน ๕ ประเทศ ได้แก่ประเทศ

Portugal, Colombia, Ecuador, Guatemala, และ Peru.

๒) กลุ่มรูปแบบศาลสูงพิเศษ

จากข้อมูลของ Dr. Ame Mavčič, (๒๐๐๒) Type Document : http://www.us-rs.com/review/en/tab๑enps.php?stat=๑&srt=๐, ๒๐๐๒., http://www.us-rs.com/review/en/tab๑enps.php?stat=๑&srt=๓, ๒๐๐๒., http://www.us-rs.com/review/en/tab๑enps.php?stat=๑&srt=๔, ๒๐๐๒., http://www.us~rs.com/review/en/tab๑enps.php?stat=๑&srt=๕. ๒๐๐๒.

ข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกที่ใช้รูปแบบศาลสูงพิเศษที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น ๘๑ ประเทศ ซึ่งประเทศที่ใช้รูปแบบศาลสูงพิเศษที่เป็นรูปแบบศาลยุติธรรมของยุโรป (European Model) จำนวน ๒๐ ประเทศและประเทศที่ใช้รูปแบบศาลสูงสหรัฐอเมริกา (American Model) จำนวน ๕๒ ประเทศ ส่วนประเทศที่ใช้รูปแบบผสมผสานกับรูปแบบศาลสูงสหรัฐอเมริกา (Mixed European-American Model) มี ๙ ประเทศของรูปแบบองค์กรรัฐธรรมนูญที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของประเทศทั่วโลก

๓) กลุ่มรูปแบบคณะกรรมการสภารัฐธรรมนูญและกลุ่มรูปแบบอื่น ๆ

ข้อมูลจาก Dr. Ame Mavčič,. (๒๐๐๒) Type Document : http://www.us-rs.com/review/en/tablenps.php?stat=๑&srt=๖. ๒๐๐๒., http://www.us-rs.com/review/en/tablenps.php?stat=๑&srt=๗. ๒๐๐๒. http://www.us-rs.com/review/en/tablenps.php?stat=๑&srt=๘. ๒๐๐๒. http://www.us~rs.com/review/en/tab๑enps.php?stat=๑&srt=๙, ๒๐๐๒. http://www.us-rs.com/review/entablenps.php?stat=๑&srt-๑๐. ๒๐๐๒.

กลุ่มรูปแบบคณะกรรมการสภารัฐธรรมนูญตามข้อมูลดังกล่าวสามารถอธิบายได้ว่า นอกจากมีการจัดตั้งในรูปแบบศาลขึ้นเพื่อทำหน้าคุ้มครองรัฐธรรมนูญแล้ว ประเทศต่างๆ ยังมีการจัดตั้งองค์กรรัฐธรรมนูญในรูปแบบอื่นขึ้นเป็นกลุ่มรูปแบบคณะกรรมการสภารัฐธรรมนูญแบบฝรั่งเศส จำนวน ๗ ประเทศ และเป็นกลุ่มรูปแบบคณะกรรมการรัฐธรรมนูญแบบยุโรปอีก ๕ ประเทศ นอกจากนี้ ประเทศต่างๆ ยังมีการจัดตั้งคณะกรรมการเป็นกลุ่มรูปแบบอื่นๆ จำนวน ๒๒ ประเทศ และมีประเทศที่ไม่ได้มีการจัดตั้งองค์กรรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว จำนวน ๕ ประเทศ และมีประเทศเกิดใหม่ในเครือจักรภพอีก ๑ ประเทศ รวมทั้งหมด ๔๐ ประเทศ

บทสรุป

การศึกษาแนวความคิด "รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด" พบว่าประเทศต่างๆ ทั่วโลกมีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองรัฐธรรมนูญโดยตรง มีจำนวนทั้งสิ้น ๕๘ ประเทศ ซึ่งมากกว่าการจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นของแต่ละประเภทของประเทศต่างๆ ทั่วโลก ในจำนวนรูปแบบศาลรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นในประเทศต่างๆ ทั่วโลก เป็นรูปแบบยุโรป (European Model) ร้อยละ ๙๑.๔ และรูปแบบผสมผสานยุโรป-เมริกัน (Mixed European-American) ร้อยละ ๘.๖ ย่อมสามารถอธิบายได้ว่า หลักความคิด "รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด" มีผลต่อการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญในระบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralized System ของประเทศต่างๆ ทั่วโลกและมีอิทธิพลต่อบทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองรัฐธรรมนูญอย่างมีนัยสำคัญ เพื่อการคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดแห่งรัฐธรรมนูญ การถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กรของรัฐ การแก้ไขปัญหารัฐธรรมนูญ และการสร้างพื้นฐานทางการเมือง อีกทั้งศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพพลเมืองตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้

ศาลรัฐธรรมนูญกับการตีความรัฐธรรมนูญ*

ดร.เชาวนะ ไตรมาศ

ในบทความนี้ได้แบ่งการนำเสนอเนื้อหาสำคัญไว้เป็น ๕ ส่วน คือ (๑) การตีความรัฐธรรมนูญกับพัฒนาการการตีความอำนาจของผู้ปกครอง (๒) การตีความรัฐธรรมนูญกับที่มาแห่ง เหตุปัจจัยให้ต้องตีความ (๓) การตีความรัฐธรรมนูญกับเงื่อนปมแห่งสถานะเฉพาะของความเป็น รัฐธรรมนูญ (๔) การตีความรัฐธรรมนูญกับเหตุผลและความจำเป็น และ (๕) การตีความรัฐธรรมนูญกับทฤษฎีและหลักการที่เป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดดังต่อไปนี้

๑. การตีความรัฐธรรมนูญกับพัฒนาการการตีความอำนาจของผู้ปกครอง

รัฐ (state) ในฐานะที่เป็นประชาคมการเมือง (political community) ของมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นรัฐที่มีรัฐธรรมนูญ (constitution) หรือไม่มีรัฐธรรมนูญก็ตามย่อมจะต้องมีระบอบการเมืองการปกครอง (political regime) และมีผู้ใช้อำนาจการปกครองหรือรัฐบาล (government) เป็นองค์ประกอบร่วมอยู่เสมอ และในการใช้อำนาจทางการเมืองการปกครองของผู้ปกครองนั้น ก็จะต้องเป็นไปตามแบบแผนของบรรทัดฐานอ้างอิงที่กำหนดไว้โดยระบอบการเมืองการปกครองด้วยเช่นกัน

สำหรับรัฐสมัยโบราณที่ยังไม่มีการใช้รัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรเหมือนกับรัฐสมัยใหม่อย่างในปัจจุบัน ระบอบการเมืองการปกครองมักจะถูกกำหนดโดยหลักความเชื่อของผู้มีอิทธิพลสูงสุดของสังคมในขณะนั้น ซึ่ง

---

* ข้อคิดเห็นในบทความเป็นของผู้เขียน สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมิจำต้องผูกพันและเห็นพ้องด้วย

มีทั้งผู้มีอิทธิพลในฝ่ายศาสนจักร และผู้มีอิทธิพลในฝ่ายอาณาจักร โดยที่บรรทัดฐานหลักในการกำหนดแบบแผนการใช้อำนาจของผู้ปกครองหรือรัฐบาลนั้น มักจะอ้างอิงอยู่กับสิ่งที่เรียกว่า**ความชอบธรรม** (legitimacy) เป็นสำคัญ ในขณะที่รัฐสมัยใหม่ในปัจจุบันนั้น ระบอบการเมืองการปกครองกลับถูกกำหนดโดยบทบัญญัติและธรรมเนียมปฏิบัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีทั้งรัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษร (written constitution) และรัฐธรรมนูญแบบจารีตประเพณี (unwritten constitution) โดยที่บรรทัดฐานหลักในการกำหนดแบบแผนการใช้อำนาจของผู้ปกครองหรือรัฐบาลนั้นมักจะอ้างอิงอยู่กับสิ่งที่เรียกว่า **ความชอบด้วยกฎหมาย (legality) และความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (constitutionality)** เป็นสำคัญ

ความแตกต่างของบรรทัดฐานการกำหนดแบบแผนการใช้อำนาจของผู้ปกครองระหว่างรัฐสมัยโบราณที่ตั้งอยู่บนฐานของการอ้างอิงความชอบธรรมกับรัฐสมัยใหม่ที่ตั้งอยู่บนฐานของการอ้างอิงความชอบด้วยกฎหมาย และความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น แท้ที่จริงแล้วสาระสำคัญของปัจจัยกำหนดความแตกต่างอยู่ที่เงื่อนไขในการให้การยอมรับอำนาจของผู้ปกครองเป็นสำคัญ หากจะกล่าวโดยเปรียบเทียบก็คือ ในรัฐสมัยโบราณซึ่งเป็นรัฐที่ปกครองโดยคน (rule of men) นั้น ให้การยอมรับอำนาจที่เกิดจากตัวของผู้ปกครองโดยตรง อำนาจของผู้ปกครองจึงถือเสมือนกับรัฐธรรมนูญได้ในตัวของมันเอง และในขณะเดียวกันในรัฐสมัยใหม่ซึ่งเป็นรัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย (rule of law) รัฐธรรมนูญ กลับถือเสมือนอำนาจของผู้ปกครองเพราะรัฐสมัยใหม่ให้การยอมรับอำนาจที่เกิดจากรัฐธรรมนูญไม่ใช่เกิดจากตัวผู้ปกครองเอง

กล่าวโดยสรุปก็คือ ระบอบการเมืองการปกครองของรัฐสมัยโบราณนั้น อำนาจของผู้ปกครองก็ถือเสมือนบ่อเกิดของรัฐธรรมนูญ โดยที่ยึดหลักความชอบธรรมเป็นบรรทัดฐานอ้างอิงในการมีและใช้อำนาจของผู้ปกครอง ส่วนระบอบการเมืองการปกครองของรัฐสมัยใหม่นั้น รัฐธรรมนูญก็ถือเสมือนบ่อเกิดอำนาจของผู้ปกครอง โดยที่ยึดหลักความชอบด้วยกฎหมายและความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเป็นบรรทัดฐานอ้างอิงในการมีและใช้อำนาจของผู้ปกครอง

กรณีที่รัฐสมัยโบราณถือปฏิบัติในการยอมรับอำนาจของผู้ปกครองและการรักษาหลักความชอบธรรมในการมีและใช้อำนาจของผู้ปกครองนั้น ก็คือ หลักความเชื่อตามคติของผู้มีอิทธิพลสูงสุดในสังคม เช่น หากเป็นหลักความเชื่อตามคติของผู้มีอิทธิพลฝ่ายศาสนจักร หลักธรรมทางศาสนาก็จะเป็นแหล่งกำหนดเงื่อนไขการยอมรับอำนาจของผู้ปกครอง ซึ่งก็คือ การแต่งตั้งผู้ปกครองโดยผู้นำสูงสุดฝ่ายศาสนจักรเป็นผู้กำหนดขึ้น หรือทำพิธีให้ซึ่งอาจปรากฏในรูปของการสวมมงกุฎเพื่อรับรองการขึ้นสู่อำนาจของผู้ปกครอง ส่วนบรรทัดฐานอ้างอิงความชอบธรรมของผู้ปกครอง อาจกำหนดขึ้นมาจากหลักธรรมทางศาสนาโดยประยุกต์ให้เข้ากับเงื่อนไขทางการเมืองในรูปของธรรมะของผู้ปกครอง หรือ ที่เรียกว่า ธรรมราชา (King of Righteousness) ดังนั้น การมีและใช้อำนาจของผู้ปกครองจะมีความชอบธรรมเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับว่า ผู้ปกครองสามารถยึดมั่นอยู่ในหลักธรรมและประยุกต์หลักธรรมทางศาสนานั้นให้สอดคล้องกับปัญหาทางการเมืองและความต้องการของสังคมได้มากน้อยเพียงใดนั่นเอง

การตีความอำนาจของผู้ปกครอง ซึ่งถือเสมือนการตีความรัฐธรรมนูญว่ามีความชอบธรรมหรือไม่ จึงเป็นเรื่องของการประเมินความพึงพอใจของประชาชน และความพึงพอใจของผู้นำสูงสุดฝ่ายศาสนจักร โดยประชาชนจะตีความจากความสามารถของผู้ปกครองในการนำหลักธรรมมาใช้ประยุกต์เป็นเครื่องมือในการปกครองบ้านเมืองให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างไร ส่วนผู้นำฝ่ายศาสนจักรก็จะตีความจากการยึดมั่น หลักธรรมของผู้ปกครองในการใช้อำนาจปกครองบ้านเมือง

นอกจากนี้ หากเป็นหลักความเชื่อตามคติแบบเทวราชา (The Devine Rights of the King) อำนาจของผู้ปกครองก็ถือว่ามาจากสรวงสวรรค์เป็นผู้ให้มา ซึ่งกำหนดโดยเทวดา หรือ พระเจ้า (God) ตามคติแบบเหนือมนุษย์เหนือธรรมชาติ (metaphysics) ความสามารถของผู้ปกครองขึ้นอยู่กับการรับใช้โองการของสวรรค์ เพื่อทำให้บ้านเมืองมีความผาสุขร่มเย็น ไม่มีโจรผู้ร้าย ดินฟ้าอากาศเอื้ออำนวยต่อการดำรงชีวิตและการทำมาหากิน

ของประชาชน ดังนั้นการตีความอำนาจของผู้ปกครองว่า มีความชอบธรรมหรือไม่ จึงขึ้นอยู่กับภาวะธรรมชาติของดินฟ้าอากาศในขณะนั้นซึ่งถ้าหากมีเหตุเพทภัยให้เกิดภาวะวิปริตของดินฟ้าอากาศจนเป็นเหตุให้ไม่เอื้ออำนวยต่อการดำรงชีวิตของประชาชนให้มีความอยู่ดีกินดีได้ ก็หมายถึงว่าผู้ปกครองอาจขัดกับโองการของสวรรค์หรือไม่สามารถสนองโองการของสวรรค์ได้ จึงตกอยู่ในภาวะที่ขาดความชอบธรรมในการมีและใช้อำนาจตามไปด้วย

สำหรับกรณีของรัฐสมัยใหม่ในปัจจุบัน ซึ่งมีการใช้รัฐธรรมนูญกันอย่างแพร่หลายแล้วนั้น อาศัยบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรของรัฐธรรมนูญและอาศัยธรรมเนียมปฏิบัติตามจารีตประเพณีของรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร เป็นเครื่องมือในการยอมรับการมีและการใช้อำนาจของผู้ปกครองเป็นสำคัญ ส่วนในการตีความอำนาจของผู้ปกครองก็เช่นเดียวกัน ก็ขึ้นอยู่กับการตีความรัฐธรรมนูญว่าการมีและใช้อำนาจของผู้ปกครองนั้นมีความชอบตามกฎหมายและมีความชอบตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ แทนที่จะอาศัยหลักความเชื่อตามคติแบบต่าง ๆ และการอ้างอิงบรรทัดฐานด้านความชอบธรรมตามคติความเชื่อนั้น ๆ เหมือนกับวิธีปฏิบัติของรัฐในสมัยโบราณ

อย่างไรก็ตามสำหรับกรณีของรัฐสมัยใหม่ซึ่งมีการใช้รัฐธรรมนูญและต้องมีการตีความรัฐธรรมนูญ (*interpretation of the constitution*) ด้วยนั้น ย่อมต้องกำหนดระเบียบวิธี (method) ในการตีความที่แตกต่างไปจากกรณีของรัฐสมัยโบราณด้วย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเหตุผลและความต้องการของแต่ละประเทศ สำหรับรูปแบบการตีความรัฐธรรมนูญที่มีการใช้อยู่อย่างแพร่หลายในประเทศต่าง ๆ นั้น มีอยู่ ๓ รูปแบบด้วยกัน[๑] คือ (๑) การอาศัยรูปแบบของศาลสูงสุด (Supreme Court) (๒) การอาศัย รูปแบบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Constitutional Tribunal) และ (๓) การอาศัยรูปแบบของศาล รัฐธรรมนูญ (Constitutional Court)

๒. การตีความรัฐธรรมนูญกับที่มาแห่งเหตุปัจจัยให้ต้องตีความ

รัฐธรรมนูญถือเป็นศูนย์รวมของบรรดาสิ่งที่เรียกว่ามีความสูงสุดในทุกๆ เรื่องของรัฐไว้และมีบทบาทในการสร้างผลกระทบต่อการดำเนินกิจการของรัฐในวงกว้าง และในขณะเดียวกัน ผลกระทบเหล่านั้น ก็ได้ขยายวงครอบคลุมไปถึงการดำเนินวิถีชีวิตของประชาชน รวมทั้งในด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และสถานะทางการเมืองระหว่างประเทศของรัฐด้วย ด้วยเหตุดังกล่าว รัฐธรรมนูญ จึงถูกจัดวางให้มีตำแหน่งแห่งที่อันมีความสำคัญอย่างสูง ยิ่งเมื่อเทียบกับบรรดาสถาบันทางการเมืองการปกครองทั้งหลายของประเทศ

ในการจัดวางตำแหน่งแห่งที่ของรัฐธรรมนูญให้มีฐานะอันมีความสำคัญอย่างสูงยิ่งนั้น นอกเหนือจากการวางหลักการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญ (The Rule of Law) ของรัฐต่างๆ แล้ว ก็ยังสามารถพบเห็นได้จากกรณีอื่นที่มีการยกฐานะความสำคัญของรัฐธรรมนูญไว้ให้มีความสูงเด่นเป็นพิเศษในหลายรูปแบบด้วยกัน ได้แก่ (๑) การเป็นกฎหมายสูงสุด หรือเป็นกฎหมายที่กฎหมายอื่นขัดหรือแย้งไม่ได้ (supreme law) (๒) การเป็นกฎหมายสร้างอธิปไตยสูงสุด (ultimate of sovereignty) (๓) ความสูงสุดของการเป็นกฎหมายหรือเป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่ากฎหมายอื่น (supremacy of law) (๔) การเป็นกฎหมายกำหนดรากฐานทางการเมืองการปกครองของประเทศ (fundamental law) (๕) การเป็นกฎหมายเพื่อบรรลุเป้าหมาย ความเป็นประชาธิปไตยของระบบการเมืองการปกครองของประเทศ (Constitutionalism) ซึ่งครอบคลุมทั้งการจำกัดควบคุมอำนาจรัฐและการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชน (๖) การเป็นกฎหมายเพื่อบรรลุอุดมการณ์สูงสุดทางการเมืองการปกครองของสังคมคอมมิวนิสต์ (constitution - program) ซึ่งครอบคลุมถึงการกำกับแผนงานโครงการของรัฐให้สนองเป้าหมายนโยบายที่พรรคคอมมิวนิสต์กำหนดไว้ และ (๗) การเป็นกฎหมายเพื่อบรรลุเป้าหมายทางสังคมและการเมืองของระบอบสังคมนิยม (constitution - politics and societies) ซึ่งครอบคลุมถึงการกำกับควบคุมกลไกการเมืองการปกครองให้สามารถรับใช้หรือสนองตอบต่อเป้าหมายสูงสุด

ของสังคมตามกรอบนโยบายแบบสังคมนิยม

ด้วยการจัดวางตำแหน่งแห่งที่อันมีความสำคัญอย่างสูงยิ่งของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ทำให้เกิดเงื่อนไขอันเป็นเหตุปัจจัยกำหนดที่มาของการตีความรัฐธรรมนูญใน ๔ เหตุปัจจัยด้วยกัน คือ

(๑) เหตุปัจจัยจากภายในรัฐธรรมนูญ

(๒) เหตุปัจจัยจากภายนอกรัฐธรรมนูญ

(๓) เหตุปัจจัยในการใช้รัฐธรรมนูญผลักดันอิทธิพล

(๔) เหตุปัจจัยในการใช้อิทธิพลผลักดันรัฐธรรมนูญ

๑. เหตุปัจจัยจากภายในรัฐธรรมนูญ คือ เหตุปัจจัยที่เกิดจากการใช้รัฐธรรมนูญ นั่นเอง ทั้งนี้เนื่องจากรัฐธรรมนูญนั้นถูกสร้างขึ้นมาเพื่อนำไปใช้ให้เกิดผลตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของแนวคิดแบบลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ที่เชื่อว่า รัฐธรรมนูญสามารถสร้างวิวัฒนาการทางการเมืองการปกครองได้ ดังนั้นการที่รัฐธรรมนูญจะทำหน้าที่ดังกล่าวได้ ก็ต้องเริ่มต้นจากการนำรัฐธรรมนูญไปใช้ให้เกิดผลทางปฏิบัติเป็นเบื้องต้นด้วย

ความเชื่อมั่นในการใช้รัฐธรรมนูญเพื่อให้เกิดผลตามรัฐธรรมนูญได้อย่างแท้จริงนั้น จำเป็นต้องมีการสร้างหลักประกันไว้รองรับ เพื่อให้มั่นใจได้ว่าในกระบวนการนำรัฐธรรมนูญไปใช้นั้น จะนำไปสู่การเกิดผลตามรัฐธรรมนูญได้อย่างแท้จริง และ**หลักประกันดังกล่าวก็คือ หลักปฏิบัติที่เรียกว่า ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Constitutionality)** นั่นเอง

แนวปฏิบัติที่นำไปใช้เพื่อควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ การปกป้องคุ้มครองรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป้าหมายสำคัญของการปกป้องคุ้มครองรัฐธรรมนูญ ก็เพื่อไม่ให้มีการละเมิดรัฐธรรมนูญในรูปแบบต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้ในระหว่างการใช้รัฐธรรมนูญไม่ว่าการละเมิดโดยวิธีการใช้รัฐธรรมนูญ (means) หรือการละเมิดโดยผลของการใช้รัฐธรรมนูญ

(end) ก็ตาม

มาตรการที่ใช้ในการปกป้องคุ้มครองการละเมิดรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงมุ่งเป้าไปที่ผู้ใช้รัฐธรรมนูญโดยตรง ซึ่งในการควบคุมผู้ใช้รัฐธรรมนูญนั้น สามารถกระทำได้ใน ๒ มาตรการด้วยกันคือ (๑) **การควบคุมฐานะทางอำนาจของผู้ใช้รัฐธรรมนูญ** และ (๒) **การควบคุมการใช้อำนาจของผู้ใช้รัฐธรรมนูญ**

ในการควบคุมฐานะทางอำนาจของผู้ใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการป้องกันการละเมิด รัฐธรรมนูญโดยวิธีการใช้รัฐธรรมนูญนั้น จะเป็นจุดเริ่มต้นหรือต้นทางของการป้องกันรัฐธรรมนูญมิให้ ถูกละเมิดในลำดับต้น กล่าวคือ เป็นการป้องกันมิให้ผู้ไม่มีฐานะอำนาจตามรัฐธรรมนูญเป็นผู้ใช้รัฐธรรมนูญ ตัวอย่างเช่น สถาบันนิติบัญญัติซึ่งมีหน้าที่ออกกฎหมายแต่กลับเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายและตีความกฎหมายเสียเอง หรือในทางกลับกัน สถาบันตุลาการซึ่งมีหน้าที่ตีความกฎหมายแต่กลับออกกฎหมายเสียเอง เป็นต้น

ส่วนในการควบคุมการใช้อำนาจของผู้ใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการป้องกันการละเมิดรัฐธรรมนูญ โดยผลของการใช้รัฐธรรมนูญนั้น จะเป็นจุดปลายทางของการทบทวนผลจากการใช้รัฐธรรมนูญ หรือเป็นการป้องกันควบคุมที่ปลายทางของการใช้รัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เป็นการป้องกันมิให้ผู้มีอำนาจใช้รัฐธรรมนูญใช้อำนาจที่รัฐธรรมนูญให้ไว้นั้นก่อผลเสียต่อรัฐธรรมนูญ ตัวอย่างเช่น สถาบันนิติบัญญัติซึ่งมีอำนาจออกกฎหมาย แต่กฎหมายที่สถาบันนิติบัญญัติออกมาใช้นั้นเป็นกฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกันกับสถาบันบริหารและสถาบันตุลาการที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายและตีความกฎหมายตามลำดับ แต่การใช้อำนาจนั้นเป็นการใช้อำนาจบังคับใช้กฎหมาย และ ตีความกฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ฯลฯ เป็นต้น

๒. เหตุปัจจัยจากภายนอกรัฐธรรมนูญ คือเหตุปัจจัยที่เกิดจากสิ่งแวดล้อมภายนอกที่เกี่ยวข้องหรือเกิดขึ้นตามมาพร้อมกับการใช้รัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้เนื่องจากรัฐธรรมนูญนั้นเป็นกฎหมายที่ใช้ในการวางกรอบเค้าโครงการใช้อำนาจของสถาบันหรือองค์กรทางการเมืองการปกครองเป็นสำคัญ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่ารัฐธรรมนูญนั้นเป็นกติกาสูงสุดในการปกครอง ดังนั้นหากรัฐธรรมนูญถูกใช้เพื่อวางกติกาหลักในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ก็จะมีผลให้สถาบันทางการเมืองการปกครองทั้งหลายในระบบการเมืองนั้นจำเป็นจะต้องมีการจำกัดควบคุมอำนาจให้เป็นไปตามกรอบกำหนดของรัฐธรรมนูญด้วย เช่นเดียวกันกับการปกครองในระบอบสังคมนิยม และระบอบคอมมิวนิสต์ที่รัฐธรรมนูญ จะต้องถูกใช้เป็นเครื่องมือในการบรรลุจุดมุ่งหมายทางสังคมและการเมืองตามเป้าหมายอุดมการณ์ทางการเมืองของระบบการเมืองนั้น

การที่ระบบการเมืองต้องอาศัยรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนการใช้อำนาจของสถาบันทางการเมืองการปกครองทั้งหลาย และในขณะเดียวกันระบบการเมือง โดยเฉพาะระบบทางการเมืองที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย เป็นระบบที่จำเป็นต้องจำกัดควบคุมอำนาจด้วยนั้นย่อมส่งผลกระทบเชื่อมโยงต่อไปถึงความจำเป็นในการใช้รัฐธรรมนูญเพื่อกำกับควบคุมการใช้อำนาจของสถาบันทางการเมืองการปกครองในทางอ้อมอีกทางหนึ่งด้วย

ในการจำกัดควบคุมอำนาจของสถาบันทางการเมืองการปกครองโดยอาศัยรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการกำกับควบคุมนั้น เป้าหมายหลักมิได้เป็นมาตรการเชิงรับเพื่อการปกป้องคุ้มครองตัวรัฐธรรมนูญเองโดยตรง แต่เป็นมาตรการเชิงรุกที่จะใช้รัฐธรรมนูญในการปกป้องคุ้มครองสถาบันทางการเมืองการปกครองด้วยกันเองและปกป้องคุ้มครองประชาชนจากสถาบันทางการเมืองการปกครองเป็นเป้าหมายสำคัญ

มาตรการดังกล่าวจึงมุ่งไปที่การกำหนดขอบเขตอำนาจที่แน่นอนของสถาบันทางการเมืองการปกครองไว้ และการกำหนดเงื่อนไขความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างสถาบันทางการเมืองการปกครองเหล่านั้นไว้ให้มีทิศทางที่ชัดเจนด้วย เหมือนกับการออกแบบรถยนต์ไว้ให้มีพิกัดความเร็วสูงสุดที่

แน่นอนไว้ ขณะเดียวกันก็ได้กำหนดเส้นทางที่รถยนต์สามารถใช้วิ่งได้ให้มีความชัดเจนพร้อมกันไปด้วย

ผลจากการจำกัดควบคุมอำนาจของสถาบันทางการเมืองการปกครองดังกล่าว อาจเทียบได้กับการให้ความคุ้มครองความปลอดภัยแก่ผู้ใช้รถใช้ถนนหรือประชาชนไม่ให้ถูกรถชน หรือ คุ้มครองไม่ให้รถชนกันเองด้วยนั่นเอง ซึ่งเป็นคนละเป้าหมายกันกับการปกป้องคุ้มครองกฎจราจรหรือการปกป้องคุ้มครองตัวรัฐธรรมนูญเอง

๓. เหตุปัจจัยในการใช้รัฐธรรมนูญผลักดันอิทธิพล คือเหตุปัจจัยที่เกิดจากผู้ใช้รัฐธรรมนูญมุ่งหวังผลลัพธ์และผลกระทบจากรัฐธรรมนูญ จึงต้องการแปลงรัฐธรรมนูญให้เกิดผลเชิงนโยบาย ทั้งนี้เนื่องจากรัฐธรรมนูญโดยตัวของมันเองมีสถานะที่มีความเป็นนามธรรม (abstract) และ มีความสถิตยู่คงที่ (static) แต่เมื่อรัฐธรรมนูญถูกใช้เมื่อใดสถานะของรัฐธรรมนูญก็จะเปลี่ยนจากภาวะนามธรรมไปเป็นรูปธรรม (concrete) และเปลี่ยนจากความสถิตอยู่คงที่ไปเป็นภาวะพลวัต (dynamic) กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐธรรมนูญจะถูกผันแปรสภาพไปตามสภาพการใช้ (implementation) นั่นเอง ทั้งนี้เป็นไปตามเงื่อนไขพื้นฐานของความต้องเป็นไปเช่นนั้นที่ว่า **"รัฐธรรมนูญจะถูกใช้อย่างไร ก็ขึ้นอยู่กับว่ารัฐธรรมนูญนั้นจะถูกตีความว่าอย่างไร"**

ด้วยเหตุดังกล่าว รัฐธรรมนูญโดยตัวของมันเองจะเป็นเช่นไรก็ตาม แต่ความหมายของรัฐธรรมนูญจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อรัฐธรรมนูญนั้นถูกเอาไปใช้และตีความ ดังนั้น หากผู้ใช้มุ่งหวังผลเชิงนโยบายให้เกิดเป้าหมายเช่นไร หรือมุ่งหวังให้มีผลลัพธ์และผลกระทบเช่นไร ผู้ใช้รัฐธรรมนูญก็จะตีความรัฐธรรมนูญและใช้รัฐธรรมนูญไปตามทิศทางของเงื่อนไขนั้น ซึ่งโดยรวมถือว่าเป็นการใช้รัฐธรรมนูญเพื่อผลักดันให้เกิดอิทธิพลอย่างใดอย่างหนึ่งตามความต้องการของผู้ใช้นั่นเอง

แนวทางในการปกป้องคุ้มครองรัฐธรรมนูญจากเหตุปัจจัยดังกล่าว จึงมุ่งเป้าไปที่การควบคุมการใช้ดุลพินิจการตีความรัฐธรรมนูญของผู้ใช้

รัฐธรรมนูญโดยตรง ดังนั้นมาตรการในการรองรับแนวทางดังกล่าว จึงต้องเปิดโอกาสให้ผู้รับผลกระทบจากการใช้รัฐธรรมนูญสามารถใช้สิทธิโต้แย้งได้โดยตรง และในขณะเดียวกันก็จำเป็นต้องให้มีการทบทวนหรือตีความใหม่เพื่อแก้ไขใหม่ได้ด้วยหากการโต้แย้งนั้นได้รับการพิสูจน์และยืนยันผลจนเป็นที่ยุติจากองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดในการตีความชั้นสุดท้ายแล้วอย่างเช่นองค์กรศาลรัฐธรรมนูญ

๔. เหตุปัจจัยในการใช้อิทธิพลผลักดันรัฐธรรมนูญ คือเหตุปัจจัยที่เกิดจากผู้อื่นที่มีส่วนได้เสียจากการใช้รัฐธรรมนูญ แต่มิได้เป็นผู้ใช้รัฐธรรมนูญเองโดยตรง มีเป้าหมายเชิงนโยบายต่อผู้ใช้รัฐธรรมนูญและมีความประสงค์ที่จะสร้างอิทธิพลต่อรัฐธรรมนูญ หรือแม้แต่ผู้ใช้รัฐธรรมนูญเองโดยตรงก็ตาม เพื่อหวังผลลัพธ์หรือผลกระทบอย่างหนึ่งอย่างใดต่อรัฐธรรมนูญ เช่น ให้มีการงดการบังคับใช้ รัฐธรรมนูญบางมาตรา หรือทำให้รัฐธรรมนูญไม่ถูกใช้ให้มีผลทางปฏิบัติได้ หรือให้ใช้รัฐธรรมนูญตามเงื่อนไขที่เป็นประโยชน์กับตนหรือเป็นโทษกับคนอื่น หรือแม้แต่การเรียกร้องให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกรัฐธรรมนูญไปในที่สุด

จากเหตุปัจจัยดังกล่าว ย่อมส่งผลกระทบต่อการถูกทำให้เกิดการเบี่ยงเบนของรัฐธรรมนูญและทำให้รัฐธรรมนูญไร้ผลได้ในที่สุด กล่าวอีกนัยก็คือการทำให้รัฐธรรมนูญตกอยู่ในสภาพที่ชำรุด เสียหาย หรือใช้การไม่ได้ (defunct) นั่นเอง เพราะเหตุที่รัฐธรรมนูญถูกแทรกแซงและถูกกำกับครอบงำจากอิทธิพลภายนอกซึ่งส่งผลต่อการทำลายตัวรัฐธรรมนูญโดยตรง

กรณีเช่นนี้ต้องมีมาตรการในการรักษาความเที่ยงตรงในหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญไว้ (principle maintenance) โดยการควบคุมสภาพการบังคับใช้ หรือการใช้บังคับได้ของรัฐธรรมนูญ (enforcement control) ให้มีความต่อเนื่อง (continuity) และไม่มีช่องว่างหรือช่องโหว่ ในการใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องสร้างกลไกและช่องทางให้มีการป้องกันตัวเอง (self defense) ของฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการใช้รัฐธรรมนูญ รวมทั้งสร้างกลไกในการ

อุดช่องว่างของรัฐธรรมนูญในฝ่ายที่เป็นกลางไม่มีส่วนได้เสียใด ๆจากรัฐธรรมนูญ และมีความชำนาญพิเศษ ทั้งนี้เพื่อช่วยรองรับความต่อเนื่องของการใช้รัฐธรรมนูญไว้ได้ในรูปของการสร้างบรรทัดฐานในการอุดช่องว่างของรัฐธรรมนูญ หรือในรูปของการวางแนวธรรมเนียมปฏิบัติของรัฐธรรมนูญ (constitutional conventions)

ในการฟื้นฟูความชำรุดเสียหายของรัฐธรรมนูญที่เกิดจากอิทธิพลที่มุ่งผลต่อการทำร้ายรัฐธรรมนูญให้มีความเบี่ยงเบนชะงักงันหรือไม่ให้มีผลใช้บังคับในรูปแบบต่าง ๆ ดังกล่าวนั้น หากจะให้รัฐธรรมนูญกลับฟื้นคืนสภาพและสามารถมีผลบังคับใช้ได้ต่อไปแล้ว คงไม่สามารถบำบัดแก้ไขได้โดยอาศัยการขจัดอิทธิพลที่เข้ามากระทบต่อรัฐธรรมนูญให้หมดไปได้โดยตรง เพราะอิทธิพลดังกล่าวเป็นสภาพการณ์ปกติทางสังคม - การเมือง (socio-politics) ทั่วไปที่ไม่มีมาตรการใดที่จะสามารถสร้างความเห็นพ้องร่วม (consensus) ในรัฐธรรมนูญได้อย่างเบ็ดเสร็จ (absolute) หรือสามารถประสานประโยชน์ร่วม (common interests) ได้อย่างสมบูรณ์แบบ หรือแม้แต่การปรับแก้ (correct) สภาพพลวัตที่กระทบต่ออำนาจทางการเมือง ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและค่านิยมทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงตามสถานการณ์อยู่ตลอดเวลาให้มีความเหมาะสมสอดคล้องเข้ากันได้กับรัฐธรรมนูญอยู่อย่างคงเส้นคงวาตลอดไปได้

ดังนั้นการรักษาหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญ การควบคุมสภาพการบังคับใช้ของรัฐธรรมนูญ การสร้างความสืบเนื่องของรัฐธรรมนูญ การอุดช่องว่างของรัฐธรรมนูญ การสร้างบรรทัดฐานของรัฐธรรมนูญ และการวางธรรมเนียมปฏิบัติของรัฐธรรมนูญ ล้วนเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องนำมาใช้ในการฟื้นฟูรัฐธรรมนูญให้คงสภาพของการบังคับใช้ให้มีความสืบเนื่องต่อไปได้ ซึ่งในการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว ย่อมจำเป็นที่จะต้องสร้างกลไกป้องกันรัฐธรรมนูญในรูปของการตีความรัฐธรรมนูญ เป็นมาตรการหลัก

๓. การตีความรัฐธรรมนูญกับเงื่อนปมแห่งสถานะเฉพาะของความเป็นรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นเอกสารพิเศษที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อรัฐ เพราะรัฐธรรมนูญเป็นเอกสารที่บ่งบอกถึงสถานะและสภาวะการณ์เกี่ยวกับรัฐด้านต่างๆ ครอบคลุมทั้งเรื่องวิถีชีวิตของพลเมือง การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เช่น (๑) การบ่งบอกถึงสภาพวิวัฒนาการทางการเมืองการปกครอง (๒) การบ่งบอกถึงเอกราชอธิปไตยของประเทศในประชาคมการเมืองระหว่างประเทศ (๓) การบ่งบอกถึงลัทธิและอุดมการณ์ทางการเมืองการปกครองของประเทศ และ (๔) การบ่งบอกถึงสภาพปัญหาแนวทางการแก้ปัญหาและจุดมุ่งหมายของประเทศ ฯลฯ เป็นต้น

ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญมีความสำคัญเป็นพิเศษดังกล่าวทำให้รัฐธรรมนูญมีลักษณะเฉพาะหลายประการที่กำหนดสถานะของความเป็นรัฐธรรมนูญให้แตกต่างไปจากเอกสารหรือกฎหมายอื่นของรัฐ ซึ่งสามารถประมวลได้ใน ๖ ลักษณะดังต่อไปนี้ คือ

(๑) ความเป็นศูนย์รวมความหลากหลายซับซ้อน
(๒) ความเป็นกระจกสะท้อนภาพลักษณ์
(๓) ความเป็นแหล่งกำเนิดพลังขับเคลื่อน
(๔) ความเป็นกลไกกำหนดเป้าหมาย
(๕) ความเป็นเบ้าหลอมความต้องการ
(๖) ความเป็นกฎหมาย

๑. ความเป็นศูนย์รวมความหลากหลายซับซ้อน รัฐธรรมนูญเป็นที่รวมของความหลากหลายซับซ้อนที่รวมเอาความแตกต่าง ๓ อย่างมาไว้ในที่เดียวกัน คือ (๑) ส่วนของเนื้อหา (content) (๒) ส่วนของการปฏิบัติ (implementation) และ (๓) ส่วนของนโยบาย (policy)

ส่วนของเนื้อหา (content) นั้น รัฐธรรมนูญมีเนื้อหาแฝงอยู่หลายนัย ทั้งนัยที่เป็นความหมายตามตัวหนังสือ (letter meaning) และ

นัยที่เป็นเจตนารมณ์ (spirit) และแม้แต่ในส่วนของความหมายเองก็ยังมีความหมายที่ซ้อนกันอยู่หลายชั้นทั้งในส่วนที่เป็นความหมายเชิงข้อเท็จจริง (fact) ความหมายเชิงปรัชญา (philosophy) ความหมายเชิงแนวความคิด (concept) ความหมายเชิงเทคนิค (terms) ความหมายเชิงเชื่อมโยง (relationship) และความหมายเชิงพาดพิง (side impact) หรือ แม้แต่ในส่วนของเจตนารมณ์ ก็เช่นกันจำเป็นต้องคำนึงถึงทั้งเจตนารมณ์หลักหรือเจตนารมณ์ทั่วไป (major spirit) และเจตนารมณ์รองหรือเจตนารมณ์เฉพาะ (minor spirit) ด้วย

ส่วนของการปฏิบัติ (implementation) นั้น รัฐธรรมนูญมีการนำไปใช้และใช้อย่างผ่านกระบวนการ (processing) ที่มีความซับซ้อน (complication) ด้วย ซึ่งในการนำไปใช้โดยผ่านกระบวนการนั้นต้องประกอบด้วยการนำไปใช้ได้ (practicability) และใช้ให้ได้ผลตามรัฐธรรมนูญอย่างถูกต้องหรือด้วยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (constitutionality) ด้วย นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงการก่อผลลัพธ์ (output) เช่นการรักษารัฐธรรมนูญไม่ให้ถูกละเมิด รวมทั้งขยายผลไปสู่การแสวงหาผลได้ (ultimate outcome) เช่นการแก้ไขหรือยุติปัญหาที่เป็นกรณีพิพาทจากการใช้รัฐธรรมนูญให้สำเร็จ เสร็จสิ้นลงไป และการควบคุมผลกระทบที่พึงประสงค์ (impact control) จากการใช้รัฐธรรมนูญอีกด้วยเช่นการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาซ้ำกรณีเดิม หรือการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาที่เกี่ยวเนื่องอื่นเพิ่มขึ้นมาใหม่ หรือการสร้างเงื่อนไขให้เกิดทางเลือกใหม่ในการแก้ไขปัญหาอย่างถาวร หรือการกระตุ้นให้เกิดผลพวงต่อการปฏิรูปการเมืองต่อไปในอนาคตระยะยาว ฯลฯ เป็นต้น

ส่วนของนโยบาย (policy) นั้น รัฐธรรมนูญถูกจัดทำขึ้นและถูกนำไปใช้ภายใต้กรอบกำหนดเชิงนโยบายจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายฝ่าย (stakeholders) ซึ่งครอบคลุมทั้งฝ่ายผู้จัดทำหรือสภาร่างรัฐธรรมนูญ ฝ่ายสถาบันนิติบัญญัติผู้พิจารณาและรับรองรัฐธรรมนูญ ฝ่ายบริหารและองค์กรหลักผู้ใช้รัฐธรรมนูญโดยตรง ฝ่ายตุลาการผู้ตีความรัฐธรรมนูญ และฝ่ายที่มี

ส่วนได้เสียหรือรับผลกระทบจากรัฐธรรมนูญกลุ่มต่าง ๆ ทำให้ภาคีที่หลากหลายเหล่านี้เข้ามีบทบาทและมีอิทธิพลต่อรัฐธรรมนูญอย่างแตกต่างหลากหลายและมีความสลับซับซ้อนตามไปด้วย

๒. ความเป็นกระจกสะท้อนภาพลักษณ์ รัฐธรรมนูญเป็นเหมือนกระจกสะท้อนภาพลักษณ์ด้านต่าง ๆ ของประเทศ โดยเฉพาะในด้านการเมืองการปกครอง ว่ามีสภาพวิวัฒนาการทางการเมืองการปกครองเช่นไร มีพัฒนาการในระดับใด โดยเฉพาะการบ่งบอกถึงสถานภาพทางการเมืองการปกครองในเชิงเปรียบเทียบทั้งเป็นการเปรียบเทียบภายในประเทศ และเปรียบเทียบระหว่างประเทศ

ความสำคัญของการเป็นกระจกสะท้อนภาพลักษณ์ดังกล่าว นอกจากเป็นการบ่งบอกสภาวการณ์ทางการเมืองการปกครองของประเทศแล้วยังเป็นจุดเชื่อมโยงกับเงื่อนไขของวิธีการและเป้าหมายในการใช้รัฐธรรมนูญ หรือในการนำรัฐธรรมนูญไปใช้ในทางปฏิบัติด้วย โดยเฉพาะการกำหนดเงื่อนไขในการกำกับควบคุมแนวทาง (conduct) วิธีการใช้รัฐธรรมนูญให้มีความสืบเนื่องตามลำดับ ขั้นตอนของสภาพการณ์ทางการเมืองในช่วงชั้น หรือลำดับขั้นตอนต่าง ๆ (sequence) อย่างมีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพเงื่อนไขของลำดับขั้นการวิวัฒนาการ ระดับ ทิศทางและเป้าหมายของการพัฒนา ซึ่งจะส่งผลดีในการสร้างความรู้ความเข้าใจและช่วยนำทาง (guide) ในการปรับตัวของกลไกต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้รัฐธรรมนูญให้ดำเนินไปในรูปแบบและทิศทางร่วมกัน ไม่เกิดความแตกต่างและขัดแย้งแตกแยกที่รุนแรง (moderation) รวมทั้งการช่วยสร้างสมานฉันท์ทางการเมือง (political consensus) ร่วมกันระหว่างฝ่ายที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ให้มีความเป็นเอกภาพและมีความปึกแผ่นมั่นคงได้ ที่สำคัญคือ การรักษาความต่อเนื่องในการใช้รัฐธรรมนูญและการรักษารัฐธรรมนูญให้มีเสถียรภาพได้ด้วย

๓. ความเป็นแหล่งกำเนิดพลังขับเคลื่อน รัฐธรรมนูญเป็นแหล่งกำเนิดพลังขับเคลื่อน เพราะรัฐธรรมนูญเป็นฟันเฟืองสำคัญในการผลักดัน

วิวัฒนาการทางการเมืองการปกครอง โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญในแนวทางที่ใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิรูปการเมือง (political reform) หรือเป็นกรอบกำหนดเค้าโครงในการออกแบบการเมือง (political framework) ด้วยนั้น ถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นจักรกลหลักที่ใช้เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนพัฒนาการใหม่ๆ ทางการเมือง (political innovation) ให้มีความก้าวหน้า (advancement) ไปได้

รัฐธรรมนูญของรัฐสมัยใหม่ส่วนใหญ่ ไม่ว่าในประเทศสหรัฐอเมริกา หรือในประเทศยุโรป อย่างเช่นฝรั่งเศส เยอรมัน และอดีตสหภาพโซเวียต รัสเซีย ซึ่งไม่จำกัดว่าจะเป็นประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย (Democracy) ระบอบสังคมนิยม (Socialism) หรือแม้แต่ระบอบคอมมิวนิสต์ (Communism) ก็ตาม ล้วนมีแนวทางในการใช้รัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขปัญหาสำคัญทางการเมืองการปกครอง (correction) พร้อมๆ กันไปกับการผลักดันการพัฒนาทางการเมือง (development) ในเป้าหมายต่างๆ ด้วยเสมอ เช่นเดียวกับกรณีของไทยในปัจจุบันที่มุ่งใช้รัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูปการเมือง โดยมีเป้าหมายร่วมกันทั้งการแก้ไขปัญหา การดัดแปลงและการปรับปรุงเพื่อพัฒนาการเมืองการปกครอง

การใช้รัฐธรรมนูญตามแนวทางดังกล่าว ย่อมส่งผลกระทบต่อลักษณะทางการเมืองการปกครองของประเทศ โดยเฉพาะการก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงทางการเมือง หรือที่เรียกว่าการสร้างพลวัตทางการเมือง (political dynamic) ทำให้สภาพการเมืองการปกครองของประเทศตกอยู่ในสภาพที่เรียกว่าเป็นการเมืองในระยะเปลี่ยนผ่าน (transitional period) ที่ไม่หยุดนิ่งอยู่กับที่ ซึ่งจะตกอยู่ในห้วงของการจัดการกับปัญหาที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองที่เกิดขึ้นอยู่อย่างต่อเนื่องในระยะต่างๆ และการใช้ความพยายามในการปรับตัวอย่างเข้มงวดและมีความถี่สูงระหว่างสถาบันทางการเมืองฝ่ายต่างๆ

จุดที่เป็นประเด็นเชื่อมโยงกับลักษณะความเป็นแหล่งกำเนิดพลังขับเคลื่อนของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ก็คือการใช้รัฐธรรมนูญอย่างมีพลวัต ซึ่ง

ต้องคำนึงถึงประเด็นสำคัญใน ๓ ประการด้วยกันคือ (๑) การสร้างความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง (political change) (๒) การแก้ไขปัญหาทางการเมือง (political correction) และ (๓) การสร้างพัฒนาการใหม่ทางการเมือง (political advancement) ซึ่งข้อคำนึงดังกล่าวเป็นการให้น้ำหนักหรือจุดเน้นในการใช้รัฐธรรมนูญในเงื่อนไขที่มีพลวัตคือต้องตระหนักในการใช้รัฐธรรมนูญ เพื่อให้เกิดพลังขับเคลื่อนในการเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองให้มีความก้าวหน้ามากกว่าการใช้รัฐธรรมนูญแบบหยุดนิ่งอยู่กับที่ถอยหลังเข้าคลอง หรือใช้ในเชิงอนุรักษ์นิยม (conservative) เพราะแนวทางดังกล่าวจะโน้มเอียงไปในทิศทางของการต่อต้านรัฐธรรมนูญมากกว่าสนับสนุนเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

๔. ความเป็นกลไกกำหนดเป้าหมายสูงสุด รัฐธรรมนูญเป็นเสมือนธงนำหรือเข็มมุ่งในการชี้นำเป้าหมายปลายทางของรัฐและระบบการเมืองซึ่งในบทบาทดังกล่าวรัฐธรรมนูญจะเป็นกลไกสำคัญในการกำหนดเป้าหมายอันพึงประสงค์ของรัฐและระบบการเมือง เพื่อสร้างความยึดเหนี่ยวผูกพันของคนในชาติ (coherence) ให้มีความยึดมั่นในเป้าหมายสูงสุดทางการเมืองร่วมกันและในขณะเดียวกันยังต้องสร้างแรงกระตุ้นให้มีความมุ่งมั่นที่จะรักษาเป้าหมาย เดิมหรือเป้าหมายอันพึงประสงค์ทางการเมืองการปกครอง (goal attainment) ไว้ให้มีความสืบเนื่องอยู่ได้อย่างคงเส้นคงวา จนบรรลุถึงความคาดหวังสูงสุดได้ในที่สุดอีกด้วย

การเป็นกลไกกำหนดเป้าหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีจุดเชื่อมโยงที่เกี่ยวข้องกับการใช้รัฐธรรมนูญในประเด็นที่เกี่ยวกับการแก้ปัญหาการใช้รัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดชี้แนะถึงแนวทางต่าง ๆ (steering) เพื่อบรรลุเป้าหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เช่น (๑) การกำหนดชี้แนะวิธีการดำเนินงาน (method) ของสถาบันทางการเมืองการปกครองที่เหมาะสมสอดคล้อง และนำไปสู่การบรรลุถึงเป้าหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญได้ (๒) การกำหนดชี้แนะพันธะหน้าที่และภาระสำคัญ (mission) ของสถาบันทางการเมืองการปกครองที่สนับสนุนต่อการบรรลุเป้าหมายสูงสุด

ของรัฐธรรมนูญได้ (๓) การกำหนดชี้แนะแนวทางและทิศทาง (direction) ที่ถูกต้องของสถาบันทางการเมืองการปกครองในการขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญได้

๕. ความเป็นเป้าหลอมความต้องการร่วม รัฐธรรมนูญเป็นเสมือนจุดบรรจบของสายน้ำหลาย ๆ สายมารวมอยู่ในแอ่งเดียวกัน โดยเฉพาะเป็นศูนย์รวมของการประสานจุดร่วมทั้งในมิติที่เป็นความแตกต่างหลากหลาย (pluralist) และมิติที่เป็นความเห็นพ้องต้องกัน (consensus) ซึ่งในความเป็นจุดร่วมดังกล่าวทำให้รัฐธรรมนูญเป็นที่รวมของการประสานผลประโยชน์ที่กว้างใหญ่ที่สุดของคนจำนวนมากที่สุด (The greatest interests for the greatest numbers) พร้อมกันไปด้วย นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังเป็นที่รวมของความต้องการร่วมที่ครอบคลุมทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมด้วย ซึ่งเป็นความต้องการที่มีความแตกต่างและหลากหลายในภาพที่กว้างแต่รวมศูนย์มากกว่าเมื่อเทียบกับความต้องการของคนกลุ่มต่าง ๆ ในประเทศซึ่งเป็นความต้องการที่มีความแตกต่างหลากหลายแต่กระจายตัวตามลักษณะของโครงสร้างประชากรและโครงสร้างอำนาจทางการเมือง

ในการเป็นเป้าหลอมความต้องการร่วมของรัฐธรรมนูญดังกล่าวทำให้รัฐธรรมนูญมีสภาพเหมือนรวงรังของผึ้งที่ต้องมีการแบ่งซอยแยกย่อยส่วนต่าง ๆ ของรังผึ้งเพื่อบูรณาการ (integrates) ความหลากหลายให้เป็นองค์รวมเดียวกัน (holistic) โดยมีทั้งส่วนที่เก็บน้ำหวานไว้เป็นอาหาร ส่วนที่เก็บไข่ไว้ฟักเลี้ยงอนุบาลตัวอ่อนและส่วนที่เป็นที่พักอาศัยรวมอยู่ในรังเดียวกัน เช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญที่ต้องมีการบูรณาการทั้งความต้องการของคนกลุ่มต่าง ๆ ความต้องการของสังคม การเมืองและเศรษฐกิจในส่วนต่าง ๆ หลายส่วนเข้าเป็นจุดร่วมไว้ในเป้าหมายเดียวกันโดยที่ไม่ให้ขัดแย้งหรือแตกแยกกันไปคนละทาง

จุดเชื่อมโยงที่เกี่ยวข้องกับการใช้รัฐธรรมนูญในประเด็นที่เกี่ยวกับการแก้ปัญหาในส่วนนี้ก็คือการตระหนักถึงความจำเป็นในการบูรณาการส่วน

ย่อยภายในของรัฐธรรมนูญให้ประกอบกันเป็นองค์รวมเดียวกัน เพื่อรักษาความเป็นเบ้าหลอมความต้องการร่วมของรัฐธรรมนูญไว้ให้ดำรงคงอยู่และป้องกันไม่ให้รัฐธรรมนูญถูกใช้เฉพาะเพียงบางเสี้ยวบางส่วนหรือถูกใช้แบบแยกส่วน (fragmentation) เช่น (๑) การกำหนดสัดส่วนของความต้องการ (๒) การจัดประเภทของความต้องการ (๓) การจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนของความต้องการ (๔) การจำแนกส่วนย่อยของความต้องการ และ (๕) การเชื่อมประสานข้อต่อความเชื่อมโยงระหว่างส่วนย่อยกับส่วนย่อยด้วยกันเองและระหว่างส่วนย่อยกับส่วนใหญ่ของความต้องการ ทั้งนี้เพื่อจรรโลงรักษาความสมานฉันท์ในการสนองความต้องการร่วมของทุกภาคส่วนให้ดำรงคงอยู่ได้โดยไม่ล่มสลายหรือแตกแยกออกเป็นเสี่ยง

๖. **ความเป็นกฎหมาย** สิ่งสำคัญสูงสุดของสิ่งที่มีฐานะเป็นกฎ หรือกฎหมาย ก็คือ การไม่สามารถละเมิดได้ ยิ่งรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญที่ใหญ่ที่สุดและสูงสุดของประเทศยิ่งต้องเพิ่มความเข้มงวดไม่ได้ถูกละเมิด และขณะเดียวกันในการละเมิดต่อรัฐธรรมนูญนั้น กลับยิ่งก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบที่เป็นผลร้ายอย่างกว้างขวางและรุนแรงตามไปด้วย

ดังนั้นรัฐธรรมนูญในฐานะที่มีความเป็นกฎหมายนั้นมีความจำเป็นอย่างสูงที่จะต้องดำเนินการเป็นพิเศษในการควบคุมการถูกละเมิดเพื่อรักษาความเป็นกฎหมายของรัฐธรรมนูญไว้โดยการสร้างมาตรการรองรับในหลายมาตรการด้วยกัน ได้แก่ (๑) การทำให้รัฐธรรมนูญมีผลหรือการบังคับใช้ให้เป็นผล ไม่ให้รัฐธรรมนูญถูกทำให้ไร้ผลไปเพราะรัฐธรรมนูญหากไม่ได้ใช้บังคับให้เป็นผลก็ไม่ต่างอะไรกับการไม่มีรัฐธรรมนูญและไม่สามารถสร้างพัฒนาการทางการเมืองได้แต่อย่างใด (๒) การรักษารัฐธรรมนูญให้เป็นกฎหมายสูงสุดไม่ให้มีกฎหมายอื่นขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ (๓) การรักษาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญไม่ให้รัฐธรรมนูญถูกบิดเบือน (๔) การรักษาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญไม่ให้ รัฐธรรมนูญถูกท้าทายหรือบ่อนทำลายจากอำนาจอิทธิพล (๕) การอุดช่องว่างของรัฐธรรมนูญไม่ให้เกิดภาวะสุญญากาศใน

การใช้รัฐธรรมนูญ (๖) การสร้างบรรทัดฐานและธรรมเนียมปฏิบัติในการใช้รัฐธรรมนูญไม่ให้รัฐธรรมนูญถูกสะกัดกั้นให้เกิดความชะงักงันขาดความสืบเนื่องหรือถูกยกเลิกแก้ไขใหม่อย่างง่ายดายโดยไม่จำเป็น (๗) การกำหนดนโยบายในการใช้รัฐธรรมนูญ ไม่ให้รัฐธรรมนูญถูกใช้โดยไร้ประโยชน์และไร้ทิศทาง (๘) การกำหนดแนวทางและกระบวนการเฉพาะในการใช้รัฐธรรมนูญไม่ให้รัฐธรรมนูญถูกใช้อย่างขาดความศักดิ์สิทธิ์และไร้แบบแผนที่เหมาะสม และ (๙) การเสริมสร้างสภาพบังคับของรัฐธรรมนูญไม่ให้รัฐธรรมนูญสูญเสียความเด็ดขาดและสูญเสียความเป็นกลไกหลักในการรักษาผลประโยชน์สาธารณะของรัฐ

๔. การตีความรัฐธรรมนูญกับเหตุผลและความจำเป็น

ความจำเป็นในการตีความรัฐธรรมนูญ อาจประมวลได้จากเหตุผลสำคัญด้านต่าง ๆ ใน ๖ ประการ คือ

(๑) การรักษาประโยชน์พื้นฐานของรัฐ

(๒) การปรับแก้ปัญหาในการนำรัฐธรรมนูญไปใช้

(๓) การสร้างหลักประกันความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

(๔) การรักษาความยุติธรรมสาธารณะในเชิงบูรณาการ

(๕) การรักษาเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญ

(๖) การสร้างพัฒนาการทางการเมือง

๑. การรักษาประโยชน์พื้นฐานของรัฐ การดำรงอยู่ของรัฐจำเป็นต้องมีประชาคมการเมือง (political community) มีระบอบการปกครอง (government regime) และมีอำนาจรัฐบาล (government authority) มารองรับ โดยประชาคมการเมืองนั้นช่วยประสานความเป็นปึกแผ่นของคนในรัฐให้เกิดความร่วมมือและการตกลงใจร่วมกัน (common determination) ในการแก้ไขปัญหาสำคัญของประเทศได้ ส่วนระบอบการปกครองนั้นช่วยกำหนดกฎเกณฑ์กติกาให้แก่สถาบันทางการเมืองการ

ปกครองต่างๆ ขณะที่อำนาจรัฐบาลนั้นช่วยสร้างความยอมรับในการจัดสรรประโยชน์สาธารณะให้แก่คนที่อยู่ร่วมกันในประชาคมการเมืองได้

การดำรงอยู่ของรัฐบนฐานการค้ำจุนของประชาคมการเมือง ระบอบการปกครอง และอำนาจรัฐบาลนั้น จำเป็นจะต้องอาศัยการกำกับควบคุมฐานค้ำจุนดังกล่าวให้มีบูรณภาพร่วมกัน (integration) ทั้งนี้เพื่อรักษาประโยชน์พื้นฐานของรัฐ ใน ๔ ประการด้วยกัน ได้แก่ (๑) การรักษาระบอบการปกครองให้อยู่ในครรลองของอุดมการณ์หลักทางการเมืองการปกครองของประเทศ (political ideology) โดยการกำกับควบคุมสถาบันทางการเมืองการปกครองให้ดำรงอยู่ในกรอบกฎเกณฑ์กติกาของการปกครองโดยกฎหมาย (rule of law) (๒) การเสริมสร้างประสิทธิภาพของประชาคมการเมืองโดยการช่วยระงับยับยั้งและคลี่คลายสถานการณ์ตึงเครียดจากความขัดแย้งทางการเมือง และความขัดแย้งในผลประโยชน์ด้านต่างๆ ไม่ว่าปัญหาที่เกิดจากกรณีพิพาทระหว่างสถาบันทางการเมืองหรือบุคคล หรือปัญหาที่เกิดจากการแข่งขันทางอำนาจ การใช้อำนาจและการเปลี่ยนแปลงอำนาจ ทั้งนี้เพื่อสร้างความร่วมมือปรองดองและขจัดความแตกแยกภายในประเทศ (๓) การเสริมสร้างความสามารถทางการปกครองของรัฐบาล โดยการช่วยอำนวยการปกครองให้เกิดดุลยภาพในการจัดระเบียบอำนาจทั้งในการใช้อำนาจและการจัดกรอบความสัมพันธ์ทางอำนาจในระหว่างองค์กรอำนาจของรัฐบาลด้วยกันเองให้มีความราบรื่น (๔) การเสริมสร้างศักยภาพในการประสานประโยชน์สาธารณะของรัฐบาล โดยการช่วยเชื่อมประสานช่องว่างที่เกิดจากความแตกต่างกันในเป้าหมาย ผลประโยชน์และความต้องการระหว่างรัฐกับประชาชนหรือระหว่างส่วนใหญ่กับส่วนย่อย

๒. การปรับแก้ปัญหาในการนำรัฐธรรมนูญไปใช้ ในการนำรัฐธรรมนูญไปใช้ มีข้อกำหนดการบ่งใช้ที่เข้มงวดอยู่ ๒ ประการ คือ (๑) การปฏิบัติได้ (practicability) และ (๒) การปฏิบัติให้ถูก (constitutionality) กล่าวคือ ในส่วนของการปฏิบัติได้ นั้นเป็นเรื่องของการใช้รัฐธรรมนูญที่

ต้องมีพันธะผูกพันกับผลของการปฏิบัติ หากรัฐธรรมนูญไม่ถูกนำไปปฏิบัติให้เกิดผลหรือปฏิบัติไม่ได้ก็มีผลไม่ต่างกับการไม่มีรัฐธรรมนูญ ขณะที่ในส่วนของการปฏิบัติให้ถูกนั้นเป็นเรื่องของการใช้รัฐธรรมนูญที่ต้องมีพันธะผูกพันกับกรรมวิธีของการปฏิบัติ กล่าวโดยรวมก็คือ ในการนำรัฐธรรมนูญไปใช้นั้นต้องมีการกำกับควบคุมตั้งแต่ในชั้นของวิธีการปฏิบัติและผลของการปฏิบัติด้วยนั่นเอง

ปัญหาสำคัญที่มักจะเกิดขึ้น และถือว่าเป็นปัญหาใหญ่ของการใช้รัฐธรรมนูญก็คือปัญหาที่เกิดจากการเอารัฐธรรมนูญไปปฏิบัติให้เกิดผลไม่ได้ และปัญหาที่เกิดจากการเอารัฐธรรมนูญไปปฏิบัติโดยไม่ถูกต้อง ซึ่งในปัญหาทั้งสองประการดังกล่าวอาจปรากฏเงื่อนปมในรูปของข้อติดขัดในการใช้รัฐธรรมนูญหลายรูปแบบด้วยกัน เช่น (๑) รัฐธรรมนูญคลุมเครือไม่ชัดเจนแปลความได้หลายอย่าง (๒) รัฐธรรมนูญมีช่องว่างใช้ได้ไม่ครอบคลุมกับทุกกรณีปัญหา (๓) รัฐธรรมนูญมีข้อติดขัดถึงจุดตีบตันใช้ต่อไปไม่ได้ (๔) รัฐธรรมนูญไม่ให้วิธีปฏิบัติในการใช้ที่แน่นอนเฉพาะเจาะจง (๕) รัฐธรรมนูญไม่กำหนดผลลัพธ์เป้าหมายให้มีขอบเขตที่แน่นอน (๖) รัฐธรรมนูญกำหนดบทบัญญัติไว้กว้างเกิน-แคบเกิน (๗) รัฐธรรมนูญไม่ให้แนวทางแก้ไขในการใช้ (๘) รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่ขัดกัน (๙) รัฐธรรมนูญไม่มีเงื่อนไขบังคับ (๑๐) รัฐธรรมนูญปฏิบัติไม่ได้ (๑๑) รัฐธรรมนูญล้าสมัยไม่ทันสถานการณ์ใหม่ๆ ในปัจจุบัน (๑๒) รัฐสภาออกกฎหมายที่ขัดรัฐธรรมนูญ (๑๓) รัฐบาลบังคับใช้กฎหมายที่ขัดรัฐธรรมนูญ และ (๑๔) ศาลตีความกฎหมายที่ขัดรัฐธรรมนูญ ฯลฯ เป็นต้น

ข้อติดขัดในการใช้รัฐธรรมนูญในรูปแบบต่างๆ ดังกล่าว ล้วนไปรวมศูนย์อยู่ที่ปัญหาในการทำให้รัฐธรรมนูญปฏิบัติไม่ได้ และปฏิบัติไม่ถูกทั้งสิ้น ดังนั้น ในการรักษารัฐธรรมนูญไว้ให้ปฏิบัติได้ และปฏิบัติให้ถูกก็ต้องคอยแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในการนำรัฐธรรมนูญไปใช้ให้คลี่คลายไปได้ในทุกๆ เงื่อนปม ให้ลุล่วงไปให้ได้ตลอดเวลา และสามารถมีข้อยุติได้ในทุกเงื่อนปมด้วย กล่าวอีกนัยก็คือ บรรดาปัญหาใดๆ ที่เกิดจากการใช้รัฐธรรมนูญนั้นจะต้องมี

การแก้ไขให้ได้ใน ๒ เงื่อนไขด้วยกัน คือ (๑) ต้องแก้ไขให้ได้ในทุกกรณี และ (๒) ต้องแก้ไขให้ได้ในทุกเวลา

ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญต้องใช้ได้ทุกกรณี และใช้ได้ตลอดไปตราบใดที่ยังมีรัฐธรรมนูญอยู่นั้น ก็จำเป็นอยู่ดีที่จะต้องมีวิธีการจัดการ ซึ่ง (๑) หากรัฐธรรมนูญคลุมเครือก็ต้องตีความให้ชัดเจน (๒) หากรัฐธรรมนูญมีช่องโหว่ก็ต้องตีความให้อุดช่องโหว่เสีย (๓) หากรัฐธรรมนูญมีข้อติดขัดตีบตันก็ต้องตีความให้มีทางออก (๔) หากรัฐธรรมนูญไม่กำหนดผลลัพธ์เป้าหมายไว้ให้แน่นอนก็ต้องตีความ รัฐธรรมนูญให้มีการวางขอบเขตเป้าหมายเสีย (๖) หากรัฐธรรมนูญกำหนดบทบัญญัติไว้กว้างเกินหรือแคบเกินก็ต้องตีความให้มีกรอบกำหนดขอบเขตไว้ (๗) หากรัฐธรรมนูญไม่ให้แนวทางแก้ไขในการใช้ไว้ก็ต้องตีความให้มีทางแก้ขึ้นมา (๘) หากรัฐธรรมนูญมีบัญญัติที่ขัดกันก็ต้องตีความให้มีความสอดคล้องเกื้อกูลกัน (๙) หากรัฐธรรมนูญไม่มีเงื่อนไขบังคับก็ต้องตีความให้สามารถบังคับได้ (๑๐) หากรัฐธรรมนูญปฏิบัติไม่ได้ก็ต้องตีความให้ปฏิบัติได้ (๑๑) หากรัฐธรรมนูญล้าสมัยก็ต้องตีความให้ทันสมัย (๑๒) หากรัฐสภาออกกฎหมายขัดรัฐธรรมนูญก็ต้องตีความลบล้างกฎหมายนั้น (๑๓) หากรัฐบาลบังคับใช้กฎหมายที่ขัดรัฐธรรมนูญก็ต้องตีความให้ลบล้างการใช้กฎหมายนั้น และ (๑๔) หากศาลตีความกฎหมายที่ขัด รัฐธรรมนูญก็ต้องตีความให้ลบล้างการใช้กฎหมายนั้นเสีย ฯลฯ เป็นต้น

ในการแก้ปมปัญหาดังกล่าว ตั้งอยู่บนฐานความเชื่อที่ว่ารัฐธรรมนูญต้องใช้ปฏิบัติได้อยู่เสมอ ซึ่งในทางปฏิบัติของการตีความรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ปมปัญหาเหล่านั้น ก็ย่อมจะต้องมีความเชื่อพื้นฐานในการยอมรับผลดีของการตีความรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน เช่น (๑) การยอมรับว่าผลของการตีความนั้นเป็นการทบทวนทางตุลาการ (judicial review) เพื่อถ่วงรั้งให้รัฐธรรมนูญไม่ถูกนำไปใช้นอกขอบเขตและผิดพลาดจากวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญ (๒) การยอมรับว่าผลของการตีความเป็นการสร้างความยืดหยุ่น (flexibility) และเพิ่มความสมบูรณ์ (adjustment) ให้แก่รัฐธรรมนูญได้มากขึ้น และ (๓) การยอมรับว่าผลของการตีความนั้นเป็นการเพิ่มอรรถประโยชน์

(utility maximization) ในการใช้รัฐธรรมนูญให้สูงขึ้นได้

พื้นฐานการยอมรับดังกล่าวย่อมเปิดกว้างให้การตีความรัฐธรรมนูญนั้นสามารถตกแต่งรัฐธรรมนูญ (make up) ในรูปแบบต่าง ๆ ได้ เช่น (๑) การก่อผลทางกฎหมาย (law making) จากการตีความรัฐธรรมนูญ (๒) การก่อผลทางบรรทัดฐาน (precedent making) จากการ ตีความรัฐธรรมนูญ และ (๓) การก่อผลทางธรรมเนียมปฏิบัติ (convention making) จากการตีความรัฐธรรมนูญ

๓. การสร้างหลักประกันความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ในฐานะที่ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดตามหลักการของกฎหมายมหาชน จำเป็นต้องสร้างมาตรการปกป้อง คุ้มครองความสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ในรูปแบบต่างๆ เช่น (๑) มาตรการป้องกันกฎหมายอื่นไม่ให้ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และ (๒) มาตรการป้องกันไม่ให้องค์กรอำนาจที่ใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐได้อำนาจและใช้อำนาจขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

ในการปกป้องคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงยอมรับให้มีสิทธิอำนาจพิเศษขึ้นเพื่อใช้มาตรการดังกล่าวให้บรรลุผลในรูปของการตีความรัฐธรรมนูญ โดยในการใช้สิทธิอำนาจพิเศษเพื่อการตีความรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีเกณฑ์ที่จะต้องพิจารณาอยู่ ๔ เกณฑ์ คือ

๑) **รูปแบบของอำนาจ** ได้แก่ การกระจายอำนาจ (decentralization) และการรวมศูนย์อำนาจ (centralization) เช่น การให้สิทธิอำนาจพิเศษเพื่อการตีความรัฐธรรมนูญโดยการกระจายอำนาจในรูปขององค์กรศาลทั่วไป และรวมศูนย์อำนาจในรูปของศาลเฉพาะ

๒) **ฐานะของอำนาจ** ได้แก่ อำนาจสูงสุด (supremacy) และอำนาจผสมเพื่อคานดุลกัน (shared) เช่น การให้สิทธิอำนาจพิเศษเพื่อการตีความรัฐธรรมนูญโดยการยกให้สถาบันรัฐสภาซึ่งได้รับการยกย่องฐานะอำนาจให้มีความสูงสุดในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (Parliamentary Democracy) มีฐานะอำนาจสูงสุดเพียงองค์กรเดียว และโดยการคานดุลอำนาจกัน

หลายฝ่ายทั้งฝ่าย รัฐสภา ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ

๓) **เหตุผลของอำนาจ** ได้แก่ อำนาจที่เป็นอิสระ (independency) อำนาจที่เป็นกลาง (non-partisan) และอำนาจที่มีความชำนัญพิเศษ (specialization) เช่น การให้สิทธิอำนาจพิเศษเพื่อการตีความรัฐธรรมนูญโดยอำนาจที่เป็นอิสระจากการผูกพันกับอำนาจการเมือง อำนาจที่เป็นกลางปลอดจากการเป็นฝักฝ่ายกับอิทธิพล พวกพ้องและผลประโยชน์ และอำนาจที่มีความชำนาญการเป็นกรณีพิเศษเฉพาะด้าน

๔) **ผลบังคับของอำนาจ** ได้แก่ ผลบังคับเด็ดขาดและผลบังคับไม่เด็ดขาด เช่นการให้สิทธิอำนาจพิเศษในการตีความรัฐธรรมนูญโดย การให้มีผลบังคับสูงสุดเด็ดขาดโดยการตีความครั้งเดียว และการให้มีผลบังคับโดยการตีความมากกว่าหนึ่งครั้ง

๔. **การรักษาความยุติธรรมสาธารณะในเชิงบูรณาการ** รัฐธรรมนูญถูกใช้ให้เป็นแกนร่วมของรัฐในหลายแขนงด้วยกัน ได้แก่ (๑) เป็นแกนร่วมในแขนงของการรักษาการปกครองโดยกฎหมายตามกรอบของนิติรัฐ (Legal State) (๒) เป็นแกนร่วมในแขนงของการรักษาความยุติธรรม ในการปกครองของรัฐตามกรอบของธรรมรัฐ (Good Governance) (๓) เป็นแกนร่วมในแขนงของการรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศตามกรอบของรัฐชาติ (Nation State) และ (๔) เป็นแกนร่วมในแขนงของการรักษาสิทธิประโยชน์ที่หลากหลายของประชาชนตามกรอบของประชารัฐ (Civil State)

ในฐานะที่รัฐธรรมนูญถูกใช้ให้เป็นแกนร่วมของรัฐในหลายแขนงดังกล่าว ได้กำหนดภาระผูกพันโดยอัตโนมัติให้การใช้รัฐธรรมนูญต้องสามารถสนองประโยชน์ต่อรัฐได้อย่างครอบคลุมรอบด้านในทุกแขนงพร้อม ๆ กัน ไม่จำกัดอยู่แต่เฉพาะด้านการปกครองโดยกฎหมายตามกรอบของนิติรัฐเพียงอย่างเดียว แต่ต้องขยายผลให้ครอบคลุมทั้งด้านการรักษากฎหมาย การรักษาความยุติธรรม การรักษาประโยชน์แห่งชาติ และการรักษาสิทธิประโยชน์ที่หลากหลายของประชาชนพร้อมกันไปด้วย

ในการใช้รัฐธรรมนูญให้สามารถสนองประโยชน์ในกรอบของเป้าหมายร่วมดังกล่าว จำเป็นต้องมีองค์กรควบคุมการใช้รัฐธรรมนูญให้เกิดผลในรูปของการผลิตความยุติธรรมสาธารณะแบบบูรณาการ (Integration) เพื่อถ่วงดุลย์น้ำหนักและจัดลำดับความสำคัญของผลประโยชน์เป้าหมายแบบองค์รวม (holistic) ไม่จำกัดเฉพาะส่วน (partial) เพียงแขนงใดแขนงหนึ่งเท่านั้น ซึ่งไม่สามารถสนองประโยชน์ที่แท้จริงในกรอบที่เป็นเป้าหมายรวมของรัฐได้

๕. การรักษาเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญหากจะนำไปใช้ให้เป็นเครื่องมือในการปฏิรูปการเมือง และใช้ผลักดันการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองให้เกิดผลต่อการสร้างวิวัฒนาการทางการเมืองได้ สิ่งจำเป็นพื้นฐานที่ต้องคำนึงถึงก็คือ (๑) ต้องมีการนำรัฐธรรมนูญไปใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติ และ (๒) ต้องมีการรักษาเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญให้ได้นำไปใช้อย่างต่อเนื่อง

ในการรักษาเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้รัฐธรรมนูญถูกนำไปใช้อย่างต่อเนื่องจนสามารถก่อการเปลี่ยนแปลงและสร้างวิวัฒนาการทางการเมืองใหม่ๆ ได้นั้น มีความจำเป็นต้องสร้างมาตรการขึ้นมารองรับการรักษาเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญด้วย เพื่อป้องกันไม่ให้รัฐธรรมนูญ (๑) ถูกใช้โดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (๒) ถูกใช้โดยติดขัดหยุดชะงักและถูกยกเว้น (๓) ถูกใช้โดยต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญใหม่เฉพาะส่วน และ (๔) ถูกใช้โดยยกเลิกและทำรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ทั้งฉบับ

การทำให้รัฐธรรมนูญมีเสถียรภาพต้องคำนึงถึงทั้งการรักษารัฐธรรมนูญให้นำไปใช้ให้ได้ผลตามรัฐธรรมนูญ และใช้ให้รัฐธรรมนูญมีความต่อเนื่องด้วย ดังนั้น มาตรการที่นำมาใช้ในการรักษาเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญก็จำเป็นต้องครอบคลุมในองค์ประกอบ ๓ ประการ คือ (๑) การรักษาความศักดิ์สิทธิ์และความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญในด้านเจตนารมณ์ (๒) การรักษาความศักดิ์สิทธิ์และความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญในด้านเนื้อหา และ (๓) การรักษาความศักดิ์สิทธิ์และความเป็น

กฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญในด้านการดัดแปลงให้สามารถปรับใช้ได้กับทุกสถานการณ์และสามารถสนองตอบความต้องการใหม่ได้อยู่เสมอ

๖. **การสร้างพัฒนาการทางการเมือง** ในการนำรัฐธรรมนูญไปใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิรูปการเมือง ในฐานะที่รัฐธรรมนูญเป็นกลไกขับเคลื่อนวิวัฒนาการทางการเมืองตามแนวคิดของสำนักลัทธิรัฐธรรมนูญนิยมนั้น จะต้องคำนึงถึงสิ่งสำคัญที่เป็นองค์ประกอบหลักของการพัฒนาทางการเมืองใน ๒ ส่วนพร้อมกัน คือ (๑) ส่วนของวิธีการ (means) และ (๒) ส่วนของเป้าหมาย (end) ทั้งนี้ เพราะในการพัฒนาการเมืองตามแนวทางของการปฏิรูปซึ่งอาศัยรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องกำหนดกติกาในการพัฒนานั้น ถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นปัจจัยพื้นฐานในการกำหนดเงื่อนไขความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการพัฒนาทางการเมืองตั้งแต่ต้น

ดังนั้น ในการใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือหลักในการพัฒนาทางการเมืองดังกล่าว จึงจำเป็นต้องมีมาตรการรองรับทั้งในส่วนของวิธีการและส่วนของเป้าหมายในการใช้รัฐธรรมนูญไป พร้อมๆ กัน เช่น (๑) มาตรการในการดำรงรักษาสถานะของรัฐธรรมนูญให้เป็นกติกาหลักของการปกครองและการปฏิรูปการเมือง (๒) มาตรการในการขับเคลื่อนการใช้รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามครรลองของหลักการปกครองโดยรัฐธรรมนูญ และ (๓) มาตรการในการกำกับควบคุมทิศทางของเป้าหมาย ในการใช้รัฐธรรมนูญให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมายของการปฏิรูปการเมือง กล่าวอีกนัยก็คือ การมีมาตรการในการกำกับควบคุมการใช้รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามครรลองและเป้าหมายในการปฏิรูปการเมืองของรัฐธรรมนูญนั่นเอง ซึ่งก็คือ นอกจากการกำกับควบคุมให้การใช้รัฐธรรมนูญถูกต้องตามครรลองของวิธีการแล้ว ยังจำเป็นต้องกำกับควบคุมให้การใช้รัฐธรรมนูญนั้นบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามจุดมุ่งหมายในการปฏิรูปการเมืองของรัฐธรรมนูญด้วย

การกำกับควบคุมการใช้รัฐธรรมนูญให้ได้ทั้งครรลองของวิธีการที่ถูกต้อง และได้ทั้งผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายการปฏิรูปการเมืองของรัฐธรรมนูญ

จำเป็นต้องมีการตีความรัฐธรรมนูญเพื่อให้ได้มาซึ่งผลลัพธ์ดังกล่าวใน ๓ ด้าน ด้วยกัน คือ (๑) การตีความเพื่อแสวงหาจุดมุ่งหมายในการปฏิรูปการเมืองของรัฐธรรมนูญ (๒) การตีความเพื่อแสวงหากระบวนวิธีในการปฏิรูปการเมืองของรัฐธรรมนูญ และ (๓) การตีความเพื่อแสวงหากลไกปฏิบัติในการปฏิรูปการเมืองของรัฐธรรมนูญ

กรณีของการตีความเพื่อแสวงหาจุดมุ่งหมายในการปฏิรูปการเมืองของรัฐธรรมนูญ ได้แก่ (๑) จุดมุ่งหมายในการสร้างความชอบธรรมของผู้ปกครอง (๒) จุดมุ่งหมายในการเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และ (๓) จุดมุ่งหมายในการเพิ่มประสิทธิภาพและเสถียรภาพของระบบการเมือง ฯลฯ เป็นต้น

กรณีของการตีความเพื่อแสวงหากระบวนวิธีในการปฏิรูปการเมืองของรัฐธรรมนูญ ได้แก่ (๑) กระบวนวิธีในการบังคับใช้กฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (๒) กระบวนวิธีในการกำกับควบคุมพฤติกรรมทางอำนาจของผู้ปกครองทั้งการเข้าสู่อำนาจ การใช้อำนาจและการพ้นจากอำนาจ และ (๓) กระบวนวิธีในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ฯลฯ เป็นต้น

กรณีของการตีความเพื่อแสวงหากลไกปฏิบัติในการปฏิรูปการเมืองของรัฐธรรมนูญ ได้แก่ (๑) กลไกในการใช้รัฐธรรมนูญโดยตรง (๒) กลไกในการใช้รัฐธรรมนูญโดยอ้อม (๓) กลไกในการก่อผลกระทบและรับผลกระทบจากการใช้รัฐธรรมนูญ และ (๔) การระงับข้อพิพาทระหว่างกลไกที่ใช้และตีความรัฐธรรมนูญ ฯลฯ เป็นต้น

๕. การตีความรัฐธรรมนูญกับทฤษฎีและหลักการที่เป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

องค์ความรู้เกี่ยวกับการตีความรัฐธรรมนูญ (interpretation of constitution) ได้มี ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายมหาชนหลายท่าน เช่น ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ รองศาสตราจารย์

ดร. กมลชัย รัตนสกาววงศ์ และ รองศาสตราจารย์ ดร. วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ประมวลไว้ทั้งในรูปที่เป็นหลักการและทฤษฎี ซึ่งในที่นี้จะได้นำเสนอในหลักการและทฤษฎีที่เป็นไปได้ในทางปฏิบัติและเป็นประสบการณ์ที่ได้มาจากการปฏิบัติดังต่อไปนี้

๑. **หลักการตีความรัฐธรรมนูญ** หลักการตีความรัฐธรรมนูญมีการประมวลไว้ในหลายหลักการด้วยกัน ซึ่งจะได้กล่าวถึงไว้โดยย่อดังต่อไปนี้ คือ

๑) **การตีความรัฐธรรมนูญโดยอาศัยการประยุกต์เทียบเคียง**[๒] ทั้งนี้โดยมีหลักการสำคัญ คือ (๑) การประยุกต์กับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยคำนึงถึงทั้งบทบัญญัติตามตัวอักษรและความมุ่งหมาย (spirit) ของบทบัญญัติ การค้นหากฎหมายตามลำดับก่อนหลังและการอุดช่องว่างของกฎหมาย (๒) การประยุกต์กับหลักเกณฑ์ทางการเมือง และความมุ่งหมายพิเศษเฉพาะของรัฐธรรมนูญ โดยคำนึงถึงการเชื่อมโยงกับประวัติศาสตร์ทางการเมืองและคำปรารภของรัฐธรรมนูญ (๓) การประยุกต์กับเหตุการณ์ปัจจุบันและเหตุการณ์อนาคต โดยคำนึงถึงการสนองตอบต่อเหตุการณ์ใหม่ ๆ ในอนาคตได้อย่างทันสมัย (๔) การประยุกต์กับแนวคิดทางรัฐธรรมนูญ โดยคำนึงถึงปรัชญาของการมีรัฐธรรมนูญ และ (๕) การประยุกต์กับหลักนิติธรรม โดยคำนึงถึงความยุติธรรมตามธรรมชาติ

๒) **การตีความรัฐธรรมนูญโดยอาศัยการสืบค้นเจตนารมณ์และหลักการตีความกฎหมายทั่วไป**[๓] ซึ่งมีทั้งเจตนารมณ์หลักและเจตนารมณ์สาขาของรัฐธรรมนูญ ดังเช่น กรณีของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๔๐) สามารถสืบค้นเจตนารมณ์ได้จากหลายแหล่งด้วยกัน คือ (๑) เอกสาร “กรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” (๒) ร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรก โดย คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญสภาร่างรัฐธรรมนูญ (๓) รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญสภาร่างรัฐธรรมนูญ (๔) เอกสาร “ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช... พร้อมด้วยรายงานของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช...

สภาร่างรัฐธรรมนูญ (๕) รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ (๖) รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (๗) รายงานการสำรวจและรับฟังความคิดเห็น รวมทั้งประชาพิจารณ์ของคณะกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ (๘) รายงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอต่อรัฐสภา และ (๙) รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช.... นอกจากนี้ยังสามารถค้นหาด้วยวิธีการพิจารณาจากส่วนต่างๆ ของรัฐธรรมนูญเองด้วย เช่น (๑) การค้นหาจากส่วนที่เป็นคำปรารภ หรือหมายเหตุท้ายรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และ (๒) การค้นหาจากการเทียบเคียงบทบัญญัติมาตราต่างๆ จากรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ เพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่เรียกว่า "หลักการ" ร่วมกันของบทบัญญัติต่างๆ ที่แยกกันอยู่ตามส่วนต่างๆ ของรัฐธรรมนูญ เช่น "หลักสุจริต" ฯลฯ เป็นต้น

สำหรับวิธีการนำหลักการตีความกฎหมายทั่วไปมาใช้ในการตีความรัฐธรรมนูญนั้น[๔] เป็นการให้ความสำคัญกับการตีความโดยอาศัยหลักตรรกศาสตร์ ซึ่งมีอยู่ ๖ วิธีการ คือ (๑) การตีความขยายโดยใช้การเทียบเคียงสิ่งที่เหมือนกัน (๒) การตีความโดยใช้หลักยิ่งต้องเป็นไปเช่นนั้น (ตัวอย่างเช่น หากกฎหมายกำหนดไว้ว่าห้ามเด็ดดอกไม้ ดังนั้นการตัดต้นไม้ก็ยิ่งต้องห้ามไปด้วย) (๓) การตีความโดยใช้หลักตีความกลับกัน (๔) การตีความโดยใช้หลักอุปนัย (๕) การตีความโดยใช้หลักนิรนัย (๖) การตีความโดยใช้หลักสุภาษิตกฎหมาย (ตัวอย่างเช่น การไม่ตีความกฎหมายให้มีข้อความคลุมเครือให้ไร้ผลบังคับหรือให้เกิดผลประหลาด หรือการตีความโดยเคร่งครัดในกรณีที่เป็นข้อยกเว้นและจำกัดสิทธิเสรีภาพ หรือการไม่ใช้บทบัญญัติทั่วไปบังคับกับกรณีที่มีบทบัญญัติเฉพาะอยู่แล้ว หรือการยกเอาความจำเป็นอยู่เหนือกฎหมาย หรือกรณีกฎหมายที่ฐานะเท่ากัน กฎหมายที่ออกทีหลังย่อม ถูกยกเว้น หรือกฎหมายที่ฐานะสูงกว่าย่อมใช้ได้หากขัดกับกฎหมายที่ฐานะต่ำกว่า

๓) การตีความรัฐธรรมนูญโดยอาศัยหลักทั่วไปและหลักเฉพาะในการตีความรัฐธรรมนูญ[๕] หลักทั่วไปมีอยู่ ๕ วิธี คือ (๑) การตีความตามลายลักษณ์อักษร หรือการตีความทางไวยากรณ์ (๒) การตีความอย่างเป็นระบบโดยเทียบเคียงกับบทบัญญัติในมาตราอื่นไม่ให้ขัดแย้งกัน (๓) การตีความทางประวัติศาสตร์ โดยเทียบเคียงกับคำพิพากษาของศาลที่ผ่านมา (๔) การตีความตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และ (๕) การตีความให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

ส่วนหลักเฉพาะมีอยู่ ๔ หลัก คือ (๑) หลักความเป็นเอกภาพของรัฐธรรมนูญ โดยไม่กระทบถึงหลักอื่น ๆ ที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญ (๒) หลักการนำไปปฏิบัติได้และดีที่สุด (๓) หลักความถูกต้องในหน้าที่ขององค์กรอำนาจด้านต่าง ๆ ทั้งนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ และ (๔) หลักการบังคับได้โดยให้มีผลบังคับมากที่สุด

๒. ทฤษฎีการตีความรัฐธรรมนูญ ทฤษฎีการตีความรัฐธรรมนูญ จะได้กล่าวถึง โดยย่อดังต่อไปนี้ คือ

๑) การตีความรัฐธรรมนูญโดยอาศัยทฤษฎีของ Louis Fisher[๖] ตามทฤษฎีของ Louis Fisher มี ๔ วิธี คือ (๑) การตีความตามตัวอักษร (literalist approach) โดยเน้นการ ตีความตามบทบัญญัติอย่างเคร่งครัด (๒) การตีความตามกฎหมายธรรมชาติ (natural approach) โดยเน้นการใช้กฎหมายตามธรรมชาติเป็นบรรทัดฐานอ้างอิง (๓) การตีความตามประวัติศาสตร์ (historical approach) โดยเน้นการวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เป็นหลักฐานประกอบการตีความ และ (๔) การตีความโดยการเลือกสิ่งที่ดีที่สุด (elected approach) โดยเน้นการแสวงหาสิ่งใหม่ที่ดีกว่าหรือดีที่สุดเป็นกรอบกำหนดทางเลือกในการตีความ

๒) การตีความรัฐธรรมนูญโดยอาศัยทฤษฎีของ William C. Louthan[๗] ตามทฤษฎีของ William C. Louthan มี ๔ วิธี คือ (๑) การตีความตามทฤษฎีการพรรณนา (legalistic - descriptive) โดยเน้นการ

แสวงหาเหตุผลประกอบการตีความจากหลายแหล่งประกอบกัน เช่น เหตุผลจากเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมาย เหตุผลจากถ้อยคำของภาษา เหตุผลจากวิธีการทางตรรกวิทยาและเหตุผลจากเหตุการณ์แวดล้อม (๒) การตีความตามทฤษฎีการบัญญัติหรือปรับเปลี่ยน (legalistic - prescriptive) โดยเน้นการขยายความและยืดหยุ่นผ่อนปรนในการใช้รัฐธรรมนูญให้เข้ากับเหตุการณ์แต่ละกรณี (๓) การตีความตามทฤษฎีการทำนาย (behavioral - predictive) โดยเน้นการใช้ฐานของประสบการณ์ดั้งเดิมเป็นตัวแปรกำหนดการใช้ดุลพินิจในการตีความ และ (๔) การตีความตามทฤษฎีอธิบายพฤติกรรม (behavioral - expositive) โดยเน้นการยอมรับอิทธิพลจากภูมิหลังด้านต่าง ๆ ของผู้ตีความเองเป็นปัจจัยกำหนดแนวโน้มของผลลัพธ์ในการตีความรัฐธรรมนูญ

๖. การตีความประมวลกฎหมายโรมัน

โดยสมมติฐานหลักที่เชื่อว่าตัวบทของกฎหมายย่อมเป็นใหญ่และกฎหมายอาจมีข้อขัดแย้งและช่องว่างได้ตามอิทธิพลของสำนักScholasticism[1] ได้วางแนวนิติวิธี การตีความกฎหมายตามหลักตรรกวิทยาไว้ ๓ แนวทาง คือ

1. หลักการอนุมาน (Deductive method) เป็นการใช้กฎทั่วไปตัดสินเรื่องเฉพาะโดยการอาศัยฐานข้ออ้างหลักจาก ๒ แหล่งคือ (๑) ฐานข้ออ้างใหญ่หรือ major premises และ(๒)ฐานข้ออ้างรองหรือ minor premises เช่นการใช้แหล่งที่มาที่เป็นทางการของกฎหมาย(formal sources of law) เป็นฐานข้ออ้าง

2. หลักการอุปนัย (Inductive method) เป็นการใช้เรื่องเฉพาะสร้างกฎหมายทั่วไปโดยการอาศัยกรณีหลายกรณีเป็นฐานข้ออ้างในการวางหลักทั่วไป

---

[1] ดูรายละเอียดใน ญาณี มโนพิโมกษ์, **หลักการตีความในกฎหมายไทย,** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต นิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๑ หน้า ๖๙.

3. หลักการเทียบเคียง (Reasoning by analogy) เป็นการให้เหตุผลในการตัดสินวินิจฉัยโดยการเทียบเคียงจากกฎหมายที่ใกล้เคียงสุด ซึ่งต้องอาศัยขั้นตอนจำเป็นในการเทียบเคียง ๒ ขั้นตอน คือ (๑) ขั้นการสร้างตัวแทนที่จะใช้เทียบเคียงกับคดีที่เกิด และ (๒) ขั้นการตัดสินใจในการประยุกต์เทียบเคียง

๗. การตีความกฎหมายลายลักษณ์อักษรของอังกฤษ

โดยฐานความเชื่อที่ว่าศาลผู้ใช้อำนาจตุลาการควรรู้เจตนารมณ์การออกกฎหมายของรัฐสภาผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติตามหลักที่ว่าศาลจะต้องแปลความหมายของถ้อยคำที่ใช้ในกฎหมาย (Construction) ก่อนที่จะปรับบทกฎหมายนั้นเข้ากับข้อเท็จจริงในคดีนั้น (interpretation) ได้วางแนวนิติวิธีการตีความกฎหมายไว้ ๓ หลัก คือ

1. หลักการตีความตามตัวอักษร (The literal rule) เป็นการตีความที่ถือเอาความหมายที่แท้จริงของตัวบทกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรเพียงความหมายเดียวเป็นใหญ่โดยไม่ควรคำนึงถึงผลว่ามีความน่าจะเป็นเช่นใด

2. หลักการตีความโดยเล็งผลเลิศ (The golden rule) เป็นการตีความที่มุ่งหมายเลือกเอาความหมายเฉพาะในแนวทางที่ให้ก่อเกิดผลอันพึงประสงค์เป็นใหญ่และเลี่ยงที่จะไม่เลือกเอาความหมายตามแนวทางที่ก่อให้เกิดผลอันไม่พึงประสงค์นั้น

3. หลักการตีความโดยอาศัยการเชื่อมโยงปัญหาข้อบกพร่องที่ดำรงอยู่ก่อนกับเหตุแห่งการออกกฎหมายลายลักษณ์อักษรฉบับนั้น (The mischief rule) เป็นการตีความที่มีความโน้มเอียงไปในทางที่มุ่งแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องที่ดำรงอยู่ก่อนที่จะออกกฎหมายฉบับนั้นมาใช้

๘. การตีความกฎหมายลายลักษณ์อักษรของฝรั่งเศส

โดยฐานความเชื่อที่แตกต่างกันระหว่างการยึดเอาเจตนารมณ์ของผู้ออกกฎหมายเป็นฐานการตีความกับการยึดเอาความต้องการปัจจุบันของสังคมใน

ขณะที่ใช้กฎหมายนั้นเป็นฐานการตีความ[2] ได้วางแนวนิติวิธีการตีความกฎหมายไว้แตกต่างกันใน ๓ หลักคือ

๑. การตีความตามเจตนารมณ์ของผู้บัญญัติกฎหมาย เป็นการตีความที่ถือเป็นหน้าที่ของผู้ตีความที่จะต้องค้นหาเจตนารมณ์หรือเหตุผลที่แท้จริงของผู้ออกกฎหมายก่อนที่จะตีความกฎหมายนั้นหรือการตีความกฎหมายภายหลังที่ได้ค้นพบเจตนารมณ์แล้ว ทั้งนี้โดยอาจทำได้ด้วยวิธีการหรือขั้นตอนสำคัญได้แก่ การเปรียบเทียบกับถ้อยคำอย่างเดียวกันกับกฎหมายอื่น หรือการสืบค้นจากฐานเหตุการณ์ที่เคยเกิดขึ้นมาก่อนหน้าแล้วหรือแม้แต่การสืบค้นจากเอกสารที่ใช้ในการเตรียมการร่างกฎหมายนั้น

๒. การตีความตามความต้องการปัจจุบันของสังคมในเวลาที่บังคับใช้กฎหมายนั้น เป็นการตีความให้มีพลวัตสามารถปรับเปลี่ยนให้มีความทันสมัยไปตามภาวการณ์โดยที่ถือเอาความต้องการปัจจุบันของสังคมเป็นที่ตั้งแทนที่จะหยุดนิ่งอยู่กับที่ตามฐานเจตนารมณ์เดิมในเวลาหนึ่งใดเฉพาะที่ทำการบัญญัติกฎหมายนั้นซึ่งเชื่อว่าเจตนารมณ์ดั้งเดิมของผู้บัญญัติกฎหมายก็ย่อมจะมีความประสงค์อย่างเดียวกันคือเพื่อสนองความต้องการตามประโยชน์ของสังคม

๓. การตีความแบบผสมผสานระหว่างเจตนารมณ์ผู้บัญญัติกฎหมายและความต้องการของสังคม เป็นการตีความที่ถือเอาทางเลือกใหม่ที่ดีที่สุด (syntheses)เป็นที่ตั้งโดยอาศัยหลักการทางวิชาการอย่างอิสระเป็นเครื่องมือในการแสวงหากฎเกณฑ์ที่เหมาะสมช่วยสร้างหลักการตีความให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นใหม่และแตกต่างไปจากข้อเท็จจริงเดิมที่เกิดจากการบัญญัติกฎหมายนั้น

---

[2] ดูในวารี วิชชานนท์, **"การตีความกฎหมายฝรั่งเศส"** วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ธันวาคม ๒๕๑๓) หน้า๑๒๗-๑๓๒.

เอกสารอ้างอิง

กมลชัย รัตนสกาววงศ์, **หลักการตีความกฎหมายรัฐธรรมนูญ** (บทบรรยายโครงการฝึกอบรม เจ้าหน้าที่สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๒)

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, **เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ** (กรุงเทพมหานคร : องค์การค้าของคุรุสภา, ๒๕๔๕)

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, **"วิธีพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาและของไทย"** วารสารศาลรัฐธรรมนูญ (ปีที่ ๒ เล่มที่ ๕ พฤษภาคม - สิงหาคม ๒๕๔๓)

วิษณุ เครืองาม, **กฎหมายรัฐธรรมนูญ** (กรุงเทพมหานคร : แสวงสุทธิการพิมพ์, ๒๕๓๐)

กลไกทางกฎหมายของศาลรัฐธรรมนูญ ระบบรวมศูนย์ (Centralized System) หรือรูปแบบยุโรป (European Model) ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก

*นายวุฒิชัย จิตตานุ**

1) แนวความคิดการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญระบบรวมศูนย์ หรือรูปแบบยุโรปของ Hans Kelsen

ทฤษฎี "กฎหมายบริสุทธิ์" (pure theory of law) ตามแนวความคิดของ Hans Kelsen มีอิทธิพลต่อการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญในระบบรวมศูนย์ (centralized system) นักกฎหมายรัฐธรรม-นูญบางท่าน (Harutunyan, ๒๐๐๒) เรียกว่า รูปแบบยุโรป (European model) หรือ "ศาลรัฐธรรมนูญรูปแบบออสเตรีย" มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ (Patrono, ๒๐๐๒)

ทฤษฎีกฎหมายบริสุทธิ์ตามความคิด Hans Kelsen (อ้างใน Comanducci, ๒๐๐๑) เห็นว่ากฎหมายเป็นศาสตร์บริสุทธิ์ในเนื้อแท้ของกฎหมายวิทยาศาสตร์ที่ปลอดจากการประเมินค่าทางคำพิพากษา (judgement) ทางการเมือง (political) ทางศาสนา (religious) และทางศีลธรรม (moral) ทฤษฎีกฎหมายบริสุทธิ์จึงเป็นการแสดงออกถึงกฎหมายสารบัญญัติ (positive law) ที่อิสระจากความคิดในเชิงอุดมคติ (ideal) หรือในเชิงเป็นธรรม (right) ของกฎหมาย ดังนั้น ทฤษฎีกฎหมายบริสุทธิ์จึงเป็นเรื่องของตัวบทกฎหมายที่แท้จริงและมีความเป็นไปได้ในตัวมันเอง ซึ่งมิใช่เป็นสิ่งที่กฎหมายควรจะเป็น

---

* สมาชิกสถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ (บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของเอกสารศึกษาวิจัย)

(ought to be) ตามความคิดในทางอุดมคติหรือในทางเป็นนามธรรมของกฎหมายแต่อย่างใด แนวความคิดของ Hans Kelsen ดังกล่าว นักกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Comanducci, ๒๐๐๑) จึงเห็นว่าทฤษฎีกฎหมายบริสุทธิ์เป็นทฤษฎีปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย (theory of legal positivism) ซึ่งตามความคิดของ Hans Kelsen มีความคิดมุ่งเน้นเฉพาะที่ตัวกฎหมายมีความบริสุทธิ์ในตัวของมันเองที่เป็นบรรทัดฐานสูงสุด (supreme norm) โดยแท้จริง (Marmor, ๒๐๐๒)

ตามความคิดทฤษฎีกฎหมายบริสุทธิ์ของ Hans Kelsen ดังกล่าวจะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างจากนักปรัชญากฎหมายคนอื่น เช่น Sein และ Sollon ที่มีความคิดว่ากฎหมายคืออะไร (is) และกฎหมายควรจะเป็น (ought) แต่ตามความคิดของ Hans Kelsen พยายามจะชี้ให้เห็นว่ากฎหมายเป็นวิทยาศาสตร์ที่มีความบริสุทธิ์ในตัวกฎหมายที่มีความเป็นไปได้โดยแท้จริง มิใช่กฎหมายควรจะเป็น (ought) ในทางอุดมคติ ในจุดนี้เอง นักกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Comanducci, ๒๐๐๑) เห็นว่า Hans Kelsen ต้องการจะกลั่นกรองวิธีการทางทฤษฎีกฎหมาย (methodology) แยกออกจากการครอบงำภายใต้อิทธิพลของศาสตร์อื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางสังคมศาสตร์ เพื่อชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างของทฤษฎีกฎหมายกับสังคมศาสตร์ว่าทฤษฎีกฎหมายบริสุทธิ์จะชี้มุ่งหมายเฉพาะเนื้อหาของกฎหมายเป็นสำคัญในการวิเคราะห์ทฤษฎีกฎหมายเท่านั้น

ทฤษฎีกฎหมายบริสุทธิ์ตามที่ Hans Kelsen เรียกว่า "บรรทัดฐานพื้นฐาน" (basic norm) หรือตามที่นักกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Michaels, ๒๐๐๑) รู้จักกันดีว่า "GRUNDNORM" เป็นบรรทัดฐานสูงสุด (supreme norm) ก่อให้เกิดลำดับชั้นแห่งบรรทัดฐานกฎหมาย (hierarchy of legal norms) ซึ่งกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่าจะก่อให้เกิดกฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่าเป็นลำดับชั้นตกทอดกันไปอย่างเป็นระบบ ดังนั้น ลำดับชั้นแห่งบรรทัดฐานกฎหมายของกฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่าจะสมบูรณ์ในตัวได้ต่อเมื่อกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่าให้อำนาจไว้และกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่าจะมีผลสมบูรณ์ต่อเมื่อมี

กฎหมายสูงสุดที่เป็นบรรทัดฐานสูงสุดตามที่ Hans Kelsen เรียกว่า "GRUNDNORM" ให้อำนาจรับรองไว้ (Heinrich, ๒๐๐๑) ซึ่งลำดับชั้นแห่งบรรทัดฐานกฎหมายเป็นบรรทัดฐานพื้นฐาน (basic norm) หรือ "GRUNDNORM" อันเป็นบรรทัดฐานสูงสุดดังกล่าว ก็คือรัฐธรรมนูญ (Heinrich, ๒๐๐๑) ด้วยเหตุนี้ กฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่ารองลงมาจากรัฐธรรมนูญจะขัดต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ตามแนวความคิดทฤษฎี "รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด"

แนวความคิดหลักบรรทัดฐานสูงสุด (supreme norm) ที่ Hans Kelsen นำปรับใช้ในการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ Hans Kelsen (อ้างใน Girotto, ๒๐๐๑) มีแนวความคิดสำคัญที่จัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญแยกออกจากศาลธรรมดาทั่วไป ซึ่งศาลยุติธรรมเป็นอำนาจหนึ่งที่ใช้อำนาจตุลาการ การพิพากษาว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญย่อมเป็นก้าวล่วงถึงอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร และเพื่อการคุ้มครองรัฐธรรมนูญตามหลักบรรทัดฐานสูงสุดจำต้องจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญระบบรวมศูนย์ (centralized constitutional court) อันประกอบด้วยตุลาการที่มาจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจสำคัญโดยการเลือกตั้งหรือการแต่งตั้ง (Girotto, ๒๐๐๑) อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญเป็นผลให้กฎหมายนั้นไม่มีผลใช้บังคับ และ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญผูกพันอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ (Heinrich, ๒๐๐๑)

นักกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Ferejohn & Pasquino, ๑๙๙๙) เห็นว่าตามความคิดของ Hans Kelsen ที่ว่าคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ลบล้างกฎหมายมีผลเป็นทางลบ (negative sense of abolishing a law) เป็นไปตามลำดับชั้นแห่งบรรทัดฐานกฎหมายที่กฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำชั้นกว่าจะขัดต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ หลักความคิดของ Hans Kelsen ดังกล่าวเป็นระบบกลไกทางกฎหมายในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Ferejohn & Pasquino, ๑๙๙๙) ตามที่นักกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Malavet, ๑๙๙๗; Epstein, ๒๐๐๒; Sheive, ๑๙๙๗) เรียกว่า "หลักการตรวจสอบก่อน" (priori

review) และ "หลักการตรวจสอบหลัง" (posteriori review) ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญในระบบรวมศูนย์ หรือรูปแบบยุโรป จึงมีเครื่องมือทางกฎหมายอย่างกว้างขวางในการคุ้มครองรัฐธรรมนูญและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพปัจเจกชนตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ (Ferejohn & Pasquino, ๑๙๙๙)

แนวความคิดการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญระบบรวมศูนย์ของ Hans Kelsen นักกฎหมายรัฐธรรมนูญ Girotto (๒๐๐๑) เห็นว่าเป็นแม่แบบของประเทศรัฐประชาธิปไตยทั้งหลายนำไปปรับใช้โดยมีความมุ่งหมายเกี่ยวด้วยประเด็นสำคัญอื่น ๆ ตามรัฐธรรมนูญที่ศาลยุติธรรมทั่วไปไม่อาจจะมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ได้ตามทฤษฎี "หลักการแบ่งแยกอำนาจ" ได้ กล่าวคือ

ประการที่หนึ่ง ความขัดแย้งในประเด็นอำนาจสำคัญของมลรัฐต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งจำต้องกำหนดเขตอำนาจขององค์กรที่แตกต่างกันให้แน่ชัดเจนระหว่างอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจตุลาการและอำนาจบริหารของแต่ละรัฐ การให้ศาลยุติธรรมทั่วไปซึ่งเป็นอำนาจหนึ่งที่ใช้อำนาจตุลาการเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด ย่อมไม่สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจที่แท้จริง

ประการที่สอง ความขัดแย้งในประเด็นเขตอำนาจเหนือดินแดนภายในรัฐต่าง ๆ ที่ได้รวมตัวกันเป็นประเทศ ในกรณีเช่นนี้ รัฐธรรมนูญย่อมไม่สามารถบัญญัติรายละเอียดได้ครบถ้วนในการแบ่งเขตอำนาจเหนือดินแดนแต่ละมลรัฐหรือบัญญัติความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่มลรัฐต่าง ๆ และรัฐบาลกลางโดยละเอียดได้ ศาลรัฐธรรมนูญจะมีบทบาทและอำนาจหน้าที่เพื่อการนี้โดยเฉพาะ

ประการที่สาม การละเมิดสิทธิตามรัฐธรรมนูญแต่ละมลรัฐหรือการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยผู้ใช้อำนาจมหาชนของรัฐ การใช้สิทธิเรียกร้องจากการละเมิดสิทธิที่รัฐธรรมนูญต่อศาลยุติธรรมทั่วไป คำพิพากษาของศาลทั่วไปย่อมผูกพันคู่ความเฉพาะคดีเท่านั้นไม่ผูกพันบุคคลภายนอกหรือแต่ละมลรัฐได้ แต่คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญย่อมเป็นเด็ดขาด

ผูกพันอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ

ประการที่สี่ การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพรรคการเมืองต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ เช่นรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. ๑๙๔๙ ย่อมเป็นเครื่องมือของศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครององค์กรทางการเมืองตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

ประการที่ห้า การคุ้มครองกระบวนการเลือกตั้งหรือสิทธิการเลือกตั้งหรือรับเลือกตั้ง สิทธิต่างๆที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเป็นบทบาทและอำนาจหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ

ศาลรัฐธรรมนูญระบบรวมศูนย์ตามแนวความคิดของ Hans Kelsen จัดตั้งขึ้นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญออสเตรีย ค.ศ. ๑๙๒๐ และภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองประเทศต่างๆได้นำไปปรับใช้ได้แก่เชคโกสโลวาเกีย สเปน ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองประเทศต่างๆ ได้จัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ ได้แก่ อิตาลี เยอรมัน ตุรกี และอีกหลายๆ ประเทศ (Ludwikowski, ๑๙๙๖)

ศาลรัฐธรรมนูญไทยต่างจากศาลอื่น และศาลรัฐธรรมนูญของต่างประเทศอย่างไร

*บุญเสริม นาคสาร**

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอความแตกต่างระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับศาลยุติธรรมและศาลปกครองของไทย และความแตกต่างระหว่างศาลรัฐธรรมนูญไทยกับศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศ โดยแบ่งการนำเสนอออกเป็น ๓ หัวข้อ ดังนี้

๑. ความสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญ

๒. ศาลรัฐธรรมนูญต่างจากศาลยุติธรรมและศาลปกครองอย่างไร

๓. ศาลรัฐธรรมนูญไทยต่างจากศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศอย่างไร

๑. ความสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญ

การก่อตั้งศาลรัฐธรรมนูญ มาจากความจำเป็นอย่างน้อย ๒ ประการ คือ

(๑) ความจำเป็นในการคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

โดยทั่วไปแล้วประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะมีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่เป็นลายลักษณ์อักษรก็ตาม บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะต้องประกอบด้วยหลักการสำคัญ ๒ ประการ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญได้กำหนดรูปแบบการปกครองของรัฐและวางระเบียบการดำเนินการปกครองโดยกำหนดให้มีสถาบันทางการเมืองหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งระบุอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจหน้าที่ระหว่างสถาบันทางการเมืองหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น ประการหนึ่ง และการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน โดยมีการกำหนดหลัก

---

* เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗ว สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้ เพื่อป้องกันมิให้รัฐใช้อำนาจปกครองอันเป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อีกประการหนึ่ง

(๒) ความจำเป็นในการปกครองโดยนิติรัฐ

การใช้อำนาจของรัฐในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะต้องเป็นไปตามกฎหมายอีกทั้งยังต้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองไว้ หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งว่าเป็นการปกครองโดยนิติรัฐ (Legal State หรือ Rule of law) ซึ่งแยกได้ ๓ ประการ คือ

ประการแรก คือ **หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย** กฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญเสมอ จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดมิได้

ประการที่สอง คือ **หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง** เจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายปกครองจะมีอำนาจสั่งให้ประชาชนกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้และใช้อำนาจอยู่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

ประการที่สาม คือ **หลักการควบคุมความชอบโดยองค์กรตุลาการ** เพื่อเป็นการควบคุมมิให้การกระทำขององค์กรของรัฐกระทำการที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญและกฎหมาย จึงจำเป็นต้องมีองค์กรตุลาการที่มีอำนาจและมีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

ดังนั้น ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงต้องมีสถาบันหรือองค์กรที่ทำหน้าที่ในการคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญและควบคุมมิให้องค์กรของรัฐกระทำการที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งสถาบันหรือองค์กรที่ทำหน้าที่ดังกล่าวของแต่ละประเทศจะแตกต่างกัน โดยสรุปแล้วมี ๓ รูปแบบ คือ

(๑) รูปแบบที่ให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้ควบคุมในรูปของศาลสูงสุด ซึ่งรูปแบบนี้ใช้อยู่ใน อังกฤษ สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย โบลิเวีย

เม็กซิโก คิวบา ไนจีเรีย คูเวต และญี่ปุ่น เป็นต้น[3]

(๒) รูปแบบที่ให้องค์กรทางการเมืองเป็นผู้ควบคุมในรูปของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งรูปแบบนี้ใช้อยู่ในประเทศฝรั่งเศส เวียดนาม กัมพูชา เป็นต้น

(๓) รูปแบบที่ให้ศาลที่มีอำนาจเฉพาะเป็นผู้ควบคุมในรูปของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งรูปแบบนี้ใช้อยู่ในเยอรมัน อิตาลี สเปน เบลเยี่ยม โปรตุเกส เกาหลีใต้ และไทย เป็นต้น

กรณีประเทศไทยนั้น นับแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา ได้มีการจัดตั้งองค์กรทั้งในรูปของศาลสูงสุด (ศาลฎีกา) และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีรัฐธรรมนูญเรื่อยมา จนกระทั่งได้มีการจัดตั้ง "ศาลรัฐธรรมนูญ" ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

๒. ศาลรัฐธรรมนูญต่างจากศาลยุติธรรมและศาลปกครองอย่างไร

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบระบบศาลของไทยในปัจจุบัน ศาลรัฐธรรมนูญต่างจากศาลอื่นในสาระสำคัญ ซึ่งสามารถสรุปได้เป็น ๑๑ ประเด็นหลัก ดังนี้

(๑) ประเด็นเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างของศาล

ศาลรัฐธรรมนูญมีเพียงศาลเดียว ขณะที่ศาลปกครองและศาลยุติธรรมมีระดับชั้นของศาล กล่าวคือศาลปกครองแบ่งเป็นศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด โดยจะมีศาลปกครอง ชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้[4] ส่วน

---

[3] วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, ศาลรัฐธรรมนูญไทย : วิเคราะห์เปรียบเทียบ, (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, ๒๕๔๔) หน้า ๕๕

[4] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗๖ กำหนดให้มีศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้ ในขณะที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๗ กำหนดให้ศาลปกครองแบ่งออกเป็น ๒ ชั้น คือ ศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้น

ศาลยุติธรรมแบ่งออกเป็นศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา และศาลทหารก็มีสามชั้นเช่นกัน[5]

ศาลรัฐธรรมนูญมีศาลเดียว ไม่มีการจัดตั้งศาลแยกตามความชำนัญพิเศษ ส่วนศาลปกครองแม้ว่าจะไม่มีการจัดตั้งศาลตามความชำนัญพิเศษ แต่อาจมีการจัดตั้งองค์คณะที่มีความเชี่ยวชาญ ในประเภทคดีด้านใดด้านหนึ่งเป็นการเฉพาะได้ ในขณะที่ศาลยุติธรรมมีการจัดตั้งศาลตามความชำนัญพิเศษ เช่น ศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย เป็นต้น

(๒) ประเด็นเกี่ยวกับจำนวนและที่มาของตุลาการหรือผู้พิพากษา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีจำนวน ๑๕ คน มีที่มาแบ่งเป็น ๓ กลุ่ม คือ (๑) มาจากผู้พิพากษาศาลฎีกา ๕ คน โดยการเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา (๒) มาจากตุลาการศาลปกครองสูงสุด ๒ คน โดยการเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด และ (๓) มาจากผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ ๕ คน และผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ ๓ คน โดยการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาฯ และได้รับการเลือกจากวุฒิสภา

ตุลาการศาลปกครองมีจำนวนตามที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) กำหนดโดยความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา สำหรับที่มานั้น ตุลาการศาลปกครองได้รับการคัดเลือกโดย ก.ศป. (สำหรับตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเมื่อได้รับการคัดเลือกโดย ก.ศป. แล้วต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วย) โดยคัดเลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือในการบริหารราชการแผ่นดิน และต้องเป็นผู้มีประสบการณ์ในการทำงานวิชาชีพทางกฎหมาย หรือประสบการณ์ในตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือเป็นอาจารย์ในมหาวิทยาลัย ตามที่กฎหมายและ ก.ศป. กำหนด

---

[5] พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พุทธศักราช ๒๔๙๘ มาตรา ๖ กำหนดให้มีศาลทหารชั้นต้น ศาลทหารกลาง และศาลทหารสูงสุด

ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมมีจำนวนตามที่คณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมกำหนดตามความจำเป็นของราชการ ผู้พิพากษามาจากการสอบเข้ารับราชการ โดยต้องสำเร็จการศึกษาทางกฎหมาย และสอบไล่ได้เป็นเนติบัณฑิต และต้องมีประสบการณ์ประกอบวิชาชีพทางกฎหมาย ตามที่คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมกำหนด

(๓) ประเด็นเกี่ยวกับวาระและอายุของตุลาการหรือผู้พิพากษา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีวาระ ๙ ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวและต้องมีอายุไม่เกิน ๗๐ ปีบริบูรณ์ สำหรับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า ๔๕ ปีบริบูรณ์

ตุลาการศาลปกครองไม่มีวาระการดำรงตำแหน่ง (อยู่ในตำแหน่งจนอายุ ๖๐ ปี หรือ ๗๐ ปี ถ้าผ่านการประเมิน) โดยตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า ๔๕ ปี และตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า ๓๕ ปี

ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมไม่มีวาระการดำรงตำแหน่ง(อยู่ในตำแหน่งจนอายุ ๖๐ ปี หรือ ๗๐ ปี ถ้าผ่านการประเมิน) โดยมีอายุขั้นต่ำของการดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา คือ ๒๕ ปีบริบูรณ์

(๔) ประเด็นเกี่ยวกับคดีที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยหรือพิพากษา

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย "คดีรัฐธรรมนูญ" ซึ่งเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย หรือกฎหมาย หรือพระราชกำหนด วินิจฉัยสมาชิกภาพของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือการให้พ้นจากตำแหน่งกรณีจงใจไม่ยื่นหรือยื่นบัญชีทรัพย์สินอันเป็นเท็จ วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ การดำเนินงานของพรรคการเมือง เป็นต้น

ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา "คดีปกครอง" ซึ่งเป็น

กรณีพิพาทที่หน่วยงานของรัฐกระทำการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร คดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานของรัฐ คดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษา "คดีทั่วไป" คือ คดีแพ่ง คดีอาญา และคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลอื่น

(๕) ประเด็นเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล

ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้นเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เช่น ประธานรัฐสภา นายกรัฐมนตรี องค์กรตามรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ศาล ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา อัยการสูงสุด[6] เป็นต้น ไม่ได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง

ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง คือ ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเนื่องจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานของรัฐ และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา[7]

ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมในคดีแพ่ง คือ ประชาชนที่มีกรณีการโต้แย้งสิทธิ และกรณีที่ต้องใช้สิทธิทางศาลเพื่อให้ศาลรับรองหรือบังคับตามสิทธิของตน และผู้มีสิทธิฟ้องคดีอาญา คือ ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำผิดอาญาฐานใดฐานหนึ่ง และพนักงานอัยการ

---

6 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๖๓ กำหนดให้อัยการสูงสุดมีอำนาจยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย สั่งการให้บุคคลหรือพรรคการเมืองเลิกกระทำการเพื่อล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือ กระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งไม่ได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

7 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔๓ กำหนดว่า "ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่ากฎหรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองได้ ....."

(๖) ประเด็นเกี่ยวกับระบบการแสวงหาข้อเท็จจริง

ศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองใช้ระบบการแสวงหาข้อเท็จจริงที่เรียกว่า "ระบบไต่สวน" (Inquisitorial System) ในขณะที่ศาลยุติธรรมใช้ระบบการแสวงหาข้อเท็จจริงที่เรียกว่า "ระบบกล่าวหา" (Accusatorial System)[8] (แต่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใช้ระบบไต่สวน)

(๗) ประเด็นเกี่ยวกับองค์คณะในการพิจารณาวินิจฉัยหรือพิพากษาคดี

องค์คณะของศาลรัฐธรรมนูญในการนั่งพิจารณาและในการทำคำวินิจฉัย ต้องประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่า ๙ คน

องค์คณะของศาลปกครองสูงสุดต้องมีตุลาการอย่างน้อย ๕ คน และองค์คณะของศาลปกครองชั้นต้นต้องมีตุลาการอย่างน้อย ๓ คน

องค์คณะของศาลยุติธรรมชั้นต้นต้องมีผู้พิพากษาอย่างน้อย ๒ คน และองค์คณะของศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาต้องมีผู้พิพากษาอย่างน้อย ๓ คน ส่วนองค์คณะของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมี ๙ คน

(๘) ประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดวิธีพิจารณาคดีของศาล

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจกำหนดวิธีพิจารณาคดีได้เอง[9] สำหรับวิธีพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมและศาลปกครองต้องเป็นไปตามกฎหมาย

---

[8] ในระบบกล่าวหานั้น คู่ความมีหน้าที่จะต้องเสนอข้อเท็จจริงแห่งคดีต่อศาล คู่ความฝ่ายใดกล่าวอ้างข้อเท็จจริงใด คู่ความฝ่ายนั้น มีหน้าที่พิสูจน์ความมีอยู่ของข้อเท็จจริงนั้น และศาลก็จะต้องพอใจอยู่แต่เฉพาะกับข้อเท็จจริงที่คู่ความกล่าวอ้างและพยานหลักฐานที่คู่ความนำสืบ แต่ในระบบไต่สวนนั้น ศาลเป็นผู้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีโดยความร่วมมือของคู่ความ ศาลไม่ผูกพันกับข้อเท็จจริงที่คู่ความกล่าวอ้าง แต่อาจหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามความเหมาะสม

[9] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๙ วรรคแรก กำหนดว่า "วิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งต้องกระทำโดยมติเอกฉันท์ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา"

ที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้น

(๙) ประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในการคัดค้านคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาคดี

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาด คู่กรณี (ผู้ร้อง-ผู้ถูกร้อง) ไม่มีสิทธิคัดค้าน และไม่มีการอุทธรณ์และฎีกา

คู่กรณี (ผู้ฟ้อง-ผู้ถูกฟ้อง) มีสิทธิคัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น แต่คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดเป็นที่สุด

คู่ความ(โจทก์-จำเลย) มีสิทธิคัดค้านคำพิพากษาของศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ แต่คำพิพากษาของศาลฎีกาเป็นที่สุด

(๑๐) ประเด็นเกี่ยวกับสภาพบังคับของคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษา

สภาพบังคับของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นอยู่กับลักษณะของคดี เช่น วินิจฉัยให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดใช้บังคับไม่ได้ ให้พ้นจากตำแหน่งและห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลา ๕ ปี ให้ยุบพรรคการเมือง เป็นต้น

สภาพบังคับของคำพิพากษาของศาลปกครองเป็นไปตามมาตรา ๗๒ ของ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช ๒๕๔๒ เช่น ให้เพิกถอนกฎ คำสั่ง ให้ปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลกำหนด ให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน เป็นต้น

สภาพบังคับของคำพิพากษาของศาลยุติธรรมในคดีอาญา คือ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ ริบทรัพย์สิน และสภาพบังคับในคดีแพ่ง เช่น การบังคับให้ชำระหนี้ เป็นต้น

(๑๑) ประเด็นเกี่ยวกับผลผูกพันของคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษา

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ในขณะที่คำพิพากษาของศาลปกครองผูกพันเฉพาะคู่กรณี ยกเว้นกรณีการเพิกถอนกฎ และคำพิพากษาของศาลยุติธรรมผูกพันเฉพาะคู่ความเท่านั้น

๓. ศาลรัฐธรรมนูญไทยต่างจากศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศอย่างไร

ศาลรัฐธรรมนูญไทยต่างกับศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศในสาระสำคัญสามารถสรุปได้เป็น ๖ ประเด็นหลัก ดังนี้

(๑) ประเด็นเกี่ยวกับจำนวนและที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญไทยมีตุลาการจำนวน ๑๕ คน ถือว่าเป็นคณะตุลาการที่มีจำนวนมาก เมื่อเปรียบเทียบกับคณะตุลาการของศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศ และมีความหลากหลายเกี่ยวกับที่มา หรือคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมากกว่าศาลรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ กล่าวคือ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไทย แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์และสาขารัฐศาสตร์ ผู้พิพากษาศาลฎีกา และตุลาการศาลปกครองสูงสุด ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือการบริหารราชการแผ่นดิน[10]

ในขณะที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศจะแต่งตั้งจากผู้พิพากษา หรือผู้มีวิชาชีพทางกฎหมายเท่านั้น เช่น ศาลรัฐธรรมนูญของเยอรมันแบ่งตุลาการเป็น ๒ องค์คณะ ๆ ละ ๘ คน ที่แยกเด็ดขาดออกจากกัน ตุลาการในแต่ละองค์คณะได้รับเลือกจากสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ (Bundestag) ๔ คน และได้รับเลือกจากสภาสูงแห่งสหพันธ์ (Bundesrat) ๔ คน โดยสภาทั้งสองต้องเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้พิพากษาศาลสูงสุดแห่งสหพันธ์ องค์คณะละ ๓ คน ส่วนที่เหลือให้เลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิโดยต้องเป็นเนติบัณฑิต หรือเป็นศาสตราจารย์ทางกฎหมาย

ศาลรัฐธรรมนูญของออสเตรีย มีตุลาการจำนวน ๑๔ คน มีตุลาการสำรอง ๖ คน รวมทั้งสิ้น ๒๐ คน โดยประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งจากที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ๑๑ คน สภาผู้แทนราษฎร แห่งสหพันธ์เสนอ ๕ คน และสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์เสนอ ๔ คน ตุลาการทุกคนต้องเป็นผู้สำเร็จ

---

10 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช ๒๕๔๒ มาตรา ๑๓(๓)

การศึกษาทางกฎหมายและมีประสบการณ์การทำงานอย่างน้อย ๑๐ ปี

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส โดยประธานาธิบดีแต่งตั้ง ๓ คน ประธานสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้ง ๓ คน และประธานวุฒิสภาแต่งตั้ง ๓ คน (อดีตประธานาธิบดีทุกคนเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่งตลอดชีวิต) และไม่มีการกำหนดคุณสมบัติของตุลาการรัฐธรรมนูญ

ตามที่ได้กล่าวถึงที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ จะเห็นได้ว่า มาจากการเสนอและแต่งตั้งโดยสถาบันทางการเมือง เช่น รัฐสภา หรือประธานาธิบดี ซึ่งสถาบันดังกล่าวมาจาก การเลือกตั้งของประชาชน ขณะที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไทยนั้น เฉพาะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิทางนิติศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิทางรัฐศาสตร์เท่านั้นที่มีจากการเลือกของวุฒิสภาซึ่งเป็นสถาบันทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากการเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา และที่มาจากการเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด ไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา[11]

(๒) ประเด็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญไทย สามารถแบ่งเป็นหลัก ๆ ได้ ๗ ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง การควบคุมร่างกฎหมายก่อนประกาศใช้บังคับ และ กฎหมายที่ประกาศใช้บังคับแล้ว มิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ประการที่สอง การควบคุมเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหาร

---

[11] คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่เป็นศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑ / ๒๕๔๑ ลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๔๑ ว่า วุฒิสภาไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาไม่ให้ความเห็นชอบแก่บุคคลที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้พิจารณาเลือกมาเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแล้ว และคำวินิจฉัยดังกล่าว มีผลผูกพันกับการเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเพื่อแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน

ประการที่สาม การวินิจฉัยสมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภา รัฐมนตรี หรือกรรมการการเลือกตั้งสิ้นสุดลง หรือต้องพ้นจากตำแหน่งหรือไม่

ประการที่สี่ การวินิจฉัยให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จ ต้องพ้นจากตำแหน่งและต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ประการที่ห้า การวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ประการที่หก อำนาจหน้าที่อื่น ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด มี ๖ กรณี กล่าวคือ (๑) การวินิจฉัยมติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองว่าขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญหรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือไม่ (๒) การวินิจฉัยกรณีบุคคลหรือพรรคการเมืองใช้สิทธิและเสรีภาพในทางการเมืองโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (๓) การวินิจฉัยอุทธรณ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรณีที่พรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นสังกัดอยู่ มีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพ (๔) การวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายที่เสนอให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณามีหลักการเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างกฎหมายที่ถูกยับยั้งไว้ หรือไม่ (๕) การวินิจฉัยว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการ กระทำการเพื่อให้ตนมีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายร่ายหรือไม่ และ (๖) การควบคุมร่างข้อบังคับการประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติ มิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ประการที่เจ็ด อำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มี ๓ กรณี กล่าวคือ (๑) การวินิจฉัยชี้ขาดคำสั่งไม่รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองของนาย

ทะเบียนพรรคการเมือง (๒) การสั่งให้หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง ระงับหรือจัดการแก้ไขการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย หรือออกจากตำแหน่ง และ (๓) การสั่งให้ยุบพรรคการเมืองตามคำร้องขอของนายทะเบียนพรรคการเมือง

ศาลรัฐธรรมนูญไทยไม่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยปัญหาหรือข้อโต้แย้งเกี่ยวกับ การเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ แต่กรณีของศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญของเยอรมัน โปรตุเกส คณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส จะมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ

ศาลรัฐธรรมนูญไทยไม่มีอำนาจหน้าที่ในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงออกจากตำแหน่ง ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้ไต่สวนแล้วเสนอให้วุฒิสภามีมติถอดถอนจากตำแหน่ง แต่กรณีของศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญของเยอรมัน ออสเตรีย โปรตุเกส คณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส จะมีอำนาจหน้าที่ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงออกจากตำแหน่งได้

(๓) ประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดให้ประชาชนสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ไม่ได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง ประชาชนสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอ้อมได้ใน ๒ กรณี กล่าวคือ กรณีแรกโดยผ่านช่องทางศาลยุติธรรม หรือศาลปกครอง เมื่อประชาชนเป็นคู่

ความในคดี และได้โต้แย้งว่ากฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับในคดีนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยศาลจะส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กับกรณีที่สองโดยประชาชนไปร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่า กฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงาน ของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย แต่กรณีของศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญของเยอรมัน เบลเยี่ยม โปรตุเกส สเปน หากมีกรณีกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานแล้ว เมื่อประชาชนได้ใช้สิทธิทางศาลทั่วไปถึงที่สุดแล้ว ยังสามารถไปยื่นร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง

(๔) ประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดให้มีองค์คณะย่อยเพื่อกลั่นกรองคดี

ศาลรัฐธรรมนูญไทยไม่ได้กำหนดให้มีองค์คณะย่อย แต่กรณีศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญเยอมัน เป็นต้น ได้กำหนดให้มีองค์คณะย่อยขึ้นมาเพื่อแบ่งเบาภาระงานขององค์คณะในการพิจารณาว่าจะรับคำร้องไว้พิจารณาหรือไม่ ซึ่งเป็นวิธีการกลั่นกรองคดีก่อนที่จะเข้าสู่องค์คณะอย่างหนึ่ง

(๕) ประเด็นเกี่ยวกับการมอบหมายให้มีตุลาการผู้รับผิดชอบสำนวน

ศาลรัฐธรรมนูญไทยไม่มีการมอบหมายให้ตุลาการคนใดคนหนึ่งเป็นตุลาการผู้รับผิดชอบสำนวน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๗ วรรคสอง กำหนดว่า *"ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์คณะทุกคนจะต้องทำคำวินิจฉัยในส่วนของตนพร้อมแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนการลงมติ"* แต่กรณีของศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญของเยอรมัน ออสเตรีย คณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส มีระบบ

การมอบหมายให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคนใดคนหนึ่งเป็นตุลาการผู้รับผิดชอบสำนวน

(๖) ประเด็นเกี่ยวกับลำดับชั้นทางกฎหมายของวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๙ วรรคแรก กำหนดว่า *"วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งต้องกระทำโดยมติเอกฉันท์ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา"* จึงทำให้ศาลรัฐธรรมนูญไทยสามารถกำหนดวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้เอง แต่กรณีของศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญของเยอรมัน ออสเตรีย คณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส วิธีพิจารณาคดีจะเป็นไปตามกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ตราขึ้น

มีข้อสังเกตว่า ที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของต่างประเทศมีความเชื่อมโยงกับสถาบันทางการเมืองซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนหรือกรณีรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาได้กำหนดที่มาของผู้พิพากษาในศาลสูงสุด (The Supreme Court) ซึ่งทำหน้าที่เป็นศาลรัฐธรรมนูญ โดยให้ประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ตามคำแนะนำและยินยอมของวุฒิสภา ดังนั้น เมื่อพิจารณาที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของทุกประเทศแล้ว จะมีความเชื่อมโยงกับตัวแทนของประชาชนทั้งสิ้น กล่าวได้ว่า โดยทั่วไปแล้วที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้เป็นปัญหาต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ความเป็นอิสระของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญน่าจะขึ้นอยู่กับหลักประกันที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ เช่น การดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งที่ยาวนาน หรือการกำหนดลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อป้องกันปัญหาเรื่องผลประโยชน์ขัดกันและเพื่อความเป็นกลางทางการเมือง เป็นต้น

เอกสารอ้างอิง

นันทวัฒน์ บรมานันท์. **ศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ.** รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๒.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. **การให้สิทธิประชาชนฟ้องศาลรัฐธรรมนูญ กรณีละเมิดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ.** รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๖.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. **วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับศาลรัฐธรรมนูญไทย.** รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๕.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. **ตุลาการรัฐธรรมนูญ.** กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๓๖.

กระบวนการทางกฎหมายในการควบคุมบรรทัดฐานในเชิงนามธรรม (abstract norm control) ของศาลรัฐธรรมนูญในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก

ดร. วุฒิชัย จิตตานุ**

การควบคุมบรรทัดฐานในเชิงนามธรรม (abstract norm control) เป็นกระบวนการทางกฎหมายของศาลรัฐธรรมนูญระบบรวมศูนย์ (centralized system) ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Mavčič, ๒๐๐๔) ตามทฤษฎีความคิดรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด จากแนวความคิดการควบคุมบรรทัดฐานในเชิงนามธรรมและขอบเขตความหมาย กระบวนการทางกฎหมายและประเภทของการควบคุมบรรทัดฐานในเชิงนามธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ดังนี้คือ

1. แนวความคิดการควบคุมบรรทัดฐานในเชิงนามธรรมของศาลรัฐธรรมนูญ

แนวความคิดการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญของ Huns Kelsen เป็นพื้นฐานหลักบรรทัดฐานสูงสุด (supreme norm) โดยการจัดตั้งองค์กรเฉพาะขึ้นมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย และกฎหมายที่มิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Spirovski, ๒๐๐๑) คำวินิจฉัยเป็นเด็ดขาดผูกพันอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจ

---

* สมาชิกสถาบันศึกษารัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ (บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย)

**นบ. นบท. LLM. Majoring in Public Law. P.C.E. (American University LA.), Ph. D..

ตุลาการ (Epstein, ๒๐๐๐) นักกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Sheive, ๑๙๙๕; Ludwikowski, ๑๙๙๘; Malavet, ๑๙๙๗) เรียกว่า "ศาลรัฐธรรมนูญระบบรวมศูนย์ (centralized system) หรือรูปแบบยุโรป (European model)

ในการนี้ แนวความคิดหลักบรรทัดฐานสูงสุด (supreme norm) ของ Hans Kelsen ก่อให้เกิดลำดับชั้นแห่งบรรทัดฐานกฎหมาย (hierarchy of legal norm) และกลไกทางกฎหมายในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบรรดาร่างกฎหมายและกฎหมายต่างๆ (Heinrich, ๒๐๐๑) นักกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Malavet, ๑๙๙๗; Ludwikowski, ๑๙๙๘; Epstien, ๒๐๐๐) เรียกว่า "หลักการตรวจสอบก่อน" (priori review) และ "หลักการตรวจสอบหลัง" (posteriori review) กลไกทางกฎหมายดังกล่าวนี้ ทำให้เกิดกระบวนการทางกฎหมายอันประกอบด้วยการควบคุมบรรทัดฐานในเชิงนามธรรม (abstract norm control) การควบคุมบรรทัดฐานในเชิงรูปธรรม (concrete norm control) และกระบวนการเยียวยาทางกฎหมาย (legal remedy) เพื่อการคุ้มครองรัฐธรรมนูญและการคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญ (Sheive, ๑๙๙๕; Spirovski, ๒๐๐๑; Patrono, ๒๐๐๒) ดังนั้น บรรดาสิทธิต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จึงถือเป็นกฎหมายสูงสุดอยู่ในตัวเป็นบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในระบบรวมศูนย์หรือรูปแบบยุโรปเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Limbach, ๒๐๐๐)

อย่างไรก็ตาม นักกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Ferejohn, ๒๐๐๕) เห็นว่าระบบรวมศูนย์ตามความคิดของ ฮัน เคลเซ่น ในการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นองค์เฉพาะเพื่อการถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ การแก้ไขปัญหารัฐธรรมนูญและการสร้างพื้นฐานทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญและเพื่อความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างรัฐบาลกลางกับมลรัฐต่างๆ เป็นความสัมพันทางการเมืองในระดับมหาชน ซึ่งเป็นบทบาทและอำนาจ หน้าที่ที่แตกต่างจากระบบศาลธรรมดา และ ฮัน เคลเซ่น มีแนวความคิดว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด การตรวจ

สอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญจำต้องแยกให้รู้โดยชัดแจ้งถึงความแตกต่างของรัฐธรรมนูญและกฎหมายลำดับรองมาจากรัฐธรรมนูญ จึงสมควรที่จะแยกการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญออกจากการคดีทั่วไปตามกระบวนการพิจารณาการศาลยุติธรรม จากความเห็นของนักกฎหมายรัฐธรรมนูญในการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญในระบบรวมศูนย์ดังกล่าว ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างของกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนมายิ่งขึ้น

กระบวนการกฎหมายในการควบคุมบรรทัดฐานในเชิงนามธรรม เป็นเครื่องมือที่สำคัญของศาลรัฐธรรมนูญในระบบรวมศูนย์ของประเทศต่าง ๆทั่วโลกใช้ในการถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหาขัดกันในเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรให้อยู่ภายใต้ขอบเขตแห่งรัฐธรรมนูญ อีกทั้งเป็นกระบวนการทางกฎหมายในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายหรือกฎหมายที่ตราขึ้นมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยอำนาจนิติบัญญัติ นักกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Sólyom, ๒๐๐๓) เห็นว่าในการควบคุมบรรทัดฐานในเชิงนามตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่ากฎหมายใดไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเป็นการลบล้างกฎหมายในเชิงลบ (negative legislator) กฎหมายนั้นย่อมเป็นโมฆะเสียเปล่ามาตั้งแต่เริ่มแรกใช้บังคับมิได้ ส่วนคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ว่ากฎหมายใดเป็นชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (positive legislator) ย่อมเป็นการอุดช่องว่างของกฎหมาย (full legal gap) ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เป็นการแสดงให้เห็นว่ากฎหมายนั้นมีปัญหาทางรัฐธรรมนูญที่ต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติ ดังนั้น กระบวนการทางกฎหมายในการควบคุมบรรทัดฐานในเชิงนามธรรม จึงเป็นมาตรการทางกฎหมายและเป็นกระบวนการทางกฎหมายที่สำคัญของศาลรัฐธรรมนูญในการแก้ไขปัญหาตามรัฐธรรมนูญและการวางพื้นฐานทางกเมือง ซึ่งรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด แต่ไม่อาจจะบัญญัติรายละเอียดต่าง ๆ โดยครบถ้วนได้ (Girotto, ๒๐๐๑)

ในการนี้ การควบคุมบรรทัดฐานในเชิงนามธรรมนูญเป็นกระบวนการทางกฎหมายหนึ่งของกลไกทางกฎหมายตามหลักการตรวจสอบก่อน (priori

review) และหลักการตรวจสอบหลัง (posteriori review) จึงเป็นกระบวนการทางกฎหมายที่สำคัญในการควบคุมกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญในระบบรวมศูนย์ (Allan, ๑๙๘๙; Doldur, ๒๐๐๐)

2. ขอบเขตความหมายของการควบคุมบรรทัดฐานในเชิงนามธรรม

นักกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Laver and Mair, ๒๐๐๑) อธิบายว่าการควบคุมบรรทัดฐานในเชิงนามธรรม เป็นกระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญโดยไม่มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอยู่ในศาล และศาสตราจารย์ แมลาเวท (Malavet, ๑๙๙๗) อธิบายว่าการควบคุมบรรทัดฐานนามธรรมเป็นกระบวนการควบคุมกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนใช้บังคับมีผลทางกฎหมายหรือการควบคุมกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญมิให้บังคับใช้ทางกฎหมาย อย่างไรก็ตาม นักกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Mav?i?, ๒๐๐๔) เห็นว่าการควบคุมบรรทัดฐานในเชิงนามธรรมเป็นส่วนหนึ่งของกลไกทางกฎหมายตามหลักการตรวจสอบก่อน (priori review) และหลักการตรวจสอบหลัง (posteriori review) การที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยเกี่ยวด้วยกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยกันหรืออำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญระหว่างสหรัฐกับมลรัฐ ในบางประเทศถือว่าเป็นการควบคุมบรรทัดฐานในเชิงนามธรรม แต่ในบางประเทศเห็นว่าเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามกฎหมายเฉพาะของศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ (Limbach ๒๐๐๕)

จากคำอธิบายดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการควบคุมบรรทัดฐานในเชิงนามธรรมเป็นกระบวนการควบคุมร่างกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญมิให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายหรือบรรดากฎหมาย กฎ ข้อบังคับของรัฐสภาที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญมิให้มีผลบังคับใช้ทางกฎหมาย อันเป็นกระบวนการควบคุมกฎหมายลำดับรองจากรัฐธรรมนูญที่อยู่ในอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมชี้ให้

เห็นว่าการควบคุมบรรทัดฐานในเชิงนามธรรมใช้ควบคุมกฎหมายได้ทั้งตามหลักการตรวจสอบก่อนและหลักการตรวจสอบหลังหรือเป็นการควบคุมทั้งร่างกฎหมายและกฎหมายได้ (The Judicialization, ๒๐๐๒)

การควบคุมบรรทัดฐานในเชิงนามธรรมในบางประเทศ ตามรัฐธรรมนูญบัญญัติวางหลักการควบคุมกฎหมายในเชิงนามธรรมไว้โดยเคร่งครัดมาก เช่น รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐ-เยอรมันนี ค.ศ. ๑๙๔๙ มาตรา ๙๓(๑)(๒) (Michalowski & Woods, ๑๙๙๙) ส่วนรัฐธรรมนูญสวีเดน มีการควบคุมกฎหมายไม่เคร่งครัด (Liphart, ๑๙๙๙) โดยรัฐธรรมนูญสวีเดนได้นำหลักการควบคุมบรรทัดฐานในเชิงนามธรรมไปปรับใช้ในปี ค.ศ. ๑๙๔๙ (Board & Holland, ๑๙๘๘) นอกจากนี้ปรากฏตามรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเชค ค.ศ. ๑๙๙๒ มาตรา ๙๗ และตามรัฐธรรมนูญของสาธารณสโลวีเนีย ค.ศ. ๑๙๙๓ มาตรา ๑๖๐ วรรคหนึ่งและตามพระราชบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒ ถึง ๔๙ (Member Jurisdiction of the I. A. S. A. J., ๒๐๐๒)

การควบคุมบรรทัดในเชิงนามธรรมจะเป็นบทบาทและอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญระบบรวมศูนย์ ส่วนระบบไม่รวมศูนย์หรือรูปแบบอเมริกันจะไม่มีการควบคุมบรรทัดฐานในเชิงนามธรรมตามหลักการตรวจสอบก่อนแต่อย่างใด (Guastini, ๒๐๐๒)

๓. กระบวนการทางกฎหมายในการควบคุมบรรทัดฐานในเชิงนามธรรม

กระบวนการดังกล่าวเกี่ยวด้วยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของตัวบทกฎหมายต่างๆ จะริเริ่มกระบวนการดังกล่าวโดยองค์กรมหาชน องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ประธานาธิบดี รัฐบาลสหพันธ์ รัฐบาลมลรัฐ สมาชิกรัฐสภาจะเป็นผู้สิทธิยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และต้องยื่นภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ (Comella, ๒๐๐๒; Malavet, ๒๐๐๒) อย่างไรก็ตาม ในบางประเทศดังปรากฏตามรัฐธรรมนูญบราซิลได้บัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิยื่นขอการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ หากว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

นั้นเป็นการละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายแก่วัฒนธรรมที่สืบทอดกันมาของชาติ สิ่งแวดล้อม หรือสิ่งที่ก่อให้เกิดความหายนะแก่มหาชน (Harutunyan, ๒๐๐๒a) ซึ่งบางประเทศในยุโรปดังเช่นตามรัฐธรรมนูญสเปนและรัฐธรรมนูญโปรตุเกส บัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิยื่นคำร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อการควบคุมบรรทัดฐานในเชิงนามธรรมอันเกี่ยวด้วยกฎหมายนั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ ส่วนในประเทศเยอรมันตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๙๓(๑)(๒) บัญญัติให้รัฐบาลสหพันธ์ รัฐบาลมลรัฐ หรือจำนวนหนึ่งในสามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ (Born, ๑๙๙๖; Limbach, ๒๐๐๕) ส่วนประชาชนไม่สามารถยื่นร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์เพื่อตรวจสอบความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายได้ไม่ว่าจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์หรือศาลรัฐธรรมนูญมลรัฐ (Harutunyan, ๒๐๐๒a)

เมื่อมีคำร้องขอการควบคุมบรรทัดฐานในเชิงนามธรรมยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นหลักการตรวจสอบก่อนหรือหลักการตรวจสอบหลัง ศาลรัฐธรรมนูญจึงจะเริ่มดำเนินการกระบวนควบคุมบรรทัดฐานในเชิงนามธรรม (Malavet, ๑๙๙๗) โดยศาลรัฐธรรมนูญจะตรวจสอบร่างกฎหมายหรือกฎหมายนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยแล้ว คำวินิจฉัยย่อมผูกพันอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ (Harutunyan, ๒๐๐๒b) ในกรณีที่เป็นหลักการตรวจสอบก่อน กฎหมายนั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญย่อมไม่สามารถประกาศใช้บังคับทางกฎหมายได้ ในกรณีที่เป็นหลักการตรวจสอบหลัง กฎหมายที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญย่อมมีผลเป็นโมฆะไม่มีผลทางกฎหมาย (Guastini, ๒๐๐๒) กรณีจึงเห็นได้ชัดว่าการควบคุมบรรทัดฐานในเชิงนามธรรมก่อผลทางกฎหมายที่แตกต่างกัน

อย่างไรก็ตาม การควบคุมบรรทัดฐานในเชิงนามธรรมเป็นการควบคุมกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยเสียงข้างมากของรัฐสภาโดยการบิดเบือนอำนาจ จึงเป็นโอกาสแก่สมาชิกรัฐสภาที่มีเสียงข้างน้อยยื่นขอต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อเริ่มกระบวนการควบคุมบรรทัดฐานในเชิงนามธรรม (Malavet, ๑๙๙๗) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเทศเยอรมันการควบคุม

บรรทัดฐานในเชิงนามธรรมกลับกลายเป็นอาวุธสำคัญทางการเมืองของสมาชิกรัฐสภาเสียงข้างน้อยในการหยุดยั้งกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Kommers, ๒๐๐๑) และการควบคุมบรรทัดฐานในเชิงนามธรรมเพื่อปกป้ององค์กรตามรัฐธรรมนูญมิให้ใช้อำนาจนิติบัญญัติในการบัญญัติกฎหมายที่ละเมิดต่อรัฐธรรมนูญก้าวล่วงถึงอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น (Malavet, ๑๙๙๗)

ดังนั้น นักกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Iokas, ๒๐๐๐) จึงเห็นว่าการควบคุมบรรทัดฐานในเชิงนามธรรมโดยแท้จริงมีความมุ่งหมายเพื่อการกำจัดกฎหมายโดยรวมอันเกี่ยวด้วยส่วนได้เสียในทางการเมืองเป็นส่วนใหญ่ย่อมไม่เพียงพอแก่การเยียวยาแก้ไขทางกฎหมายเมื่อมีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพปัจเจกชนแต่อย่างใด กรณีจึงมีความแตกต่างจากกระบวนการเยียวยาทางกฎหมายซึ่งเห็นได้ชัดจากกระบวนการเยียวยาตามคำร้องทุกข์ตามรัฐธรรมนูญ

กระบวนการการควบคุมบรรทัดฐานในเชิงนามธรรมจึงเป็นกระบวนการทางกฎหมายที่สำคัญของศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายในการใช้บังคับกฎหมายตามหลักการตรวจสอบก่อนและของบรรดากฎหมายในการบังคับใช้กฎหมายตามหลักการตรวจสอบหลังเพื่อมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญและขัดต่อสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ (Harutunyan & Mavčič, ๑๙๙๙) จึงเห็นได้โดยชัดว่าการควบคุมบรรทัดฐานในเชิงนามธรรมเป็นได้ทั้งหลักการตรวจสอบก่อนและหลักการตรวจสอบหลังอยู่ในตัว

๔. ประเภทกฎหมาย กฎ ข้อบังคับของการควบคุมบรรทัดฐานในเชิงนามธรรม

การควบคุมบรรทัดฐานในเชิงนามธรรมเป็นกระบวนการควบคุมร่างกฎหมายหรือบรรดากฎหมายหรือกฎหรือข้อบังคับที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญรวมทั้งบทบัญญัติเฉพาะที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้อันประกอบด้วย สนธิสัญญาระหว่างประเทศ มติการอภิปรายของสมาชิกรัฐสภา กฎหมายของ

ประธานาธิบดีแห่งรัฐ กฎหมาย กฎ ข้อบังคับของมลรัฐ สนธิสัญญาระหว่างมลรัฐด้วยกัน กฎข้อบังคับที่ออกโดยอำนาจมหาชน เหล่านี้ถือว่าเป็นบทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิทักษ์ความเป็นกฎหมายสูงสุดแห่งรัฐธรรมนูญและเป็นการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐ ธรรมนูญเพื่อมิให้กฎหมายละเมิดต่อรัฐธรรมนูญตามทฤษฎีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด และเป็นเหตุผลหนึ่งที่นักกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Girotto, ๒๐๐๑) เห็นว่าเป็นการยากที่ศาลยุติธรรมทั่วไปจะทำหน้าที่การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญด้วยการควบคุมบรรทัดฐานในเชิงนามธรรมของร่างกฎหมายกฎหมายและการอื่นใดครบถ้วนได้

จากการศึกษาวิจัยตามผลงานของศาสตราจารย์ ดร.แม๊ฟสิค (Mavčič, ๒๐๐๔) พบว่าศาลรัฐธรรมนูญในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกใช้การควบคุมบรรทัดฐานในเชิงนามธรรมในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้ใช้การควบคุมบรรทัดฐานในเชิงนามธรรมเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองรัฐธรรมนูญและการคุ้มครองสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามกลไกทางกฎหมายของหลักการตรวจสอบก่อน (priori review) และหลักการตรวจสอบหลัง (posteriori review) ดังนี้คือ

๔.๑ หลักการตรวจสอบก่อนในการควบคุมบรรทัดฐานในเชิงนามธรรมประกอบด้วย

- บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ (constitutional provision) อันได้แก่การแก้ไขบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ
- สนธิสัญญาระหว่างประเทศ (international agreement)
- พระราชบัญญัติ (statute)
- กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ (regulations)
- กฎหมายของประธานาธิบดีแห่งรัฐ (acts of the president of the state)

- กฎหมายระหว่างเขตแดนมลรัฐ (acts of territorial units)
- กฎข้อบังคับทั่วไปอื่น ๆ (other general acts)

๔.๒ หลักการตรวจสอบหลังในการควบคุมบรรทัดฐานในเชิงนามธรรม ประกอบด้วย

- บัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (constitutions)
- สนธิสัญญาระหว่างประเทศ (international agreement)
- พระราชบัญญัติ (statutes)
- กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ (regulations)
- กฎหมายของประธานาธิบดีแห่งรัฐ (acts of the president of the state)
- มติการอภิปรายของรัฐสภา (parliamentary resolutions)
- กฎหมายรัฐบาลท้องถิ่น (local government statutes)
- กฎ ข้อบังคับทั่วไปของอำนาจมหาชน (general acts-exercise of public powers)
- กฎหมายทั่วไปอื่น ๆ (other general acts)
- ข้อโต้แย้งสนธิสัญญา (national norms versus treaties)
- ข้อสัญญาเขตปกครอง (regional agreement) ต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐ

การควบคุมบรรทัดฐานในเชิงนามธรรมตามหลักการตรวจสอบก่อน เป็นการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบรรดาร่างกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการอื่นใดที่ยังไม่มีผลใช้บังคับทางกฎหมาย ส่วนการควบคุมบรรทัดฐานในเชิงนามธรรมตามหลักการตรวจสอบหลังเป็นการตรวจสอบความด้วยรัฐธรรมนูญของบรรดากฎหมาย กฎ ข้อบัง หรือการอื่นใดที่มีผลบังคับใช้ทางกฎหมายแล้วต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงเห็นว่าการ

ควบคุมบรรทัดฐานในเชิงนามธรรมเป็นกระบวนการทางกฎหมายที่เป็นเครื่องมือของศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพื่อการคุ้มครองรัฐธรรมนูญและการคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญเป็นการควบคุมร่างกฎหมาย และบรรดากฎหมาย กฎ ข้อบังคับที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญมิให้ขัดต่อสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามทฤษฎีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด ปรากฏตามจำลองภาพแนวความคิดของการควบคุมบรรทัดฐานในเชิงนามธรรมดังต่อไปนี้คือ

ภาพ ๑: กระบวนการทางกฎหมายในการควบคุมบรรทัดฐานในเชิงนามธรรมของศาลรัฐธรรมนูญในระบบรวมศูนย์หรือรูปแบบยุโรปในประเทศต่าง ๆ ของโลก

ประมวลจาก "Constitutional Review and its Development in the Modern World" โดย Harutunyan & Mavčič ๑๙๙๙, เรื่อง Historical Stages in the Development of System of Constitutional Review and Particularities of their Basic Models, หน้า ๑๐, Verevan, Armenia IATP.

กระบวนการทางกฎหมายในการควบคุมบรรทัดฐานในเชิงนามธรรม
หลักการตรวจสอบก่อน (Priori Review)
หลักการตรวจสอบหลัง (Posteriori Review)
-การควบคุมบรรทัดฐานในเชิงนามธรรม (Abstract Norm Control)
-การควบคุมบรรทัดฐานในเชิงนามธรรม (Abstract Norm Control)
-บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (Constitutional Provision)
-สนธิสัญญาระหว่างประเทศ (International Agreement)
-กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ (Regulation)
-กฎหมายของประธานาธิบดีแห่งรัฐ (Acts of the President of the state)
-กฎหมายระหว่างเขตแดนมลรัฐ (Acts of Territorial Units)
-กฎข้อบังคับทั่วไปอื่น ๆ (other general acts)
-บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (Constitutional Provision)
-สนธิสัญญาระหว่างประเทศ (International Agreement)
-พระราชบัญญัติ (Statute)
-กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ (Regulation)
-กฎหมายของประธานาธิบดีแห่งรัฐ (Acts of the President of the state)
-มติการอภิปรายของรัฐสภา (Parlimaentary Resolutions)
-กฎหมายรัฐบาลท้องถิ่น (Local government statutes and rules)
-กฎ ข้อบังคับทั่วไปของอำนาจมหาชน (General acts-exercise of public powers)
-กฎหมายทั่วไปอื่น ๆ (other general acts and rules)
-ข้อโต้แย้งสนธิสัญญา (National Norms versus Treaties)
-ข้อสัญญาเขตปกครอง (Regional Agreement)

จากภาพดังกล่าวข้างต้น ชี้ ให้เห็นว่ากระบวนการทางกฎหมายในการควบคุมบรรทัดฐานในเชิงนามธรรมของศาลรัฐธรรมนูญในระบบรวมศูนย์เป็นได้ทั้งตามกลไกทางกฎหมายในการตรวจสอบก่อน (priori review) และการตรวจสอบหลัง (posteriori review) ซึ่งเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างหรือกฎหมาย กฎ ข้อบังคับทั้งมีผลมีบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้วและที่ยังมิได้ใช้บังคับทางกฎหมาย เป็นกระบวนการทางกฎหมายในการควบคุมบรรทัดฐานในเชิงนามธรรมของศาลรัฐธรรมนูญในระบบรวมศูนย์ของประเทศต่างๆ ทั่วโลก เมื่อ ANC คือการควบคุมบรรทัดฐานในเชิงนามธรรม (abstract norm control), PRI ได้แก่หลักการตรวจสอบก่อน (priori review) ซึ่งประกอบด้วยตัวแปรตามภาพ ๑, POS ได้แก่หลักการตรวจสอบหลัง (posteriori review) ประกอบด้วยตัวแปรตามภาพ ๑, CNC คือการควบคุมบรรทัดฐานในเชิงรูปธรรม (concrete norm control) และ LRE เป็นกระบวนการเยียวยาทางกฎหมาย (legal remedy) ตามแบบจำลองในรูปสมการดังนี้คือ

$$ANC = \frac{๑ (PRI + POS)}{๑๐๐ - (CNC + LRE)}$$

จากสมการดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า กระบวนทางกฎหมายของศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในประเทศต่างๆ ทั่วโลก นอกจากจะใช้การควบคุมบรรทัดฐานในเชิงนามธรรมแล้ว ยังปรากฏมีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการควบคุมบรรทัดฐานในเชิงรูป (concrete norm control) และกระบวนการเยียวยาทางกฎหมาย (legal remedy) อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญในประเทศต่างๆ ยังได้บัญญัติให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบความด้วยรัฐธรรมนูญเฉพาะเรื่อง (Mavčič, ๒๐๐๔) อันได้แก่บทบาทและอำนาจหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญดังนี้คือ

- กฎ ข้อบังคับและกิจการงานของพรรคการเมือง (political parties)
- การลงประชามติ (referendum)
- การเลือกตั้ง (elections)
- การรับรองผลการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา (confirming of elections of deputies)
- การกล่าวโทษประธานาธิบดี และเจ้าหน้าที่ชั้นสูงของรัฐ (Impeachment)
- ข้อโต้แย้งอำนาจหน้าที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ (jurisdictional disputes)
- อำนาจหน้าที่อื่นตามรัฐธรรมนูญบัญญัติ (special kinds of constitutional powers)

นักกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Ferejohn, ๒๐๐๕) เห็นว่ารัฐธรรมนูญในประเทศต่าง ๆ ที่จัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากศาลรัฐธรรมนูญมีกระบวนการทางกฎหมายต่าง ๆ เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว ตามรัฐธรรมนูญยังบัญญัติอำนาจหน้าที่เฉพาะพิเศษไว้ ทั้งนี้เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรเฉพาะมีบทบาทในการแก้ไขปัญหารัฐธรรมนูญในการถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญให้อยู่ภายใต้ขอบเขตแห่งรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุด จึงมีแนวความคิดแยกการตรวจสอบความด้วยรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญออกจากพิจารณาความของศาลธรรมดาทั่วไปตามความคิดของ Huns Kelsen นั่งเอง (Adamovich, ๒๐๐๕)

๕. สรุป

การควบคุมบรรทัดฐานในเชิงนามธรรมเป็นกระบวนการทางกฎหมายในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ซึ่งกระบวนการทางกฎหมายดังกล่าวนี้เป็นได้ทั้งกลไกทางกฎหมายตามหลักการตรวจสอบก่อนและหลังการตรวจสอบหลัง การควบคุม

บรรทัดฐานในเชิงนามธรรมจึงเป็นเครื่องมือสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ นอกจากการควบคุมบรรทัดฐานในเชิงรูปธรรม และกระบวนการเยียวยาทางกฎหมาย และศาลรัฐธรรมนูญยังมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศบัญญัติให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ จึงเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญในระบบรวมศูนย์มีเครื่องมือทางกฎหมายมากมายในการตรวจสอบความด้วยรัฐธรรมนูญมากมายในการคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดแห่งรัฐธรรมนูญ การแก้ไขปัญหาตามรัฐธรรมนูญ การวางพื้นฐานทางการเมือง และการคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญ

เอกสารอ้างอิง

Adamovich, h.c. L. (๒๐๐๕). Federalism - The role of the constitutional court. Retrieved May ๑๔, ๒๐๐๕, from http://www.federalism๒๐๐๕.be/home/attachment/๗๐๑.

Allen, B. C. (๑๙๘๙). Judicial review in comparative law. London: Cambridge University Press.

Board, J. B., & Holland, K. M. (Eds). (๑๙๘๘). The courts in Sweden: The political role of law courts in modern democracies. Bashingstoke: Macmillan.

Born, S. (๑๙๙๖). Rules of procedure of the Federal Constitutional Court [Gesch?ftsordnung des Bundesverfassungs gerichts, GOBVerfGG]. German law archives: The Federal Constitutional Court. Ilona Orthen: Gerhard Dannemarnn.

Comella, V. F. (๒๐๐๒). Is the European Model of Judicial Review in Crisis?. arcelona:Universitat Pompeu Fabra.

Doldur, C. (๒๐๐๐). A few considerations on the constitutional courts role as a guarantor of human rights: The perspective of Romania's accession into the Euro Atlantic structures. Retrieved June ๒๒, ๒๐๐๒, from Constitutional Court. Web Site: http://ccr.ro/ Publicatii/ Buletin%.

Epstein, L. (๒๐๐๐). The role of constitutional court in the establishment and maintenance of democracy systems of government. Washington D.C.: Washington University.

Ferejohn, J. E. (๒๐๐๕). Constitutional review in the global context. The Hoover Institution: Stanford University.

Guastini, R. (๒๐๐๒). Implementing the rule of law. Retrieved June ๒๒, ๒๐๐๒, from http://www.giuri. unige.it/intro/ depist/digita/felo/test/anlis-๐๐๐/๕.guastini.rtf.

Girotto, D. (๒๐๐๑). Different models of constitutional justice: The diffuse system and the centralized system and other tasks to be performed by a constitutional France. France: Strasbourg Cedex.

Harutunyan, G., & Mavčič, A. (๑๙๙๙). Constitutional review and its development in the model world. Yerevan, Liubjana: Amenia, IATP.

Harutunyan, G. (๒๐๐๒a). Particularities of the constitutional review in some countries. Verevan, Liubjana: Amenia, IATP.

Harutunyan, G. (๒๐๐๒b). The character of the decisions of constitutional courts and their publication. Verevan, Liubjana: Armenia, IATP.

Heinrich, H.G. (๒๐๐๑). The hierarchy of legal norms in CEE constitutional system. Vienna: The University of Vienna.

Iokas, S. S. (๒๐๐๐). Conference of European constitutional courts, report of the constitutional court of Lithuania. Retrieve June ๖, ๒๐๐๑, form http://www.confcoconsteu.org/ reports/litouwen-EN.pdf.

Kommers, D. P. (๒๐๐๑). An introduction to the Federal Constitutional Court. No. ๙ (๑ June ๒๐๐๑): Special Edition. German Law Journal. ๙, ๒๑๑-๒๒๕.

Laver, M., and Mair, P. (๒๐๐๑). Representative government in modern Europe. ๓th., ed. Dublin: McGraw Hill.

Lijhpart, A. (๑๙๙๙). Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries. New Haven and London: Yale University Press.

Limbach, J. (๒๐๐๐). The role of the Federal Constitutional Court. Germany Bundesverfassungsgericht. SMU Law Review: ๕๓, ๔๒๙-๔๔๒.

Limbach, J. (๒๐๐๕). On the role of the Federal Constitutional Court of Germany. Retrieved June ๙, ๒๐๐๕, from http://festokyo.com/limbachtext_e.htm.

Ludwikowski, R. R. (๑๙๙๘). Mixed constitutions-product of an East-Central European constitutional melting pot. Boston University International Law Review. ๑๖(๑), ๑-๗๐.

Malavet, P.A. (๑๙๙๗). Comparative law: Introduction and type of body. FL: The University of Florida College of Law.

Malavet, P.A. (๒๐๐๒). Abstract vs. concrete norm control. Judicial review. Retrieved March ๖, ๒๐๐๒, from http://nersp.nerdc.ufl. edu/~ malavet/comparat/slides%๒๐text/๑๔jrgerm.htm.

Mavčič, A. (๒๐๐๔). Judicial review around the world. Paris, France: Maison de Barreau.

Member Jurisdictions of the L.A.S.A.J. (๒๐๐๒). Slovenia constitution: Composition and structure, court functions, advisory powers. Retrieved March ๓, ๒๐๐๒, from http://www.condeil/ etat.fr/ee/data/mond.en/tab_memb/ sloven.htm.

Michalowski, S., & Woods, L. (๑๙๙๙). German constitutional law: The protection of civil liberties. England: Dartmouth Publishing.

Patrono, M. (๒๐๐๒). The protection of fundamental rights by constitutional courts: A comparative perspective. Retrieved February ๒๘, ๒๐๐๒, from http://www.upf.pf/ recherche/fichiers% ๖patrono.doc.

Sheive, S. W. (๑๙๙๕). Central and Eastern European constitutional courts and the antimajoritarian objection to judicial review. Law and Policy International Business, ๒๖, ๑๒๐๑-๑๒๓๓.

Sólyom, L. (๒๐๐๓). Constitutional Justice and the rule of law-Some comparative remarks. Venice: Constitutional Court of Lithuania.

Spirovski, I. (๒๐๐๑). The role of constitutional court in the building of the constitutional democracy. Retrieved December ๑๓., ๒๐๐๕, from http://www.eur.nl/frg/iac๑/ papers/ spirovski.html.

The Judicialization. (๒๐๐๕). Three reasons of judicialization. Retrieved March ๖, ๒๐๐๕, form http://www.holger schindler.de/judieicalization.htm.

ศาลรัฐธรรมนูญกับการจัดระเบียบประโยชน์มหาชนในระบบนิติรัฐ*

*ดร.เชาวนะ ไตรมาศ***

ในบทความนี้ ได้แบ่งเนื้อหาสำคัญออกเป็น ๕ ส่วน ประกอบด้วย (๑) กำเนิดประโยชน์มหาชนของมนุษยชาติ (๒) พัฒนาการของรัฐกับมาตรวัดประโยชน์มหาชน (๓) ปัจเจกนิยม - สหนิยมกับประโยชน์มหาชนแบบพหุภาพ-เอกภาพ (๔) นิติรัฐกับบทนิยามร่วมสมัยของการจัดระเบียบประโยชน์มหาชน และ (๕) ศาลรัฐธรรมนูญกับการจัดระเบียบประโยชน์มหาชนในระบบนิติรัฐ ทั้งนี้โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๑. กำเนิดประโยชน์มหาชนของมนุษยชาติ

การตระหนักในสิ่งที่เรียกว่าประโยชน์มหาชนของมนุษยชาติ พอจะจำแนกได้จากข้อสมมติใน ๓ แหล่งความเชื่อสำคัญ คือ (๑) สัญชาติญาณของมนุษย์ (๒) เหตุผลของมนุษย์ และ (๓) คุณธรรมของมนุษย์

๑.๑ สัญชาติญาณของมนุษย์ ตามข้อสมมติของความเชื่อที่ว่าประโยชน์มหาชนเกิดจากสัญชาติญาณของมนุษย์นั้น สืบเนื่องจากผลพวงที่เป็นมรดกตกทอดทางธรรมชาติของมนุษย์เองที่ต้องการดำรงรักษาและสืบทอดเผ่าพันธุ์ของมนุษย์ไว้แทนที่จะดำรงรักษาแต่เฉพาะการมีชีวิตรอดอยู่ของตนเองเท่านั้น ประโยชน์มหาชนจึงเป็นสำนึกที่ต้องการให้เผ่าพันธุ์ของมนุษย์อยู่รอดนั่นเอง ซึ่งไม่ใช่ประโยชน์ในการมีชีวิตของตัวมนุษย์เอง แต่เพื่อ

---

* ข้อเขียนในวรรณกรรมเป็นความเห็นของผู้เขียน ศาลรัฐธรรมนูญมิจำต้องเห็นพ้องหรือผูกพันด้วย.

** ผู้อำนวยการสถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ประโยชน์ต่อเผ่าพันธุ์ของมนุษย์ส่วนรวม ฉะนั้นประโยชน์มหาชนจึงถือเป็นปัจจัยสำคัญหลักในการสืบสานเผ่าพันธุ์ของมนุษยชาติทั้งมวลไม่ใช่เพื่อการมีชีวิตอยู่ของใครคนใดคนหนึ่งเท่านั้น กล่าวอีกนัยก็คือ**เผ่าพันธุ์ของมนุษย์สำคัญเหนือกว่าชีวิตของมนุษย์** ซึ่งตามข้อสมมติของความเชื่อดังกล่าวย่อมเห็นว่าการสืบสานเผ่าพันธุ์ของมนุษย์ย่อมเป็นประโยชน์ของมวลมนุษย์ส่วนใหญ่ที่มีความสำคัญเหนือกว่าประโยชน์ส่วนย่อยของตัวมนุษย์เอง

บนฐานความเชื่อตามข้อสมมติดังกล่าวมีทฤษฎีที่สนับสนุนให้มนุษย์แสวงหาแนวทางในการสร้างและปกป้องรักษาประโยชน์มหาชนดังกล่าว ในหลายรูปแบบด้วยกัน ได้แก่ (๑) **ทฤษฎีเทวสิทธิ์** (Divine Right Theory) ที่แนะให้มนุษย์ยอมอยู่ใต้อำนาจอันเบ็ดเสร็จของผู้ปกครองที่เป็นตัวแทนของพระเจ้าและสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่อยู่เหนือมวลมนุษย์ทั้งปวง เพื่อแลกกับความคุ้มครองในการมีชีวิตอยู่อย่างมีความหมายสำคัญอย่างแท้จริงซึ่งโดยนัยก็คือความคุ้มครองดังกล่าวสามารถหยิบยื่นประโยชน์อย่างอื่นนอกเหนือจากประโยชน์ใดๆ ที่มนุษย์แสวงหาและบรรลุถึงด้วยตัวเองโดยลำพังมิได้ ซึ่งก็คือประโยชน์ที่ใหญ่กว่าหรือประโยชน์มหาชนอย่างหนึ่งนั่นเอง (๒) **ทฤษฎีธรรมชาติ** (Natural Theory) ที่แนะให้มนุษย์ยอมเลือกและแบ่งหน้าที่กันทำตามความถนัดของตน เพื่อแลกกับประโยชน์ที่ได้มากกว่าจากการใช้ความถนัดของเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน ซึ่งโดยนัยก็คือประโยชน์ดังกล่าวเป็น**ประโยชน์ส่วนเพิ่มที่เพื่อนมนุษย์จะได้จากการแลกเปลี่ยนกันใช้ความถนัดของตน** อันเนื่องมาจากข้อจำกัดที่มนุษย์ไม่สามารถพึ่งพาตัวเองได้ทั้งหมดหรือดีไปกว่าการแลกเปลี่ยนการพึ่งพากัน ดังนั้นการแลกเปลี่ยนการพึ่งพากันระหว่างมนุษย์ก็จะช่วยให้มนุษย์สามารถชดเชยหรือเติมเต็มข้อจำกัดให้แก่กันและกันได้นั่นเอง ซึ่งการส่งและรับประโยชน์จากประโยชน์ส่วนเพิ่มที่เกิดจากการแลกเปลี่ยนการพึ่งพาตามความถนัดของการแบ่งหน้าที่จึงเป็นประโยชน์ที่ใหญ่กว่าหรือประโยชน์มหาชนอย่างหนึ่งที่มนุษย์ย่อมแสวงหามาได้จากเพื่อนมนุษย์ด้วยกันนั่นเอง (๓) **ทฤษฎีการแบ่งงานกันทำ** (Division of Labor Theory) ที่แนะให้มนุษย์ยอมรับการควบคุมในเงื่อนไขที่หลากหลายและ

แตกต่างมากกว่าเรื่องของสิทธิ์ในชีวิตและทรัพย์สินแต่เป็นเรื่องของการควบคุมเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนและก้าวก่ายกันของภาระในการทำหน้าที่ ซึ่งเป็นการควบคุมที่ก่อให้เกิดภาระในการบังคับให้มีความรับผิดชอบในหน้าที่เกิดขึ้นในหมู่มนุษย์ ยังผลให้เกิดความรับผิดชอบและภาระหน้าที่ในรูปแบบใหม่ของมนุษย์ คือ**ความรับผิดชอบและภาระหน้าที่ที่มนุษย์พึงมีต่อผู้อื่นหรือมีต่อหมู่มนุษย์ด้วยกันเอง** ซึ่งโดยนัยก็คือหากมนุษย์มีความรับผิดชอบในภาระหน้าที่ที่พึงมีต่อเพื่อนมนุษย์ด้วยกันแล้ว มนุษย์ย่อมได้รับการหยิบยื่นความรับผิดชอบในภาระหน้าที่นั้นซึ่งกันและกันได้ โดยที่ความรับผิดชอบนั้นจะเป็นเสมือนหลักประกันร่วมกันในสังคมว่าทุกคนจะได้รับผลตอบแทนจากความรับผิดชอบนั้นโดยทั่วถึงกัน ดังนั้น ผลตอบแทนที่เกิดจากความรับผิดชอบจึงเป็นประโยชน์มหาชนที่เกิดขึ้นและได้มาจากภาระหน้าที่ในการสร้างความรับผิดชอบร่วมกัน ซึ่งเป็นประโยชน์ที่มนุษย์จะไม่สามารถได้มาจากการละเลยเพิกเฉยหรือไม่รับผิดชอบต่อภาระหน้าที่ของตน เพราะนอกจากจะทำลายต่อประโยชน์ตนแล้ว ยังกระทบต่อการไม่มีโอกาสในการที่จะได้รับประโยชน์จากผู้อื่นด้วย การตระหนักในความรับผิดชอบต่อภาระหน้าที่จึงเป็นประโยชน์ที่ใหญ่และสำคัญกว่าที่จูงใจให้มนุษย์พึงปกป้องรักษาเพื่อไม่ให้ประโยชน์ตนถูกทำลายพร้อม ๆ กันไปกับการสูญโอกาสจากการได้รับประโยชน์จากผู้อื่นด้วย

๑.๒ เหตุผลของมนุษย์ (Rationality) ตามข้อสมมติของความเชื่อที่ว่าประโยชน์มหาชนเกิดจากเหตุผลของมนุษย์นั้นสืบเนื่องจากผลพวงด้านสติปัญญาหรือความฉลาดทางสมองของมนุษย์เองที่ทำให้มนุษย์ไม่ยอมจำนนต่อข้อจำกัดตามธรรมชาติทำให้มนุษย์มีความต้องการแสวงหาสิ่งอันพึงปรารถนามาสนองความพึงพอใจโดยไม่สงวนขอบเขต หรือตามแต่ความปรารถนานั้นจะนำไปให้ถึงได้ การแสวงหาสิ่งอันพึงปรารถนาเพื่อสนองความพึงพอใจ จึงเป็นสิ่งที่มีคุณค่าที่มนุษย์ต้องการบรรลุถึง โดยเรียกการสนองความพึงพอใจนั้นว่าแรงจูงใจแห่งความใฝ่ดี (Goodness) และเรียกสิ่งอันพึงปรารถนานั้นว่า การมีชีวิตที่สุขสมบูรณ์หรือการมีความสุขอันเป็นเลิศ

(Felicity) คุณค่าที่มนุษย์ต้องการบรรลุถึง จึงถือเป็นประโยชน์มหาชนในส่วนที่มนุษย์พึงจะได้มาจากการแสวงหาหรือสร้างสรรค์กันขึ้นมาเอง ซึ่งไม่มีอยู่แต่ดั้งเดิมในสภาพธรรมชาติ **ประโยชน์มหาชนจึงไม่ใช่ประโยชน์จากธรรมชาติ แต่เป็นสิ่งใหม่ที่มนุษย์ประดิษฐ์คิดสรรค์กันขึ้นมา โดยอาศัยเครื่องมือของการมีเหตุผล (Rationality) ของมนุษย์ด้วยกันเอง เหตุผลจึงเป็นเสมือนตัวแทนของประโยชน์มหาชน** ดังนั้น ยิ่งมนุษย์มีการเคารพในเหตุผลมากเท่าใด มนุษย์ก็จะได้รับประโยชน์มหาชนตอบแทนกลับมามากเท่านั้น ซึ่งหากมนุษย์มีความสามารถในการสร้างและใช้เหตุผลร่วมกัน มนุษย์ก็จะได้รับผลพวงของประโยชน์จากการมีและใช้เหตุผลตามระดับความสามารถนั้นร่วมกัน มนุษย์จึงเลือกที่จะเคารพต่อการใช้เหตุผล เพราะมีความตระหนักดีว่าเหตุผลนั้นจะนำมาซึ่งประโยชน์ส่วนเพิ่มที่ทุกคนได้รับร่วมกันตามความสามารถ

บนพื้นฐานความเชื่อตามข้อสมมติดังกล่าว มีทฤษฎีที่สนับสนุนในความสามารถทางสติปัญญาและการใช้เหตุผลของมนุษย์ ซึ่งมีส่วนผลักดันให้มนุษย์มีทางเลือกในการใช้ความสามารถนั้น เพื่อแสวงหาแนวทางในการได้มาซึ่งประโยชน์มหาชนดังกล่าวในหลายรูปแบบด้วยกัน ได้แก่ (๑) **ทฤษฎีสัญญาประชาคม** (Social Contract Theory) ของ John Locke ที่แนะให้มนุษย์ตกลงกันด้วยเสียงข้างมาก (Majority) เพื่อสร้างกฎหมาย การบังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายที่สามารถบังคับใช้เป็นการทั่วไปกับทุกคนได้อย่างยุติธรรม โดยที่การบังคับใช้ได้เป็นการทั่วไปกับทุกคนของกฎหมายนั้นเป็นผลพวงมาจากความมีเหตุผลของมนุษย์ที่สามารถสร้างและใช้กลไกทางกฎหมายให้เป็นตัวแทนของความยุติธรรม (Justice) ได้โดยที่ความยุติธรรมนั้นจะเป็นสะพานทอดไปสู่การมีชีวิตที่มีความสุขอันสมบูรณ์ (Felicity) ได้เนื่องจากมนุษย์จะได้รับหลักประกันในการคุ้มครองผลประโยชน์ทั้งในส่วนของชีวิตและทรัพย์สินด้วยและหลักประกันที่ว่านั้นก็คือ การมีรัฐบาลที่รับผิดชอบต่อประชาชน (Responsibility Government) โดยที่ความรับผิดชอบที่รัฐบาลจะต้องมีต่อประชาชนนั้นได้รับหลักประกันอีกชั้นหนึ่งด้วย

การที่ประชาชนเป็นฝ่ายที่สามารถเปลี่ยนแปลงรัฐบาลที่ไม่สามารถสนองความพึงพอใจให้แก่ตนได้ หลักประกันความรับผิดชอบของรัฐบาลที่มีต่อประชาชนจึงเป็นประโยชน์มหาชนที่ประชาชนได้รับร่วมกันจากความมีเหตุผลในการทำความตกลงร่วมกันด้วยเสียงข้างมากนั่นเอง ซึ่งเป็นประโยชน์ส่วนเพิ่มที่สำคัญหรือใหญ่กว่าประโยชน์ที่มนุษย์ได้รับจากการรับผิดชอบตนเองเพียงลำพังเท่านั้น (๒) **ทฤษฎีเศรษฐกิจ** (Economic Theory) ของ Karl Marx ที่แนะให้มนุษย์ตระหนักในความเสมอภาคเท่าเทียมกัน (Equality) ในการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างเพื่อนมนุษย์เพราะไม่มีส่วนเกินของสิ่งมีคุณค่า (Surplus Value) ใดๆ ที่ใครคนใดจะได้มาโดยที่ไม่มีใครสูญเสีย หรือโดยการพรากเอาสิ่งมีคุณค่าของคนอื่นมา ไม่ว่าจะโดยวิธีการใดก็ตามแม้ว่าจะเรียกว่าเป็นความสามารถก็ตาม ฉะนั้นการที่ไม่มีใครควรได้ประโยชน์ส่วนเกินและการที่ไม่มีใครควรสูญเสียหรือถูกพรากประโยชน์ในส่วนเกินไปจึงเป็นประโยชน์มหาชนที่มนุษย์ฝ่ายหนึ่งไม่พึงควรได้ และมนุษย์ฝ่ายหนึ่งไม่พึงควรเสีย การดำรงรักษาไว้ซึ่ง ประโยชน์อันพึงมีพึงได้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันดังกล่าวจึงเป็นการปกป้องคุ้มครองประโยชน์ของส่วนรวมไม่ให้เสียหาย เพราะเป็นการดึงผลประโยชน์ส่วนเกินจากฝ่ายที่ได้ไปโดยการขูดรีดกลับมาเติมส่วนขาดคืนให้แก่ฝ่ายที่เสียเปรียบและถูกขูดรีด ความเท่าเทียมเสมอภาคจึงเป็นตัวแทนของประโยชน์มหาชนที่มนุษย์สามารถใช้เป็นกำแพงสกัดกั้นความเหลื่อมล้ำของผลประโยชน์ที่เกิดจากเงื่อนไขความแตกต่างทั้งที่มนุษย์สร้างขึ้นมาเองหรือความแตกต่างที่เกิดจากธรรมชาติได้ การปกป้องมนุษย์ให้รอดพ้นจากภัยของความแตกต่างดังกล่าว จึงเป็นประโยชน์มหาชนที่มนุษย์ได้รับจากการปกป้องคุ้มกันหรือปฏิเสธการแสวงหาประโยชน์ส่วนเกินจากความแตกต่างกันของมนุษย์ได้นั่นเอง

๑.๓ คุณธรรมของมนุษย์ (Virtue) ตามข้อสมมติของความเชื่อที่ว่าประโยชน์มหาชนเกิดจากความมีคุณธรรมของมนุษย์นั้นสืบเนื่องจากความประเสริฐทางด้านจิตใจของมนุษย์เองที่ทำให้มนุษย์มีมโนสำนึกขั้นสูงถึงระดับที่เป็นสำนึกสาธารณะ (Public Minded) โดยที่มีความเห็นแก่ประโยชน์ของ

ผู้อื่นในส่วนรวมซึ่งมีพื้นฐานมาจากการมีความเห็นอกเห็นใจหรือความรู้สึกถึงความเห็นแก่ผู้อื่นเหนือกว่าความเห็นแก่ตัว ซึ่งถือเป็นคุณธรรมที่เกิดจากความสูงส่งทางจิตใจของมนุษย์ คุณธรรมจึงเป็นรากฐานสำคัญในการเสริมสร้างให้จิตใจของมนุษย์สูงส่งถึงขั้นที่มีมโนสำนึกในระดับของสำนึกสาธารณะได้ **สำนึกสาธารณะจึงถือเป็นประโยชน์มหาชนที่เกื้อหนุนให้มนุษย์ได้รับความเอื้อเฟื้อในสิ่งที่เป็นประโยชน์ส่วนรวมเพิ่มเติมนอกเหนือจากประโยชน์ส่วนตัว** ดังนั้น มนุษย์ทั่วไปจึงสามารถได้รับการสนองตอบประโยชน์ส่วนรวมเพิ่มขึ้นจากประโยชน์ส่วนตัวได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน เสมอตราบใดที่มนุษย์มีมโนสำนึกในระดับของสำนึกสาธารณะที่สูงส่งเท่าเทียมกัน ความรู้สึกในการเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมก็จะมีความสำคัญเหนือกว่าความรู้สึกในการเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว

บนฐานความเชื่อตามข้อสมมติข้างต้น มีทฤษฎีที่สนับสนุนความมีคุณธรรมของมนุษย์ ซึ่งมีส่วนเกื้อกูลให้มนุษย์ได้มีสำนึกสาธารณะและรู้จักแยกแยะระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์อย่างอื่นที่อยู่ไกลออกไปนอกตัวเป็นประโยชน์ส่วนรวมซึ่งเป็นประโยชน์ของผู้อื่นเป็นสำคัญ ได้แก่ **ทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social Contract) ของ Jean Jacques Rousseau** ที่แนะให้มนุษย์แปลงประโยชน์ที่เป็นเป้าหมายขนาดเล็กเฉพาะตัวที่แยกกัน (Specific Interests) ให้เป็นประโยชน์ที่เป็นเป้าหมายขนาดใหญ่ที่ร่วมกัน (Common Interests) เพื่อให้คนส่วนใหญ่ในจำนวนที่มากที่สุด (the greatest numbers) สามารถเข้าถึงประโยชน์ที่มากที่สุด (the greatest utilities) ได้ ด้วยวิธีการตกลงกันในรูปแบบที่เรียกว่าการสร้างเจตนารมณ์ทั่วไป (general will) ซึ่งจะต้องประกอบด้วยเจตนารมณ์ร่วมของคนส่วนใหญ่โดยรวม (will of all) โดยที่เจตนารมณ์นั้นจะต้องตั้งอยู่บนฐานของความมีเหตุผล (rationality) และผลประโยชน์ของส่วนรวม (common interests) ประกอบอยู่ด้วย ฉะนั้นเมื่อมนุษย์ประสบความสำเร็จในการทำเจตนารมณ์ทั่วไปขึ้นมาใช้ร่วมกันได้แล้ว มนุษย์ก็จะสามารถได้ประโยชน์รวมกันทั้ง ๒ ทางพร้อมๆ กัน คือ (๑) ประโยชน์ส่วนตัวที่ได้จากการมีส่วนร่วมใน

การทำเจตนารมณ์นั้น และ (๒) ประโยชน์ส่วนรวมที่เกิดจากการเข้าร่วมเพื่อให้ได้มาซึ่งเจตนารมณ์นั้น ซึ่งประโยชน์ทั้ง ๒ ทางดังกล่าวจะช่วยสนองตอบมนุษย์ทั้งในฐานะที่เป็นส่วนตัวหรือเป็นปัจเจกชน (Individual Status) และในฐานะที่เป็นส่วนรวมหรือเป็นสาธารณชน (Public Status) พร้อมกันไปทั้งนี้เพราะทุกคนจะต้องมี ๒ สถานะซ้อนกันอยู่เสมอ ทั้งความเป็นปัจเจกชนและสาธารณชน ดังนั้นเมื่อทุกคนยอมรับการสร้างประโยชน์ส่วนรวมที่แยกออกต่างหากจากประโยชน์ส่วนตัว จึงไม่ใช่เป็นการลิดรอนหรือเลิกล้มประโยชน์ส่วนตัวให้สิ้นสูญไปแต่อย่างใด เพราะทุกคนย่อมจะได้รับประโยชน์ส่วนรวมตอบแทนกลับมาในฐานะที่ตนนั้นก็เป็นสาธารณชนอยู่ด้วยนั่นเอง **ประโยชน์มหาชนอันเกิดจากการสร้างประโยชน์ส่วนรวมจึงเป็นเสมือนรางวัลอันยิ่งใหญ่ที่มนุษย์ใช้คุณธรรมที่มีอยู่ประดิษฐ์ขึ้นมาเพื่อเกื้อหนุนให้มนุษย์ได้บรรลุถึงคุณภาพใหม่ของชีวิตที่จะได้รับนอกเหนือจากการตอบสนองเฉพาะประโยชน์ส่วนตัว** ซึ่งก็คือการพัฒนาความสูงส่งทางจิตใจและโอกาสในการพัฒนาสติปัญญาให้สิ่งที่เรียกว่าความดีงามได้มีความเจริญงอกงามขยายเพิ่มพูนยิ่ง ๆ ขึ้นไป

๒. พัฒนาการของรัฐกับมาตรวัดประโยชน์มหาชน

๒.๑ นครรัฐ (City State) นครรัฐหรือรัฐโบราณสมัยกรีกเป็นรัฐขนาดเล็กที่เน้นคุณค่า (Value) ของสิ่งที่เรียกว่าความยุติธรรม (Justice) และคุณธรรมความดีงาม (Virtue) เป็นสำคัญ จึงพอจะอนุมานได้ว่าความยุติธรรมและคุณธรรมความดีงามนั้นเป็นมาตรวัดประโยชน์มหาชนของสังคมแบบนครรัฐได้อย่างหนึ่ง

บนฐานของมาตรวัดประโยชน์มหาชนตามคุณค่าดังกล่าว เชื่อว่าสามารถเป็นหนทางนำไปสู่การสร้างสังคมที่มีความเป็นเลิศในด้านการมีความสุขและการมีชีวิตที่ดี (good life) ของคนในสังคมได้ในที่สุด และการได้มาซึ่งเป้าหมายของสังคมดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยเครื่องมือสำคัญคือคน ซึ่งประกอบทั้งคนที่เป็นผู้ปกครอง (Ruler) และคนที่เป็นผู้รับการปกครอง

(Ruled) ทั้งนี้ โดยคาดหวังว่า คนที่เป็นผู้ปกครองควรมีคุณสมบัติของความเป็นปราชญ์ (Philosopher) ขณะที่คนที่เป็นผู้รับการปกครองควรมีคุณสมบัติของความเป็นคนดี (Good Men) และพลเมืองดี (Good Citizen) พร้อมกันไปด้วย ดังนั้น เมื่อผู้ปกครองเป็นปราชญ์แล้วก็ย่อมจะอำนวยความยุติธรรมแก่สังคมได้ เพราะความเป็นปราชญ์นั้นทำให้ผู้ปกครองเป็นผู้มีความพร้อมทั้งความรู้ ความสามารถ ความฉลาด และคุณธรรม ขณะเดียวกันเมื่อผู้รับการปกครองเป็นคนดีและพลเมืองดีแล้วก็ย่อมจะเป็นฐานสนับสนุนในการสร้างสังคมที่ดีได้ด้วย

ดังนั้น คุณูปการในความเป็นปราชญ์ของผู้ปกครองที่มีต่อประโยชน์มหาชนก็คือการส่งประโยชน์ต่อการสร้างรัฐบาลและการปกครองที่ดี (Good Government) ให้แก่สังคมส่วนรวม ซึ่งเป็นรัฐบาลและการปกครองที่รู้จักสร้างความสามารถทางการปกครอง (Governmental Competence) ให้เกิดขึ้นได้ และความสามารถทางการปกครองนั้นก็จะอำนวยประโยชน์สุขให้แก่ผู้รับการปกครองตามไปด้วย โดยเฉพาะการรู้จักสร้างความยุติธรรมรูปแบบต่างๆ ให้เหมาะสมกับสภาพสังคม เช่น การสร้างความยุติธรรมแบบสัดส่วน (Proportional Justice)* และการสร้างความยุติธรรมแบบสัมพัทธ์ (Relational Justice)** เป็นต้น

ส่วนคุณูปการในความเป็นคนดีและพลเมืองดีของผู้รับการปกครองที่มีต่อประโยชน์มหาชนก็คือการส่งประโยชน์ต่อการสร้างรากฐานของผู้รับการปกครองที่ดี (Good Subjects) ให้แก่สังคม ซึ่งเป็นผู้รับการปกครองที่เกื้อหนุนให้เกิดความเป็นสถาบันการปกครองโดยกฎหมาย (Institutionalization of the Rule of Law) และเกื้อหนุนให้เกิดความมีเสถียรภาพของระบบรัฐธรรมนูญ (Constitutional Stability) ขึ้นในสังคมพร้อมกันไปด้วย โดยเฉพาะการรู้จักทำตัวเป็นคนดี เพื่อให้ความเป็นคนดี (Good Men) นั้น

---

* การอำนวยความยุติธรรมต่อกลุ่มคนที่มีจำนวนน้อยแต่มีคุณูปการมาก

** การอำนวยความยุติธรรมต่อกลุ่มคนที่มีจำนวนมากแต่มีคุณูปการน้อย

ยกระดับจิตใจของคนให้มีความสูงส่งและสมดุลพอที่จะรู้จักจำกัดขอบเขตของความโลภเพื่อไม่ให้ไปก้าวล่วงถึงประโยชน์ส่วนรวมของสังคม ทั้งนี้เพื่อรัฐบาลจะได้ไม่ต้องไปลิดรอนประโยชน์ส่วนรวมของสังคมมาตอบสนองประโยชน์ส่วนตัวของคนจนกลายเป็นการบ่อนทำลายให้สังคมเสียประโยชน์หรือดำรงอยู่ไม่ได้ในที่สุด ประโยชน์มหาชนของส่วนรวมก็จะได้รับการจรรโลงรักษาไว้ให้กับส่วนรวมต่อไป ส่วนการรู้จักทำตัวเป็นพลเมืองดี (Good Citizen) นั้นก็เพื่อกำหนดกรอบภาระหน้าที่ของคนให้มีความรับผิดชอบต่อการเคารพกฎหมายและการรักษารัฐธรรมนูญร่วมกัน เพื่อดำรงเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญและความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายนั้นให้ดำเนินต่อเนื่องไปได้และมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปอย่างเท่าเทียมเสมอภาคและมีประสิทธิผลได้อย่างแท้จริง ซึ่งส่งผลต่อการบรรลุเป้าหมายอันเป็นเลิศให้เกิดขึ้นแก่สังคมและคนได้ในที่สุด คือ การอยู่ร่วมกันทั้งคนและสังคม ทั้งประโยชน์ส่วนรวมของสังคมและประโยชน์ส่วนตัวของคนจึงมีดุลยภาพร่วมกันได้

๒.๒ รัฐจักรวรรดิ (Empire State) รัฐจักรวรรดิเป็นรัฐขนาดใหญ่ที่เน้นคุณค่า (Value) ของสิ่งที่เรียกว่าความยิ่งใหญ่ของผู้นำ (The Great Emperor) และความไพศาลของเขตปกครอง (Mega - Authority) เป็นสำคัญ จึงพอจะอนุมานได้ว่าความยิ่งใหญ่ของผู้นำและความไพศาลของเขตปกครองนั้นเป็นมาตรวัดประโยชน์มหาชนของสังคมแบบรัฐจักรวรรดิได้อย่างหนึ่ง

บนฐานของมาตรวัดประโยชน์มหาชนดังกล่าว เชื่อว่าสามารถเป็นหนทางนำไปสู่การสร้างสังคมที่มีความเป็นเลิศในด้านการปลูกสร้างอารยธรรม (Civilization) ให้แก่สังคมได้โดยเฉพาะอารยธรรมในการจัดระบบรัฐและการเมืองการปกครอง การได้มาซึ่งเป้าหมายของสังคมดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยการรุกบุกเบิก (Invasion) และการขยายเขตยึดครอง (Colonization) ทั้งนี้โดยคาดหวังว่าการปลูกสร้างอารยธรรมของมนุษย์นั้นควรจะต้องขยับเขย่าหรือขับเคลื่อนสังคมให้มีพลวัต (mobilization) ซึ่งการขับเคลื่อนสังคมให้มีพลวัตย่อมมีความจำเป็นในการแผ่อำนาจ (Fission of Power) และผนวกการปกครอง (Fusion of Authority) ให้มีความหลากหลายออก

ไปในวงกว้าง

ดังนั้น คุณูปการในการแผ่อำนาจที่มีต่อประโยชน์มหาชนก็คือการส่งประโยชน์ต่อการสร้างแรงจูงใจให้เกิดภาวะผู้นำที่กล้าหาญ (Courageous Leaderships) และใช้ความกล้าหาญนั้นรุกบุกเบิกกรุยทางไปสู่การขยายฐานของแหล่งทรัพยากรใหม่ที่เพิ่มพูนความหลากหลายและเพิ่มพูนความอุดมสมบูรณ์มากขึ้น เกื้อหนุนต่อการวางโครงสร้างพื้นฐานของอารยธรรมใหม่ ๆ ได้ โดยเฉพาะการระดมความเชื่อมั่นศรัทธาและการสร้างความแข็งแกร่งของสรรพกำลังของสังคมภายใน เช่น ความเข้มแข็งของกำลังรบ ยุทธศาสตร์การสงคราม กำลังทางเศรษฐกิจ และการแสวงหาฐานสนับสนุนของพันธมิตร รวมทั้งการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวหรือเอกภาพร่วมระหว่างศาสนจักรกับอาณาจักร

ส่วนคุณูปการในการผนวกการปกครองที่มีต่อประโยชน์มหาชนก็คือการส่งประโยชน์ต่อการสร้างแรงจูงใจให้เกิดการพัฒนาแบบของการปกครอง (From of Government) และใช้แบบของการปกครองนั้นควบคุมเขตยึดครองให้อยู่ภายใต้อำนาจศูนย์กลางเพื่อดูดซับกลืนกลายบริวารเข้าสู่แกนนำของวงโคจรใหม่แห่งอารยธรรมที่มีความสลับซ้อนมากขึ้นได้ โดยเฉพาะการสร้างความแข็งแกร่งในการประสานสัมพันธ์กับรัฐภายนอกโดยการเพิ่มความไพศาลของขนาดหรืออาณาบริเวณของศูนย์กลางอารยธรรมใหม่ที่ขยายใหญ่ขึ้นทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพทั้งในแนวราบและแนวดิ่ง เช่น การสถาปนาหน่วยหรือเขตปกครองใหม่ที่เป็นเขตปกครองเดียวแต่มีหลายรัฐบาล การสร้างระบบประมวลกฎหมายให้เป็นสัญลักษณ์หรือตัวแทนอำนาจการปกครองแทนคน (Code of Law) ขึ้นมาใช้ในระบบการเมืองการปกครองที่มีความสลับซับซ้อนขึ้นการสร้างกลไกของราคาที่ยุติธรรมขึ้นใช้ในระบบเศรษฐกิจ (just price หรือ justum pretium) และการสร้างระบบการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ในรูปแบบการซื้อขายและการจัดเก็บภาษี รวมทั้งการสร้างระบบการประสานประโยชน์และลำดับชั้นในการจัดสรรประโยชน์ระหว่างกลุ่มชนชนชั้น และกลุ่มอำนาจที่แตกต่างหลากหลาย

๒.๓ รัฐราชวงศ์ (Dynastic State) เป็นรัฐขนาดเล็กที่เน้นคุณค่า (Value) ของสิ่งที่เรียกว่า สิทธิพิเศษ (Privilege) และชนชั้นพิเศษ (Elitism) เป็นสำคัญ จึงพอจะอนุมานได้ว่า สิทธิพิเศษและชนชั้นพิเศษนั้นเป็นมาตรวัดประโยชน์มหาชนของสังคมแบบรัฐราชวงศ์ได้อย่างหนึ่ง

บนฐานของมาตรวัดประโยชน์มหาชนดังกล่าว เชื่อว่าสามารถเป็นหนทางนำไปสู่การสร้างสังคมที่มีความเป็นเลิศในการสร้างความเป็นสถาบันของระบอบอำนาจการเมืองการปกครอง (Political Institutionalization) ให้มีความต่อเนื่องเป็นปึกแผ่นได้ในรูปของราชวงศ์ (Dynasty) ซึ่งเป็นทั้งศูนย์รวมของอำนาจการปกครองและศูนย์รวมของความภักดีอย่างคงทนสถาพรบนฐานของความเชื่อถือศรัทธาในเทวสิทธิ์หรือความมีสิทธิเสมือนพระเจ้า (Divine Rights) ของชนชั้นผู้ปกครองซึ่งสำคัญเหนือกว่ามนุษยสิทธิหรือสิทธิในความเป็นสามัญชนคนทั่วไป (Human Rights) ทั้งนี้โดยคาดหวังว่าการดำรงรักษาไว้ซึ่งสิทธิพิเศษและชนชั้นพิเศษนั้นจะเป็นทั้งหลักประกันความต่อเนื่องของความคุ้มครองที่ประชาชนที่เป็นชนชั้นสามัญชนจะได้รับจากชนชั้นผู้ปกครองและในขณะเดียวกันยังเป็นฐานค้ำจุนความชอบธรรมในการสถาปนาความเป็นสถาบันของชนชั้นผู้ปกครองให้มีความเข้มแข็งสูงสุดพร้อมกันไปด้วย

ดังนั้น คุณูปการในการสถาปนาความเป็นสถาบันของชนชั้นผู้ปกครองให้มีความเข้มแข็งสูงสุดที่มีต่อประโยชน์มหาชน ก็คือการส่งประโยชน์ต่อการสร้างหลักประกันภาระของชนชั้นนำซึ่งเป็นคนกลุ่มน้อยในการคุ้มครองปกป้องชนชั้นล่างหรือสามัญชนคนทั่วไปของสังคมซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่ให้ได้รับสิทธิประโยชน์อย่างเสมอเหมือนเท่าเทียมกันตามสถานภาพทางชนชั้นที่กำหนดตำแหน่งแห่งที่ของตนอยู่นั้น

ฉะนั้น การยอมรับยกย่องในคุณค่าของสิทธิพิเศษและชนชั้นพิเศษของชนชั้นนำซึ่งเป็นคนกลุ่มน้อยตามฐานความเชื่อของความมีสิทธิเสมือนพระเจ้าของผู้ปกครอง ก็เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในหลักประกันภาระของคนกลุ่มน้อยในการปกป้องคุ้มครองสิทธิประโยชน์ร่วมอย่างเสมอเหมือนกันของ

คนส่วนใหญ่ของสังคมนั่นเอง การสร้างหลักประกันการคุ้มครองสิทธิประโยชน์มหาชนของคนส่วนมากดังกล่าว จึงถือเป็นประโยชน์มหาชนที่ได้มาจากการสถาปนาความเป็นสถาบันที่เข้มแข็งของการปกครองในระบอบรัฐราชวงศ์

๒.๔ รัฐประชาชาติ (Nation State) เป็นรัฐสมัยใหม่ที่เน้นคุณค่า (Value) ของสิ่งที่เรียกว่าชาตินิยม (Nationalism) และความเป็นพลเมือง (Citizenship) เป็นสำคัญ จึงพอจะอนุมานได้ว่าชาตินิยมและความเป็นพลเมืองนั้นเป็นมาตรวัดประโยชน์มหาชนของสังคมแบบรัฐประชาชาติได้อย่างหนึ่ง

บนฐานของมาตรวัดประโยชน์มหาชนดังกล่าว เชื่อว่าเป็นหนทางนำไปสู่การสร้างสังคมที่มีความเป็นเลิศในการสร้างผลประโยชน์ที่มีขนาดใหญ่สุดในระดับของความเป็นผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interests) ได้ ซึ่งถือว่าเป็นประโยชน์ร่วม (Common Interests) ทั้งของชาติ (Nation) และของประชาชน (People) ร่วมกัน ทั้งนี้โดยคาดหวังว่าประโยชน์ของชาติกับประโยชน์ของประชาชนนั้นเป็นประโยชน์ที่มีความผสมกลมกลืนกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Harmonization) มากกว่าจะเป็นผลประโยชน์ที่ขัดกัน ซึ่งการทำให้ผลประโยชน์ทั้งสองดังกล่าวมีความเป็นเอกภาพได้ ก็โดยการยอมรับและยกย่องสิทธิความเป็นพลเมืองของประชาชนเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นผู้กำหนดตนเอง (Self Determination) ในการแสวงหาทางเลือกอย่างเสรี (Freedom of Choices) โดยสามารถแสดงออกและเรียกร้องผลประโยชน์ของตน (Interests Articulation & Aggregation) ได้อย่างอิสระซึ่งคุณค่าของความเป็นชาตินิยมกับคุณค่าของความเป็นพลเมืองจะส่งผลเกื้อกูลให้ประชาชนกับชาติ หรือคนกับประเทศสามารถสร้างดุลยภาพระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวของตนกับผลประโยชน์ส่วนรวมของสาธารณะได้ในที่สุด ซึ่งจะเป็นหนทางสำคัญในการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างผลประโยชน์ชาติกับผลประโยชน์ประชาชน

ดังนั้น คุณูปการของชาตินิยมกับความเป็นพลเมืองที่มีต่อประโยชน์

มหาชนในรัฐประชาชาติก็คือ การส่งประโยชน์ต่อการสร้างดุลยภาพระหว่างผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศกับผลประโยชน์ส่วนตัวของประชาชนให้มีความเป็นเอกภาพร่วมกันได้อย่างผสมกลมกลืนโดยไม่ขัดแย้งเป็นปรปักษ์กัน ซึ่งเป็นการเคารพต่อเป้าหมายการดำรงคงอยู่ร่วมกันระหว่างความเป็นรัฐ ซึ่งเป็นตัวแทนของผลประโยชน์ชาติและความเป็นพลเมือง ซึ่งเป็นตัวแทนของผลประโยชน์ประชาชน กล่าวอีกนัยก็คือ การเกื้อกูลกันทั้งประโยชน์ของชาติและประโยชน์ของประชาชนนั่นเอง

ฉะนั้น รัฐประชาชาติจึงเป็นสังคมที่ต้องดำรงอยู่ร่วมกันทั้งชาติและประชาชนซึ่งต้องคำนึงถึงความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประโยชน์ทั้งสองฝ่ายนั่นเอง การดำรงรักษาไว้ซึ่งหลักประกันในการสร้างบูรณภาพของผลประโยชน์แห่งชาติและประชาชนดังกล่าวจึงเป็นประโยชน์มหาชนที่ส่งเสริมให้รัฐประชาชาติบรรลุถึงจุดสูงสุดแห่งเป้าหมายของสังคมได้ในบั้นปลาย คือ การสร้างประโยชน์สูงสุดให้แก่คนจำนวนมากที่สุด (The Greatest Utilities for the Greatest Numbers) นั่นเอง

๓. ปัจเจกนิยม - สหนิยมกับประโยชน์มหาชนแบบพหุภาพ-เอกภาพ

๓.๑ ปัจเจกนิยมกับประโยชน์มหาชนแบบพหุภาพ (Individualism & Pluralism) ในทัศนะของปัจเจกนิยม (Individualism) ยอมรับความแตกต่างหลากหลายของประโยชน์บุคคลและยอมรับการขัดกันในประโยชน์ของบุคคลได้อีกด้วย เช่น ผู้ค้าต้องการขายสินค้าในราคาแพงขณะที่ผู้บริโภคกลับต้องการซื้อสินค้าในราคาถูก ฉะนั้น ประโยชน์มหาชนจึงเป็นผลรวมของประโยชน์บุคคลอันประกอบกันขึ้นบนความหลากหลายตามความต้องการเฉพาะของแต่ละบุคคลนั่นเอง ประโยชน์มหาชนจึงควรถูกกำหนดขึ้นด้วยตัวเจ้าของหรือปัจเจกบุคคลเอง เช่นเดียวกับทัศนะของเสรีนิยม (Liberalism) ซึ่งยอมรับในความอิสระเสรี (Freedom) ว่าเป็นหนทางในการสร้างความเป็นธรรมได้ (Fairness) เพราะอิสระเสรีของคนนั้นเป็นการยอมรับการกำหนดทางเลือกของตนเอง (Self determination) และการ

แสดงออกและการแสวงหาให้ได้มาซึ่งประโยชน์ของบุคคล (Interests articulate & aggregate) ได้ด้วย ซึ่งบุคคลสามารถใช้ศักยภาพด้านความสามารถและเหตุผลที่มีอยู่ในตัวนั้นเข้าถึงประโยชน์แห่งตนได้ อย่างสมบูรณ์แบบด้วยการประสานประโยชน์ประนีประนอมและการแข่งขันต่อรองกันอย่างเท่าเทียม อันจะนำไปสู่การสร้างสมดุลระหว่างประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชนกับประโยชน์ส่วนรวมของสาธารณชน (balances of interests) ได้ในที่สุด

ต่อทัศนะทั้งสองดังกล่าวทั้งทัศนะแบบปัจเจกนิยมและเสรีนิยมเชื่อมั่นว่าการแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชนดังกล่าวจะส่งประโยชน์ต่อการสร้างความเจริญรุ่งเรืองให้แก่สังคมและประเทศชาติได้เป็นอย่างดี เนื่องจากแรงจูงใจดังกล่าวจะผลักดันให้บุคคลแสวงหาความรู้ความสามารถและคุณธรรมในการใช้เหตุผล ซึ่งเป็นการพัฒนาศักยภาพในการแสวงหาและประสานประโยชน์ร่วมระหว่างส่วนตัวกับส่วนรวมให้เกิดความสมดุลอยู่เสมอ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ส่วนตัวไม่ให้ถูกทำลาย อันเป็นการผลักดันให้สังคมมีพลังขับเคลื่อน (Dynamic) ให้เกิดความก้าวหน้าในมิติใหม่ๆ ได้มากยิ่งๆ ขึ้นไปไม่มีที่สิ้นสุด

อย่างไรก็ตาม ในการบูรณาการให้ประโยชน์ของปัจเจกชนแต่ละคนรวมกันขึ้นเป็นประโยชน์ส่วนรวมของสังคมได้นั้น จำเป็นต้องอาศัยองค์กรอำนาจของรัฐทำการกำกับควบคุมให้ดำเนินไปในกรอบของครรลองที่ยุติธรรมตามกฎหมายได้ด้วย ซึ่งในทางปฏิบัติองค์กรอำนาจของรัฐทั้งในฝ่ายที่เป็นองค์กรในการใช้อำนาจ (power user) ฝ่ายที่เป็นองค์กรในการควบคุมตรวจสอบอำนาจ (power censor) และฝ่ายที่เป็นองค์กรในการกำกับการใช้อำนาจและการเรียกร้องสิทธิ (power monitor) จะต้องทำหน้าที่ร่วมกันในการจัดระเบียบและคุ้มครองประโยชน์มหาชนดังกล่าว โดยองค์กรอำนาจในฝ่ายที่เป็นองค์กรในการใช้อำนาจมีหน้าที่หลักในด้านการสร้างความเห็นพ้องต้องกัน (Consensus) ให้เกิดขึ้นในท่ามกลางความแตกต่างหลากหลายของประโยชน์ในรูปของประโยชน์ร่วมของคนส่วนใหญ่อันสอดคล้องต้องกันกับ

เจตนารมณ์ทั่วไปในสังคม (common interests and common will) ส่วนองค์กรอำนาจในฝ่ายที่เป็นองค์กรในการควบคุมตรวจสอบอำนาจ มีหน้าที่หลักในด้านการอำนวยความยุติธรรม (justice) ให้เกิดขึ้นในท่ามกลางปัญหาการขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์ส่วนรวมและการละเมิดประโยชน์ที่เกิดขึ้นทั้งต่อส่วนตัวและต่อส่วนรวม สำหรับองค์กรอำนาจในฝ่ายที่เป็นองค์กรในการกำกับการใช้อำนาจและการเรียกร้องสิทธิมีหน้าที่หลักในด้านการจัดกลุ่มผลประโยชน์ให้มีความชัดเจนเป็นกลุ่มเป็นก้อน (Interests aggregation) ให้เกิดขึ้นในรูปที่สามารถใช้เป็นกรอบอ้างอิงของความต้องการหรือประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ (majority preferences) ได้

๓.๒ สหนิยมกับประโยชน์มหาชนแบบเอกภาพ (Collectivism & Unity) ในทรรศนะของสหนิยมแบบเอกภาพยอมรับความมีอยู่ของประโยชน์มหาชนเฉพาะในกรอบของความมีจุดร่วมกันของผลประโยชน์ที่ไม่ขัดกันทั้งของบุคคลและของส่วนรวมเท่านั้น ฉะนั้นในทัศนะดังกล่าวจึงไม่ยอมรับว่าการเอาผลประโยชน์ของแต่ละคนมารวมเข้าด้วยกัน (The Interests of All) แล้วเรียกว่าเป็นประโยชน์มหาชนได้ เพราะสิ่งที่จะเรียกว่าเป็นประโยชน์มหาชนได้ก็ต่อเมื่อมีจุดร่วมของผลประโยชน์ (Common Interests) เกิดขึ้นจนตกผลึกเป็นสิ่งที่เรียกว่าประโยชน์ทั่วไป (General Interests) เท่านั้นจึงจะถือว่าเป็นประโยชน์มหาชน ดังนั้นสิ่งที่จะเป็นประโยชน์มหาชนตามทัศนะของสหนิยมแบบเอกภาพจึงเป็นคนละความหมายกับผลประโยชน์ที่มากสุดหรือใหญ่สุดที่เกิดจากการรวมเข้าด้วยกันของประโยชน์บุคคล หากแต่อาจจะเป็นผลประโยชน์ที่มีขนาดเล็กก็ได้ ซึ่งขึ้นอยู่กับการประสานจุดร่วมกันของผลประโยชน์ในสังคมส่วนรวม เช่น ในสังคมหนึ่ง นาย ก. มีผลประโยชน์ส่วนตัวจำนวน ๑๐๐ นาย ข. มีผลประโยชน์ส่วนตัวจำนวน ๒๐๐ และนาย ค. มีผลประโยชน์ส่วนตัวจำนวน ๓๐๐ แต่ทั้งสามคนอาจจะมีบางส่วนของผลประโยชน์ร่วมกันเพียงคนละ ๑๐ เท่านั้น ดังนั้น ส่วนที่เป็นผลประโยชน์ร่วมหรือจุดร่วมกันของผลประโยชน์จึงมีขนาดรวมที่จำนวน ๓๐ ซึ่งเป็นผลประโยชน์เฉพาะในส่วนที่ไม่ขัดกันเท่านั้น มิได้เป็นผลประโยชน์

เดียวกันกับการรวมผลประโยชน์ส่วนตัวของนาย ก. นาย ข. และ นาย ค. ทั้งหมดมารวมเข้าด้วยกันซึ่งจะมีขนาดใหญ่กว่าถึง ๖๐๐ แต่อย่างใด ผลประโยชน์ส่วนรวมจึงมีขนาดเล็กกว่าผลประโยชน์ส่วนตัวของบุคคลรวมกันก็ได้ เพราะเอกภาพของผลประโยชน์จะมีอยู่แต่เฉพาะส่วนที่ไม่มีการขัดแย้งทำลายซึ่งกันระหว่างผลประโยชน์ของบุคคลเท่านั้น

ต่อทัศนะดังกล่าว เชื่อมั่นว่าการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ร่วมของสังคมดังกล่าวจะส่งประโยชน์ต่อการสร้างความเป็นเลิศในการอำนวยประโยชน์สุขให้แก่สังคมได้ (Happiness Optimality) เนื่องจากประโยชน์มหาชนในรูปแบบดังกล่าวจะมุ่งเน้นเฉพาะในสิ่งที่เป็นตัวของผลประโยชน์เหนือกว่าจำนวนของคนทั้งหมดทุกคน เพราะประโยชน์มหาชนในแบบดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ที่มีแต่ฝ่ายได้โดยไม่มีฝ่ายเสีย (win-win choices) ถึงแม้ไม่ได้เท่ากันทั้งหมดทุกคน แต่ในขณะเดียวกันก็จะไม่มีใครเสียประโยชน์เลย ดังนั้นประโยชน์มหาชนในรูปแบบนี้จึงเอื้อให้สังคมส่วนรวมมีโอกาสได้รับการเพิ่มพูนประโยชน์ให้มากยิ่งๆ ขึ้นไปได้เรื่อยๆ โดยไม่มีขีดจำกัด เพราะตราบใดที่ยังไม่มีใครเสียประโยชน์จากการเพิ่มพูนประโยชน์ใหม่ขึ้นมานั้น ประโยชน์มหาชนก็จะสามารถเพิ่มขนาดให้ขยายใหญ่ขึ้นไปได้เรื่อยๆ อย่างต่อเนื่องไม่มีที่สิ้นสุด ซึ่งคนในสังคมก็จะยิ่งได้รับประโยชน์นั้นเพิ่มพูนมากขึ้นตามไปด้วย

อย่างไรก็ตาม โดยที่ประโยชน์มหาชนแบบเอกภาพเป็นประโยชน์ร่วมที่ถือหลักไม่ขัดหรือแย้งกันกับประโยชน์ของคนอื่นหรือการเลี่ยงไม่ให้ใครต้องเสียประโยชน์ แม้ทุกคนจะได้รับประโยชน์นั้นไม่เท่ากันทุกคนก็ตาม ฉะนั้นในทางปฏิบัติประโยชน์มหาชนแบบเอกภาพจึงสามารถเข้าถึงได้ทั้ง (๑) โดยความสมัครใจของบุคคล (๒) โดยการบังคับหรือการจัดการโดยรัฐหรือองค์กรอำนาจของรัฐ และ (๓) โดยกึ่งสมัครใจกึ่งบังคับ ซึ่งกระทำได้หลายรูปแบบ อาทิเช่น ในกรณีของความสมัครใจอาจกระทำได้ในรูปขององค์กรการกุศลหรือองค์กรอาสาสมัคร รวมทั้งการเข้าร่วมกิจกรรมสาธารณะ (Collective Activity) ด้วย ส่วนในกรณีของการบังคับโดยรัฐอาจกระทำได้ในรูปของการ

บังคับใช้กฎหมาย (Regulation) การดำเนินนโยบายสาธารณะด้านต่าง ๆ (Public Policy) รวมทั้งการจัดระบบสถาบันทางการเมืองการปกครอง (Constitutive Policy) ด้วย สำหรับในกรณีของกึ่งสมัครใจกึ่งบังคับอาจกระทำได้ในรูปของการกระจายอำนาจหรือการจัดหน่วยการปกครองท้องถิ่นแบบต่าง ๆ ตามความต้องการของพื้นที่ชุมชน

๔. นิติรัฐกับบทนิยามร่วมสมัยของการจัดระเบียบประโยชน์มหาชน

นิติรัฐ (Legal State) เป็นประชาคมทางการเมืองที่อาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือในการปกครอง (Rule of Law) มีรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นทั้งกฎหมายสูงสุด (Supreme Law) ที่คอยควบคุมมิให้กฎหมายและการกระทำขัดรัฐธรรมนูญ และเป็นกฎหมายพื้นฐานทางการเมืองการปกครอง (Fundamental Law) ที่คอยควบคุมเขตอำนาจและความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรทางการเมืองการปกครอง ทั้งนี้โดยทำหน้าที่สำคัญ ๒ ประการคือ (๑) การจำกัดควบคุมอำนาจรัฐ และ (๒) การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชน

๔.๑ การจำกัดควบคุมอำนาจรัฐ อำนาจรัฐถูกจำกัดควบคุมโดยรัฐธรรมนูญใน ๓ ลักษณะคือ (๑) ที่มาของอำนาจ (๒) วิธีการใช้อำนาจ และ (๓) เป้าหมายการใช้อำนาจ กล่าวคือ ทั้งที่มา การใช้ และเป้าหมายในการใช้อำนาจรัฐนั้นต้องตั้งอยู่บนฐานกำหนดของกฎหมาย หากไม่มีกฎหมายก็ไม่มีอำนาจหน้าที่ ไม่มีการกระทำหรือละเว้นการกระทำ ทั้งนี้ โดยการมีการใช้และเป้าหมายของการใช้อำนาจนั้นจะต้องคำนึงถึงหลักการสำคัญของการจำกัดควบคุมใน ๓ ประการคือ (๑) ขอบเขตของอำนาจ (๒) การเลือกปฏิบัติ และ (๓) การสนองประโยชน์

๔.๑.๑ การจำกัดควบคุมขอบเขตของอำนาจ จุดเน้นอยู่ที่การควบคุมไม่ให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ และการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Constitutionality) โดยเฉพาะปัญหาการขัดหรือแย้งและการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้นกระทบกระทั่งต่อองค์กรอำนาจอื่นและกระทบต่อ

การละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่เกินเลยไปจนก้าวล่วงเข้าไปในกรอบที่เป็นสาระสำคัญของสิทธิ ไม่ว่าสิทธิในความเป็นคนหรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิในความเป็นพลเมือง และสิทธิในความเสมอภาคก็ตาม

๔.๑.๒ การควบคุมการเลือกปฏิบัติ จุดเน้นอยู่ที่การควบคุมไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติ (Discrimination) โดยเฉพาะปัญหาการเลือกปฏิบัติที่เกี่ยวกับเวลา คน และการกระทำ เช่น การบังคับใช้กฎหมายย้อนหลัง การบังคับใช้กฎหมายเฉพาะคน และการบังคับใช้กฎหมายกับกรณีเดียวกันแต่ให้คุณให้โทษต่างกัน

๔.๑.๓ การควบคุมการสนองประโยชน์ จุดเน้นอยู่ที่การคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของคนส่วนใหญ่ที่เรียกว่า ประโยชน์สูงสุดของคนจำนวนมากสุด (The Greatest Utilities for the Greatest Numbers) โดยเฉพาะปัญหาที่เกิดจากการยอมรับการใช้อำนาจตัดสินใจของฝ่ายข้างมาก (Majority Rule) ว่าเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่แต่ในทางกลับกันยังจำเป็นต้องคำนึงถึงการเคารพสิทธิของฝ่ายข้างน้อย (Minority Rights) ด้วยเพื่อป้องกันไม่ให้การขัดแย้งกันทางผลประโยชน์นั้นขยายวงเป็นการก่อความแตกแยกจนอยู่ร่วมกันไม่ได้ อันเนื่องมาจากการได้สิทธิขาดในการครอบงำของฝ่ายข้างมากอย่างเบ็ดเสร็จแต่ฝ่ายเดียว จนผลประโยชน์ส่วนรวมของสังคมถูกกำหนดและจัดสรรในรูปที่เป็นทางตัน (Zero Sum Choices) ข้างเดียวเกิดขึ้น

๔.๒ การคุ้มครองสิทธิประชาชน สิทธิประชาชนได้รับการคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญใน ๓ ด้าน คือ (๑) สิทธิความเป็นคนหรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (๒) สิทธิความเป็นพลเมือง และ (๓) สิทธิความเสมอภาค กล่าวคือ สิทธิของประชาชนต้องได้รับการเคารพและการคุ้มครองทั้งในฐานะที่มีความเป็นคน (Human) มีความเป็นพลเมือง (Citizen) และมีความเป็นปัจเจกบุคคล (Individual) พร้อมกันไปด้วย ไม่ว่าจะมีกฎหมายหรือไม่มีกฎหมายกำหนดรองรับอยู่ด้วยหรือไม่ก็ตาม เพราะสิทธิของประชาชนนั้นมีทั้งสิทธิที่

กฎหมายกำหนดรับรองไว้ และสิทธิที่กฎหมายไม่ได้ห้ามไว้อันเป็นสิทธิตามธรรมชาติ (Natural Rights) ซึ่งจะมีสิทธิของคนอื่นและสาธารณชนช่วยกำหนดขีดคั่นไว้ให้เป็นพรมแดนธรรมชาติ ซึ่งบางกรณีอาจจะมีมากหรือน้อยกว่าสิทธิที่กฎหมายกำหนดรับรองไว้ก็ได้ ทั้งนี้โดยการคุ้มครองสิทธิประชาชนนั้นจะต้องคำนึงถึงมาตรการสำคัญใน ๓ ประการ ด้วยกัน คือ (๑) การป้องกันสิทธิ (๒) การคุ้มครองสนองสิทธิ และ (๓) การเยียวยาสิทธิ

๔.๒.๑ การป้องกันสิทธิ (Protection) เป็นมาตรการคุ้มครองสิทธิเชิงรุกที่ประชาชนสามารถปกป้องสิทธิของตนมิให้ถูกละเมิดได้ เช่น การรับรู้ข้อมูลข่าวสารของรัฐ การประชาพิจารณ์และการโต้แย้ง ทักท้วง อุทธรณ์แบบต่าง ๆ

๔.๒.๒ การคุ้มครองสนองสิทธิ (Responsiveness) เป็นมาตรการคุ้มครองสิทธิเชิงรับที่ประชาชนจำเป็นต้องเรียกขอรับสิทธิประโยชน์ในรูปของบริการสาธารณะ (Public Goods) แบบต่าง ๆ โดยที่รัฐมีหน้าที่สนองตอบโดยมิอาจละเลยหรือละเว้นเพิกเฉยได้ เช่น เด็กย่อมได้รับบริการทางการศึกษา ผู้ใหญ่ย่อมได้รับสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง คนพิการ คนแก่ชรา และคนด้อยโอกาสย่อมได้รับการสงเคราะห์ คนเจ็บป่วย คนทำผิดและติดยาเสพติดย่อมได้รับการฟื้นฟูรักษาและบำบัดแก้ไขให้กลับคืนเป็นคนปกติ

๔.๒.๓ การเยียวยาสิทธิ (Replacement) เป็นมาตรการคุ้มครองสิทธิเชิงรับที่ประชาชนจำเป็นต้องเรียกขอรับสิทธิที่ถูกละเมิดและประโยชน์ที่เสียหายกลับคืนมาแบบต่าง ๆ โดยที่รัฐมีหน้าที่บังคับให้มีการยุติการละเมิด แก้ไขบรรเทาและชดเชยทดแทนความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดจากการละเมิดสิทธิประโยชน์นั้นอย่างยุติธรรมแก่กรณี เช่น การให้ความคุ้มครองชั่วคราว การชดใช้ทางแพ่ง การทดแทน การตอบแทนค่าชดเชย การยกเลิกเพิกถอนการกระทำและคำสั่ง การอุทธรณ์ และการฟ้องร้อง

๕. ศาลรัฐธรรมนูญกับการจัดระเบียบประโยชน์มหาชนในระบบนิติรัฐ

การใช้รัฐธรรมนูญให้ประสบผลสัมฤทธิ์ต้องมีปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญที่สุดมารองรับ คือ **การสร้างความเป็นพลเมืองดี (Good Citizen) ของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการใช้รัฐธรรมนูญ**เพื่อให้พลเมืองดีนั้นได้ทำหน้าที่สำคัญ ๒ ประการ คือ (๑) การรักษาความมีเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญ และ (๒) การรักษาความเคารพต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เนื่องจากการรักษาเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญจะช่วยสร้างความต่อเนื่องของการนำรัฐธรรมนูญไปใช้ในทางปฏิบัติ เพราะหากรัฐธรรมนูญไม่มีเสถียรภาพรัฐธรรมนูญก็จะไม่มีโอกาสได้นำไปใช้และจะไม่ส่งผลให้มีการพัฒนาการเมืองการปกครองให้มีความก้าวหน้าได้ ขณะเดียวกันแม้รัฐธรรมนูญจะมีเสถียรภาพแต่หากรัฐธรรมนูญไม่ได้รับการเคารพก็ไม่มีใครปฏิบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน ฉะนั้นทั้งความมีเสถียรภาพและการเคารพต่อรัฐธรรมนูญจึงเป็นสภาวะที่น่าพึงปรารถนาสูงสุด สำหรับการใช้รัฐธรรมนูญให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในทางปฏิบัติตามหลักการปกครองโดยกฎหมายอย่างแท้จริง จึงเห็นได้ว่าพลเมืองดีกับรัฐธรรมนูญนั้นแท้ที่จริงแล้วก็คือเหรียญเดียวกันที่มีทั้งสองด้านนั่นเอง

ในการสร้างความเป็นพลเมืองดี ให้ทำหน้าที่รักษาเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญและเคารพต่อรัฐธรรมนูญนั้นย่อมมีความหมายรวมทั้งประชาชน ผู้ดำรงตำแหน่งและองค์กรอำนาจทางการเมืองการปกครองด้วย เพราะรัฐธรรมนูญนั้นต้องใช้ร่วมกันในทุกฝ่าย และต่างก็มีส่วนได้รับผลกระทบจากการใช้รัฐธรรมนูญนั้นโดยทั่วถึงกัน

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีบทบาทโดยตรงทั้งในด้านของการรักษาความมีเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญ การรักษาความเคารพต่อรัฐธรรมนูญ การสร้างสมดุลระหว่างประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชนกับประโยชน์ส่วนรวมของสาธารณชน และการสร้างความเป็นพลเมืองดีของฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการใช้รัฐธรรมนูญพร้อมกันไปด้วย และโดยบทบาทดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญก็ได้ช่วยสร้างคุณูปการอย่างสำคัญยิ่งต่อการจัดระเบียบประโยชน์มหาชนในระบบนิติรัฐในอีกทางหนึ่งด้วยเช่นกัน

๕.๑ ศาลรัฐธรรมนูญกับการรักษาความมีเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญ บทบาทสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญในด้านการรักษาความมีเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญ ก็คือบทบาทในการทำให้รัฐธรรมนูญใช้ปฏิบัติได้ (Practicability) โดยการคลี่คลายปัญหาที่เกิดจากการใช้รัฐธรรมนูญให้ได้รับการแก้ไข (Correction) จนสำเร็จลุล่วงไม่เกิดทางตันในการใช้รัฐธรรมนูญจนต้องยกเลิกเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ

๕.๒ ศาลรัฐธรรมนูญกับการรักษาความเคารพต่อรัฐธรรมนูญ บทบาทสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญในด้านการรักษาความเคารพต่อรัฐธรรมนูญ ก็คือบทบาทในการทำให้รัฐธรรมนูญได้รับการปฏิบัติตาม (Compliance) โดยการกำกับควบคุมให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการใช้รัฐธรรมนูญยึดถือปฏิบัติให้ถูกต้องเป็นไปตามแนวทางโดยชอบของรัฐธรรมนูญ (Constitutionality)

๕.๓ ศาลรัฐธรรมนูญกับการสร้างความเป็นพลเมืองดี บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในด้านการสร้างความเป็นพลเมืองดี ก็คือบทบาทในการทำให้ผู้เกี่ยวข้องกับการใช้รัฐธรรมนูญทุกฝ่ายมีพฤติกรรมตามครรลองของรัฐธรรมนูญ (Constitutional Behavior) โดยการสร้างแนวบรรทัดฐานและผลผูกพันต่อการขัดเกลาปรับแก้หล่อหลอมและสร้างแบบแผนของพฤติกรรม (Constitutional Socialization) ที่ถูกต้องและไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

๕.๔ ศาลรัฐธรรมนูญกับการสร้างสมดุลระหว่างประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชนกับประโยชน์ส่วนรวมของสาธารณชน บทบาทสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญในด้านการจัดระเบียบประโยชน์มหาชนในระบบนิติรัฐ ก็คือบทบาทในการจำกัดควบคุมอำนาจรัฐให้อยู่ในกรอบของรัฐธรรมนูญทั้งขอบเขตที่มา วิธีการ และเป้าหมายของการใช้อำนาจ และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้อยู่ในกรอบของรัฐธรรมนูญครอบคลุมทั้งขอบเขตของสิทธิ คือสิทธิในความเป็นคน ความเป็นพลเมืองและความเสมอภาค และครอบคลุมทั้งช่องทางของการใช้สิทธิ คือการป้องกันสิทธิ การคุ้มครองสนองตอบสิทธิและการเยียวยาสิทธิ ซึ่งบทบาทดังกล่าวในที่สุดจะส่งผล

บั้นปลายต่อการสร้างคุณูปการในการจัดระเบียบประโยชน์มหาชนในระบบนิติรัฐที่สำคัญที่สุดคือ การรักษาความสมดุลระหว่างประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชนและประโยชน์ส่วนรวมของสาธารณชน เช่น กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยให้กฎหมายของศาลยุติธรรมที่สงวนดุลพินิจในการคัดแยกบุคคลบางประเภทเข้าทำงานในตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษาไม่ขัดรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการเลือกให้น้ำหนักแก่ผลกระทบที่ประชาชนจะได้รับจากบริการสาธารณะของหน่วยงานรัฐซึ่งถือเป็นประโยชน์ที่สำคัญกว่าของสาธารณชนในฐานะผู้รับบริการสาธารณะด้านการอำนวยความยุติธรรมที่พึงได้รับหลักประกันการให้บริการที่ดีที่สุดจากศาลมากกว่าการให้น้ำหนักแก่บุคคลที่ประสงค์ต่อการใช้สิทธิเข้าไปเป็นผู้ทำหน้าที่ผลิตบริการสาธารณะในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนทั่วไปที่จะรับบริการจากศาลมากกว่าการคุ้มครองเฉพาะบุคคลที่จะเข้าทำหน้าที่ผลิตบริการสาธารณะในศาล หรือกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยให้กฎหมายของกรมสรรพสามิตที่ห้ามผู้ผลิตแป้งข้าวหมักจัดจำหน่ายแป้งข้าวหมักได้เป็นการทั่วไปขัดรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการให้น้ำหนักแก่การดำรงชีวิตประจำวันปกติของประชาชนซึ่งถือเป็นประโยชน์ที่สำคัญกว่าของสาธารณชนในฐานะผู้ผลิตรายย่อยและผู้บริโภคแป้งข้าวหมักเพื่อเป็นอาหารมากกว่าการให้น้ำหนักแก่การแสวงกำไรสูงสุดของเอกชนรายใหญ่เฉพาะรายที่เป็นผู้ผลิตและจำหน่ายสุราเพื่อการแสวงหากำไร

๔.๒ องค์ความรู้เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ในส่วนขององค์ความรู้เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนี้ ประกอบด้วยบทความทางวิชาการจำนวน ๕ บทความ ดังนี้

- ศาลรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (นายพิมล ธรรมพิทักษ์พงษ์)
- บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ (รองศาสตราจารย์ ดร. บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ)
- การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ (นายบุญเสริม นาคสาร)
- บทสรุปย่อสำหรับนักบริหาร (ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์)
- ศาลรัฐธรรมนูญกับความหลากหลายของมาตรการส่งมอบบริการด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชน (ดร. เชาวนะ ไตรมาศ)

ศาลรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

*พิมล ธรรมพิทักษ์พงษ์**

บทนำ

การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนับเป็นเจตนารมณ์ที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยมีบทบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ รวมถึงการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ได้บัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นไปตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๔๘ (The Universal Declaration of Human Rights ๑๙๔๘) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. ๑๙๖๖ (International Covenant on Civil and Political Rights ๑๙๖๖) แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพมากขึ้น แต่การละเมิดสิทธิเสรีภาพยังมีอยู่เป็นประจำทั้งโดยเจตนาและไม่เจตนา และความเข้าใจในเรื่องสิทธิเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญก็ยังไม่ตรงกัน ไม่ว่าจะเป็นในหมู่ประชาชนด้วยกันหรือระหว่างรัฐกับประชาชน[๑] ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงได้สร้างกลไกในการตรวจสอบและการเยียวยาเพื่อแก้ไขปัญหาการล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองไม่ว่าจะเป็นระหว่างบุคคลกับบุคคล หรือรัฐกับประชาชน

---

* ผู้อำนวยการกลุ่มวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

(๑) สุจิต บุญบงการ, ความชัดเจนในสิทธิและเสรีภาพ : ค่านิยมกับการพัฒนาประชาธิปไตย, วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ ๒ เล่มที่ ๕ เดือนพฤษภาคม - สิงหาคม ๒๕๔๓, หน้า ๓๐.

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรหนึ่งที่มีความสำคัญตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันในการคุ้มครองและส่งเสริมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ บัญญัติให้ "สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือ**โดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ** ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง" และมาตรา ๒๘ วรรคสอง บัญญัติให้ "บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้**เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้**" เมื่อประชาชนมีปัญหาเกี่ยวกับการถูกล่วงละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิเสรีภาพ จึงสามารถขอใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๘ วรรคสอง เพื่อเยียวยาปัญหาดังกล่าวได้ แต่ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity)

นับเป็นครั้งแรกที่ได้มีการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในรัฐธรรมนูญของไทยโดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๔ ว่า "ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง" ซึ่งการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ดังกล่าว นอกจากเป็นไปตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ ๑[๒] แล้ว ยังได้รับแนวความคิดหรืออิทธิพลจากกฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) หรือรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันด้วย สำหรับความหมายของคำว่า "ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์" จะมีความหมายแท้จริงและถูกต้องนั้น มันเป็นการยากที่จะอธิบายในเชิงปฏิฐาน (Positive) เพราะศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะเกี่ยวข้องในเนื้อแท้แห่งคุณค่าของมนุษย์

---

[๒] ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๔๘ ข้อ ๑ "มนุษย์ทั้งหลายเกิดมาอิสระเสรีและเท่าเทียมทั้งศักดิ์ศรีและสิทธิทุกคนได้รับการประสิทธิ์ประสาทเหตุผลและมโนธรรมและควรปฏิบัติต่อกันอย่างฉันพี่น้อง"

ทุกคนที่ต้องได้รับความเคารพ แต่ถ้าอธิบายความหมายในเชิงปฏิเสธ (Negative) แล้ว ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะถูกกำหนดภายใต้การกระทำที่ล่วงละเมิดต่อปัจเจกชน เช่น การกระทำต่อมนุษย์อย่างเลวทรามต่ำช้า การประหัตประหาร การทารุณกรรมต่อมนุษย์ด้วยทัณฑ์ที่ทรมาน การเนรเทศ เป็นต้น[๓] ซึ่งต้องพิจารณาการกระทำเป็นเรื่องๆ ไปว่า การกระทำของรัฐประเภทใดบ้างที่เป็นการล่วงละเมิดต่อมนุษย์อย่างแจ้งชัดและสังคมต้องมีความเห็นสอดคล้องในระดับหนึ่งว่า การปฏิบัติของฝ่ายอำนาจรัฐต่อประชาชนในบางรูปแบบเป็นสิ่งที่ไม่อาจยอมรับได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีการซักถามเพิ่มเติมหรือต้องให้เหตุผลกันยืดยาว[๔] ประกอบกับการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเอง ได้เคยวินิจฉัยเกี่ยวกับการแทรกแซงในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยวิธีการอธิบายถ้อยคำต่างๆ เช่น กระทำให้ได้รับความอับอาย การติดตามไล่ล่า การเนรเทศ และการลงโทษที่มีลักษณะทารุณโหดร้าย รวมทั้งการกระทำที่เป็นการบังคับให้ทำงาน การใช้คนเป็นทาส การก่อการร้ายการทำลายล้างชาติพันธ์ หรือการนำมนุษย์ไปใช้ในการทดลอง การกระทำเหล่านี้ล้วนแต่เป็นการกระทำที่ละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ทั้งสิ้น[๕]

สำหรับลักษณะของการกระทำที่เป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ Duerig ได้จำแนกออกเป็นลักษณะต่าง ๆ ได้ดังนี้ [๖]

---

(๓) Sabine Michalowski and Lorna Woods, German Constitutional Law : the protection of Civil Liberties (England : Dartmouth, ๑๙๙๙), P. ๙๙.

(๔) บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, (เอกสารประกอบสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๒), หน้า ๖๑.

(๕) บรรเจิด สิงคะเนติ, การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐที่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, (เอกสารประกอบสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๒,หน้า ๙๔.

(๖) อ้างแล้ว, หน้า ๙๕.

๑. การกระทำที่ปรากฏอย่างชัดแจ้งว่า เป็นการละเมิดในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อันเป็นการกระทำที่ลดคุณค่าของมนุษย์ลงมาอยู่ในระดับที่เป็นเพียงสิ่งของ การกระทำที่เป็นการทรมาน การเอาคนไปเป็นทาส การขับไล่กลุ่มคน การติดตามไล่ล่า การบังคับใช้ทำงาน การก่อการร้าย การฆ่าล้างเผ่าพันธ์ การทดลองที่กระทำต่อมนุษย์

๒. การกระทำที่เป็นการลงโทษในทางอาญา หากแต่เป็นการลงโทษที่รุนแรงเกินควร หรือการลงโทษที่ทารุณโหดร้าย

๓. การกระทำใด ๆ ที่มนุษย์เป็นเพียงวัตถุของการกระทำนั้น

๔. การล่วงละเมิดไปในขอบเขตอันมีลักษณะเป็นเรื่องส่วนบุคคล

๕. การละเมิดในชื่อเสียงเกียรติยศของบุคคลอันเกิดมาจากการกระทำของรัฐ

ในส่วนของนักกฎหมายและนักวิชาการไทยเอง ได้ให้ความหมายของคำว่า "ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์" ไว้ดังนี้

ธงทอง จันทรางศ[๗] ได้อธิบายความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ว่า มนุษย์ด้วยกันไม่ว่าจะเป็นคนไทยหรือคนต่างชาติก็แล้วแต่ จะมาประพฤติมาปฏิบัติต่อพวกเราหรือต่อพวกคนไทยคนใดคนหนึ่งในลักษณะที่ไม่เคารพอย่างเป็นมนุษย์ไม่ได้ เช่น ปฏิบัติเยี่ยงสัตว์ ปฏิบัติโดยวิธีการอันมนุษย์ไม่พึงกระทำพฤติการณ์อย่างนั้นต่อกัน คำว่า **"ความเป็นมนุษย์"** ในที่นี้จะมุ่งหมายในลักษณะที่เป็นการคุ้มครองในฐานะที่มีความเป็นมนุษย์เสมอกัน ไม่มีใครยิ่งใหญ่ ไม่มีใครเป็นชนชั้นที่สูงหรือต่ำกว่ากัน ไม่ว่าชาวนา ชาวไร่ เกษตรกร ผู้ใช้แรงงาน ข้าราชการ พ่อค้าวานิช หรือแม้กระทั่งเด็กหรือผู้ใหญ่ก็แล้วแต่ ทุกคนมีความเป็นมนุษย์ มีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เสมอกันตามบทบัญญัติแห่งมาตรา ๔ นี้

---

[๗] โปรดดูรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๓ วันจันทร์ที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๔๐ หน้าที่ ๖๘/๓ ๖๙/๑

มานิตย์ จุมปา[๘] ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หมายถึง คุณค่าของความเป็นมนุษย์ที่มีอยู่ในตัวบุคคลทุกคน รัฐธรรมนูญได้ให้ความคุ้มครองซึ่งรัฐจะต้องปฏิบัติต่อประชาชน โดยถือว่าประชาชนเป็นมนุษย์คนหนึ่ง รัฐจะปฏิบัติต่อประชาชนเสมือนหนึ่งประชาชนไม่ใช่มนุษย์ไม่ได้ และจะปฏิบัติต่อคนเสมือนคนเป็นสัตว์สิ่งของไม่ได้

การกระทำใดๆ ที่มีลักษณะเป็นการล่วงละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในบริบทของไทยนั้น แม้ว่าในขณะนี้ยังมิได้มีความชัดเจน แต่เชื่อมั่นว่าในอนาคตอันใกล้นี้ ศาลรัฐธรรมนูญอาจจะได้มีคำวินิจฉัยวางแนวบรรทัดฐานในเรื่องนี้ เพื่อปกป้องและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของปวงชนชาวไทย

สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ

สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ให้แก่ราษฎรนั้น ถือว่าเป็นคุณค่าสูงสุดซึ่งองค์กรต่าง ๆ ของรัฐทุกองค์กร ไม่ว่าจะเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ องค์กรผู้ใช้อำนาจบริหารหรือองค์กรผู้ใช้อำนาจตุลาการก็ตาม จะต้องเคารพและให้ความคุ้มครอง บรรดาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิและเสรีภาพจึงมิได้มีฐานะเป็นแต่เพียง "คำประกาศ" อุดมการณ์ของรัฐเท่านั้นหากแต่มีฐานะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลใช้บังคับโดยตรง (Self - executing) แก่องค์กรของรัฐเหล่านั้นเลยทีเดียว[๙] สิทธิและเสรีภาพของบุคคลจึงเป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับใช้เพื่อกำหนดวิถีชีวิตของตนของมนุษย์ กล่าวคือ หากมนุษย์ปราศจากสิทธิและเสรีภาพเสียแล้ว การกำหนดวิถีชีวิตของคนก็ย่อมหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่ต้องถูกแทรกแซงจากผู้อื่น โดยเฉพาะอย่าง

---

(๘) มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๑), หน้า ๓๒.

(๙) วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ รายงานการวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทย เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.), (กันยายน ๒๕๓๘), หน้า ๙.

ยิ่งจากผู้ปกครองรัฐ[๑๐]

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของปวงชนชาวไทยไว้หลายประการ ซึ่งสามารถกำหนดหรือแบ่งสิทธิและเสรีภาพออกเป็น ๓ ประเภท[๑๑] ดังนี้

ประเภทแรก สิทธิและเสรีภาพบางประเภทอาจเป็น**สิทธิบริบูรณ์** (absolute rights) ซึ่งหมายความว่า เป็นสิทธิเด็ดขาดไม่อาจถูกจำกัดได้

ประเภทที่สอง สิทธิและเสรีภาพบางประเภทอาจเป็น**สิทธิสัมพันธ์** (relative rights) หรือสิทธิที่มีเงื่อนไข (qualified rights) ซึ่งหมายความว่า มิใช่สิทธิเด็ดขาด แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขหรือข้อจำกัดบางประการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดเป็นกรอบไว้

ประเภทที่สาม สิทธิและเสรีภาพบางประเภทอาจเป็น**สิทธิที่จำกัด** (restricted rights) ซึ่งหมายความว่า อาจถูกจำกัดได้เสมอและค่อนข้างง่ายมาก การจำกัดสิทธิและเสรีภาพประเภทนี้อาจทำโดยกฎหมาย และเป็นกฎหมายประเภทใดก็ได้

ดังนั้น สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จึงสามารถจัดกลุ่มตามลักษณะและประเภทดังที่กล่าวมาแล้วได้ดังนี้ [๑๒]

---

[๑๐] ธีระ สุธีวรางกูร, ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกลไกและกระบวนการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรอง, (เอกสารสรุปสาระสำคัญการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๑), หน้า ๕๙.

[๑๑] วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, พิมพ์ครั้งที่ ๓/๒๕๓๐), หน้า ๖๔๗ - ๖๔๘.

[๑๒] โปรดดู นันทวัฒน์ บรมานันท์, รายงานการวิจัย เรื่อง ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลตามมาตรา ๑๙๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เสนอสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ (ธันวาคม ๒๕๔๓), หน้า ๗ - ๒๙.

๑. สิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยเด็ดขาด ที่รัฐไม่อาจจะออกกฎหมายจำกัด ได้แก่

๑.๑ ความเสมอภาคในทางกฎหมายและการห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม (มาตรา ๓๐) ได้วางหลักการรับรองสิทธิของบุคคลทุกคนว่ามีความเสมอภาคเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายไม่ว่าจะมีฐานะอย่างไร ไม่ว่าจะเป็นเพศชายหรือเพศหญิง อีกทั้งยังกำหนดถึงการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมไว้ด้วย

๑.๒ การรับโทษอาญา (มาตรา ๓๒) ได้วางหลักการในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่จะไม่ถูกบังคับใช้กฎหมายอาญาที่มีผลเป็นการย้อนหลัง และรับรองถึงการที่จะกำหนดโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะทำความผิดไม่ได้

๑.๓ การสันนิษฐานเกี่ยวกับคดีอาญา (มาตรา ๓๓) เพื่อรับรองสิทธิของบุคคลที่ต้องตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลย โดยยืนยันถึงสิทธิของบุคคลดังกล่าวถือว่าเป็นผู้ไม่มีความผิดจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา และนอกจากนี้หากศาลยังไม่มีคำพิพากษาอันถึงที่สุดที่แสดงว่า บุคคลนั้นเป็นผู้กระทำผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเหมือนเป็นบุคคลผู้กระทำความผิดไม่ได้

๑.๔ สิทธิในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และความเป็นอยู่ส่วนตัว (มาตรา ๓๔) ได้วางหลักในการคุ้มครองสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลในครอบครัวทั้งด้านเกียรติยศ ชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัว รวมตลอดถึงการกล่าวหรือแพร่ข้อความหรือภาพ ไม่ว่าจะโดยวิธีการใด ๆ ซึ่งมีผลเป็นการละเมิดหรือกระทบต่อสิทธิของบุคคลเอาไว้ โดยมีข้อยกเว้น คือ เว้นแต่กรณีที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน ตัวอย่างเช่น การเสนอข่าวเพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบวิพากษ์วิจารณ์บุคคลที่เป็นสาธารณะ เป็นต้น

๑.๕ เสรีภาพในการนับถือศาสนา (มาตรา ๓๘) เป็นหลักประกันถึงเสรีภาพบริบูรณ์ในการนับถือศาสนา นิกาย ลัทธิทางศาสนา และในการปฏิบัติตามศาสนบัญญัติ หรือมีเสรีภาพในการปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อของตน

เสรีภาพในลัทธินิยมทางศาสนาจะใช้ได้ต่อเมื่อไม่ขัดต่อ "หน้าที่" ของพลเมืองและในรัฐธรรมนูญก็กำหนดเอาไว้แล้ว ถึงหน้าที่ของพลเมืองว่า บุคคลมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมาย

๑.๖ เสรีภาพในทางวิชาการ (มาตรา ๔๒) มีเสรีภาพในทางวิชาการตลอดจนถึงการศึกษาอบรม การเรียน การสอน การวิจัย ตลอดจนการเผยแพร่งานวิจัยตามหลักวิชาการ โดยการใช้เสรีภาพในมาตราดังกล่าวนี้จะต้องไม่ขัดต่อหน้าที่พลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

๑.๗ สิทธิในการเข้ารับการศึกษาขั้นพื้นฐาน (มาตรา ๔๓) โดยวางหลักประกันสิทธิของบุคคลเสมอกันในการเข้ารับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปี ที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและไม่เสียค่าใช้จ่าย

๑.๘ เสรีภาพการจัดตั้งพรรคการเมือง (มาตรา ๔๗) เป็นการกำหนดให้บุคคลมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง โดยกำหนดให้เป็นเสรีภาพของประชาชนโดยสมบูรณ์ เพื่อความเข้มแข็งและเพื่อความมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานทางการเมืองเพื่อประโยชน์ของสาธารณะอย่างแท้จริง

๑.๙ สิทธิเด็ก เยาวชน และบุคคลในครอบครัว (มาตรา ๕๓) ได้รับรองสิทธิของเด็กเยาวชน และบุคคลในครอบครัวว่าได้รับความคุ้มครองโดยรัฐจากการใช้ความรุนแรงที่ไม่เป็นธรรม รวมถึงเด็กและเยาวชนซึ่งไม่มีผู้ดูแลย่อมมีสิทธิได้รับการเลี้ยงดูและรับการศึกษาอบรมจากรัฐด้วย

๑.๑๐ สิทธิต่อต้านโดยสันติวิธี (มาตรา ๖๕) เพื่อให้ประชาชนสามารถต่อต้านการได้มาซึ่งอำนาจของคนใดคนหนึ่ง หรือกลุ่มบุคคลใดกลุ่มบุคคลหนึ่ง ซึ่งมิใช่วิถีทางที่ถูกต้องตามครรลองประชาธิปไตย

๒. สิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้แต่รัฐอาจออกกฎหมายจำกัดได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขหรือข้อจำกัดบางประการที่รัฐธรรมนูญออกเป็นกรอบกำหนดไว้ ได้แก่

๒.๑ เสรีภาพของบุคคลในการเดินทาง (มาตรา ๓๖) ได้บัญญัติรับรองให้บุคคลมีเสรีภาพในการเดินทาง การเลือกถิ่นที่อยู่ในพื้นที่ใดก็ได้ภายในราชอาณาจักร เว้นแต่จะมีกฎหมายจำกัดไว้โดยเฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน การผังเมือง หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์

๒.๒ เสรีภาพในการสื่อสาร (มาตรา ๓๗) ได้รับรองเสรีภาพของบุคคลในการติดต่อสื่อสารถึงกันโดยชอบด้วยกฎหมาย และห้ามไม่ให้มีการตรวจการกัก หรือการเปิดเผยสิ่งสื่อสารที่บุคคลมีติดต่อถึงกัน รวมทั้งมิให้กระทำการใด ๆ เพื่อให้ล่วงรู้ถึงข้อความในสิ่งสื่อสาร เว้นแต่จะมีกฎหมายจำกัดเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

๒.๓ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น (มาตรา ๓๙) การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายจำกัดเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ การคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน

๒.๔ สิทธิของบุคคลที่มีเหนือสังหาริมทรัพย์ (มาตรา ๔๙) เป็นการรับรองสิทธิของบุคคลที่มีเหนืออสังหาริมทรัพย์ของตน ซึ่งรัฐไม่อาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลหรือเอกชนได้ ยกเว้นเฉพาะการออกกฎหมายเฉพาะเพื่อรัฐจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมที่เกี่ยวกับการสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน แต่การกระทำดังกล่าว รัฐต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในระยะเวลาอันสมควรแก่เจ้าของทรัพย์ด้วย

๒.๕ เสรีภาพในการชุมนุม (มาตรา ๔๔) นับเป็นสิทธิสำคัญในระบอบประชาธิปไตยซึ่งรัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ แต่การชุมนุมนั้นต้องเป็นการกระทำโดยสงบและปราศจากอาวุธ ซึ่งรัฐไม่อาจจะออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพได้ ยกเว้นกฎหมายเฉพาะในกรณีเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

๒.๖ เสรีภาพในการรวมตัวเป็นหมู่คณะ (มาตรา ๔๕) เช่น การจัดตั้งสมาคม สหภาพสหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่นๆ แต่การรวมตัวนี้อาจถูกจำกัดได้โดยอาศัยกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ

๒.๗ เสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพ (มาตรา ๕๐) เป็นบทบัญญัติที่รับรองเสรีภาพของประชาชนในการประกอบอาชีพ รวมทั้งเปิดโอกาสให้แข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม โดยรัฐจะจำกัดเสรีภาพไม่ได้ เว้นแต่การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ รวมทั้งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในด้านต่างๆ หรือเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศและเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

๒.๘ การเกณฑ์แรงงาน (มาตรา ๕๑) ห้ามรัฐมิให้มีการเกณฑ์แรงงานประชาชน เว้นแต่เพื่อประโยชน์ในการป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาโดยฉุกเฉิน หรือระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบ

๓. สิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ แต่รัฐสามารถออกกฎหมายจำกัดได้ โดยมิได้อยู่ในเงื่อนไขหรือข้อจำกัดที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ได้แก่

๓.๑ สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย (มาตรา ๓๑) ห้ามมิให้มีการทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโทษร้ายหรือไร้มนุษยธรรม แต่การประหารชีวิตตามที่กฎหมายบัญญัติ เช่น กฎหมายลักษณะอาญา หรือกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด เป็นต้น ไม่ถือว่าเป็นการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้าย หรือไร้มนุษยธรรม

๓.๒ เสรีภาพในเคหสถาน (มาตรา ๓๕) เป็นการคุ้มครองบุคคลในการที่จะอาศัยอยู่และครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข การที่บุคคลจะเข้าไปในเคหสถานของผู้อื่นหรือเข้าไปตรวจค้นโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครองจะกระทำมิได้ ยกเว้นเฉพาะกรณีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น

๓.๓ การใช้ทรัพยากรสื่อสารของชาติ (มาตรา ๔๐) ได้รับรองการจัดสรรคลื่นความถี่ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะโดยมีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรและกำกับดูแล ซึ่งจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

๓.๔ เสรีภาพในการเสนอข่าวและความคิดเห็น (มาตรา ๔๑) เป็นบทบัญญัติที่รับรองเสรีภาพของพนักงานหรือลูกจ้างทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่ประกอบกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์ภายใต้ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญ ไม่ต้องตกอยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจและเจ้าของกิจการ มาตรานี้ยังมีผลเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องตรงตามความเป็นจริง

๓.๕ สิทธิอนุรักษ์และฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น (มาตรา ๔๖) เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นให้รู้สึกรักหวงแหนและบำรุงรักษา จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๓.๖ สิทธิในทรัพย์สิน (มาตรา ๔๘) เป็นการคุ้มครองสิทธิของ

ประชาชนในการจัดการทรัพย์สินของตน รวมถึงการสืบมรดก

๓.๗ สิทธิในการรับบริการสาธารณสุขจากรัฐ (มาตรา ๕๒) เป็นบทบัญญัติที่รับรองสิทธิของประชาชนในการรับบริการทางสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน มีประสิทธิภาพและอย่างทั่วถึง แต่รัฐอาจให้สิทธิแก่ผู้ยากไร้ได้รับการรักษาพยาบาลจากสถาบันบริการทางสาธารณสุขโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายได้ โดยเป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

๓.๘ สิทธิการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ (มาตรา ๕๔ และมาตรา ๕๕) เพื่อเป็นหลักประกันว่ารัฐต้องให้ความช่วยเหลือ และอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ แก่บุคคลที่มีอายุหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ หรือบุคคลซึ่งพิการและทุพพลภาพ

๓.๙ สิทธิในทรัพยากรธรรมชาติ (มาตรา ๕๖) เป็นการรับรองและคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชน ในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ สิทธิในการให้ความเห็นและข้อเสนอแนะก่อนมีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายที่บัญญัติ เป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐ และตัวแทนของรัฐหากมีการกระทำดังกล่าว

๓.๑๐ การคุ้มครองผู้บริโภค (มาตรา ๕๗) สิทธิของผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครองจากรัฐ รวมทั้งให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค โดยมีองค์กรอิสระประกอบด้วยตัวแทนของผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และการให้ความเห็นการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค

๓.๑๑ สิทธิในการได้รับข้อมูลหรือข่าวสารจากรัฐ (มาตรา ๕๘) การรับรองสิทธิของประชาชนในการที่จะได้รับข้อมูลหรือข่าวสารจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ยกเว้นการเปิดเผยข้อมูลอาจกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชนหรือ

ส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น

๓.๑๒ สิทธิในการรับคำชี้แจงหรือเหตุผลจากรัฐ (มาตรา ๕๙) การให้สิทธิแก่ประชาชนในอันที่จะรับรู้เกี่ยวกับการที่รัฐอนุญาตหรือกระทำโครงการใดที่อาจมีผลต่อประชาชนหรือชุมชนในท้องถิ่น และประชาชนหรือคนในชุมชนนั้นมีสิทธิแสดงความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าวได้ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติ

๓.๑๓ สิทธิในการมีส่วนร่วมกระบวนการพิจารณาของรัฐ (มาตรา ๖๐) การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครอง เช่น ให้ประชาชนผู้ถูกกระทบสิทธิแสดงความคิดเห็นหรือสามารถตรวจสอบข้อมูลเอกสารต่าง ๆ ที่ใช้ประกอบการปฏิบัติราชการได้

๓.๑๔ สิทธิในการร้องทุกข์ (มาตรา ๖๑) เป็นสิทธิของประชาชนที่จะร้องทุกข์ต่อหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการรับเรื่องราวร้องทุกข์โดยตรง กรณีได้รับความเดือดร้อน หรือไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือความไม่สะดวกจากการปฏิบัติหน้าที่จากเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยหน่วยงานนั้นจะต้องพิจารณาและแจ้งผลการพิจารณาให้ประชาชนได้รับทราบภายในเวลาอันสมควร

๓.๑๕ สิทธิการฟ้องหน่วยงานของรัฐ (มาตรา ๖๒) รับรองสิทธิของประชาชนในการฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นๆ ของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดเนื่องจากการปฏิบัติงานหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการหรือพนักงานอื่นๆ ของรัฐ

๓.๑๖ สิทธิและเสรีภาพของข้าราชการ (มาตรา ๖๔) รับรองสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป แต่สิทธิและเสรีภาพอาจถูกจำกัดได้โดยผลของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับในส่วนที่เกี่ยวการเมือง สมรรถภาพ วินัย และจรรยาบรรณ

นอกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จะได้รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนดังที่กล่าวมาแล้ว ยังมีบทบัญญัติที่รับรองสิทธิและเสรีภาพในเรื่องอื่น ๆ อีก เช่น การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐหรือสร้างเจตจำนงค์ทางการเมือง สิทธิในการเสนอร่างกฎหมาย (มาตรา ๑๗๐) สิทธิในการออกเสียงประชามติ (มาตรา ๒๑๔) สิทธิในการเข้าชื่อร้องขอถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (มาตรา ๓๐๔) และสิทธิเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาตั้งแต่มาตรา ๒๓๗ มาตรา ๒๔๗ เป็นต้น

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรอง

ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้อย่างมากมายเพียงใดก็ตาม แต่สิทธิและเสรีภาพของบุคคลอาจจะถูกจำกัดได้ด้วยเหตุผล ๒ ประการ คือ

ประการแรก สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมถูกจำกัดโดยสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นที่ร่วมอยู่ในชุมชมหรือสังคม เพราะการอยู่ร่วมกันในชุมชนและสังคมย่อมมีความเป็นไปได้ที่บุคคลแต่ละคนจะใช้สิทธิและเสรีภาพของตนอย่างเต็มที่ และอาจล่วงละเมิดหรือล่วงล้ำเกินเลยเข้าไปในสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น หรือต่างคนต่างล่วงละเมิดซึ่งกันและกัน รัฐจึงมีความจำเป็นที่เข้าต้องมารักษาความสงบเรียบร้อยโดยการจัดระเบียบของชุมชนหรือสังคม เพื่อให้ชุมชนหรือสังคมอยู่อย่างปกติสุข

ประการที่สอง สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมถูกจำกัดโดย "ผลประโยชน์ของมหาชน" หรือ "ผลประโยชน์สาธารณะ" (Public Interest) เพราะในชุมชนหรือสังคมนอกจากบุคคลจะมีผลประโยชน์ของตนเองแล้ว ในชุมชนหรือสังคมยังมีผลประโยชน์ของประชาชนคนอื่น ๆ รวมอยู่ด้วยรัฐจึงมีความจำเป็นต้องเข้ามารักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนหรือของประเทศชาติไว้

จากเหตุผลดังกล่าว รัฐจึงอาจใช้อำนาจเข้ามาแทรกแซงหรือเข้ามาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ เพราะโดยหลักการแล้วหากมีความขัดแย้งเกิด

ขึ้นระหว่างสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งเป็นประโยชน์ของเอกชนกับประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะแล้ว และหากมีความจำเป็นต้องเลือกอย่างใดอย่างหนึ่งแก่เพียงประการเดียว รัฐต้องเลือกประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็นประโยชน์ของส่วนรวมหรือของคนส่วนใหญ่เป็นลำดับแรก สิทธิและเสรีภาพของบุคคลก็ย่อมถูกจำกัดได้เสมอ แต่การใช้อำนาจรัฐดังกล่าวจะต้องมีการป้องกันมิให้ผู้ปกครองรัฐสามารถใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจหรือปราศจากเหตุผล

ดังนั้น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๙ วรรคแรก[๑๓] จึงได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ดังนี้

(๑) การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

(๒) การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนด

(๓) การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องกระทำเท่าที่จำเป็น

(๔) การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้น

การออกกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองดังที่กล่าวมาแล้ว จะต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และจะต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย[๑๔]

---

(๑๓) มาตรา ๒๙ วรรคแรก บัญญัติว่า "การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นไม่ได้"

(๑๔) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๙ วรรคสอง.

การใช้กลไกทางศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ให้หลักประกันแก่ประชาชนในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของตน ซึ่งหากถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ ประชาชนสามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้สิทธิและเสรีภาพแก่ตนในการกระทำต่าง ๆ เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้[๑๕] นับเป็นกระบวนการหรือกลไกสำคัญที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดเพื่อควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือปราศจากเหตุผลจากองค์กรของรัฐ

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลหรือองค์กรตุลาการองค์กรหนึ่งที่รัฐธรรมนูญได้ก่อตั้งขึ้น และได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญไว้หลายประการ แต่อำนาจหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งของศาลรัฐธรรมนูญก็คือ การควบคุมรักษากฎหมายที่ใช้บังคับแล้วหรือร่างกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภามิให้ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ เพื่อรักษาหลักการที่ว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ อำนาจหน้าที่ดังกล่าว เป็นการให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาควบคุม ตรวจสอบและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพราะการควบคุมมิให้กฎหมายต่าง ๆ ขัดต่อรัฐธรรมนูญนั้น มีนัย ๒ นัย คือ **นัยหนึ่ง**เพื่อประโยชน์ของพลเมืองทุกคน เป็นการป้องกันพลเมืองมิให้ผู้มีอำนาจออกกฎหมายใช้อำนาจเกินขอบเขต โดยเฉพาะมิให้บทกฎหมายเหล่านี้ทำความเสียหายแก่สิทธิมนุษย์และเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้รับรู้ไว้ **อีกนัยหนึ่ง** คือ เพื่อประโยชน์แก่อำนาจสูงสุดในการปกครองเองให้มีการรักษาดุลยภาพแห่งการปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้[๑๖] ดังนั้น เมื่อมีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรอง บุคคลนั้นสามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้สิทธิและเสรีภาพแก่ตนในการกระทำต่าง ๆ

---

(๑๕) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๘ วรรคสอง.

(๑๖) ไพโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญบทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๙) หน้า ๕๔ - ๕๕.

เป็นข้อต่อสู้ในศาลอื่น ๆ หรือขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๘ วรรคสองได้

แต่การใช้กลไกทางศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้น จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด เพราะการนำคดีรัฐธรรมนูญไปยังศาลรัฐธรรมนูญนั้น มิใช่ว่าทุกปัญหาที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญจะเข้าไปสู่ศาลรัฐธรรมนูญได้เป็นการทั่วไป (Generalklausel) หากแต่เฉพาะประเภทคดีที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและในกฎหมายอื่นอย่างชัดเจนว่าให้นำคดีไปสู่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น (Enumeration) นอกจากนี้จะต้องกำหนดไว้ด้วยว่าใครจะเป็นผู้นำคดีไปฟ้องหรือร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ใครจะเป็นผู้เข้าร่วมในการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญได้บ้าง[๑๗] และเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดให้ประชาชนยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้โดยตรง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๔๑ วันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๑ ไว้เป็นบรรทัดฐานแล้วว่า ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย" ซึ่งหมายความว่า ให้ศาลเท่านั้นเป็นผู้ส่งความเห็นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย มิได้ให้สิทธิผู้ร้องหรือคู่กรณีเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงได้[๑๘] ปัญหาจึงมีอยู่ว่า เมื่อประชาชนไม่สามารถยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้

---

(๑๗) กมลชัย รัตนสกาววงศ์, ศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ, รายงานการวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) (กรุงเทพฯ : สกว. ๒๕๓๘), หน้า ๓๑.

(๑๘) โปรดดูคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๔๑ วันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๑

โดยตรงแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจะสามารถปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างไร และมีวิธีการใดให้เรื่องดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ในปัญหาดังกล่าว รัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการหรือเงื่อนไขการใช้สิทธิของประชาชนผู้ถูกล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะต้องดำเนินการตามช่องทางหรือกระบวนการดังต่อไปนี้ก่อนจึงจะสามารถใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญได้ กล่าวคือ

๑. กระบวนการทางศาล

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคแรกที่บัญญัติให้ศาลหรือประชาชนที่เป็นคู่ความในคดีเห็นว่า การที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับคดีนั้น เป็นบทบัญญัติที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราว แล้วให้ศาลเป็นผู้ส่งความเห็นเช่นว่านั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย มาตรานี้มีความมุ่งหมายที่จะให้ปัญหาการตีความหรือการวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายบทใดบทหนึ่งขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นปัญหาที่อยู่ในอำนาจเด็ดขาดของศาลรัฐธรรมนูญแต่เพียงศาลเดียว ศาลอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร จะวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวเองไม่ได้จะต้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ แต่หลักการเช่นว่านี้จะใช้บังคับแก่องค์กรที่มีสถานะเป็น "ศาล" เท่านั้น มิได้บัญญัติให้ใช้กับองค์กรอื่น ๆ ที่มิใช่ศาลด้วย[๑๙] คำว่า "ศาล" ในที่นี้จึงหมายความถึง ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่น ๆ ที่จะจัดตั้งขึ้นอนาคต เมื่อประชาชนมีปัญหาการถูกล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพ

---

[๑๙] จรัญ ภักดีธนากุล, ศาลรัฐธรรมนูญกับอำนาจวินิจฉัยว่า บทบัญญัติของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ, (เอกสารสรุปสาระสำคัญการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๑), หน้า ๗๒.

จึงมีความจำเป็นที่จะต้องใช้กระบวนการทางศาลก่อน และขอให้ศาลนั้นส่งปัญหาดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย และไม่จำกัดว่าจะต้องโต้แย้งในศาลชั้นต้นเท่านั้น จะยกเป็นข้อโต้แย้งในศาลใดก็ได้ แต่จะต้องกระทำก่อนที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด อย่างไรก็ตามศาลรัฐธรรมนูญอาจไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้หากเห็นว่า

๑.๑ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นไว้แล้ว

๑.๒ คำโต้แย้งขอคู่ความไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย

สำหรับคำว่า "บทบัญญัติแห่งกฎหมาย" นั้น แม้มิได้มีการให้คำนิยามหรือความหมายไว้แต่เมื่อวิเคราะห์หลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยแล้ว น่าจะหมายถึง กฎหมายที่ตราโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ คือ พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และพระราชกำหนดที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาแล้ว ส่วน "กฎ หรือข้อบังคับ" เป็นกฎหมายลำดับรองที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่าพระราชบัญญัติไม่ว่าจะเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบหรือข้อบังคับ ซึ่งออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารก็ไม่ถือว่าเป็น "บทบัญญัติแห่งกฎหมาย" ที่จะต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามความหมายของมาตรา ๒๖๔

๒. กระบวนการทางผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ได้จัดตั้งขึ้นใหม่ เพื่อทำหน้าที่แก้ไขปัญหาและเยียวยาความทุกข์ร้อนของประชาชน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนในฐานะผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยควบคุม ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติด้วยการให้ประชาชนเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ข้อขัดข้องอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารไปยังผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา[๒๐] ไม่ว่า

---

[๒๐] นันทวัฒน์ บรมานันท์ อ้างแล้ว, หน้า ๘๐

การกระทำนั้นจะเป็นการปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง ซึ่งมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนโดยไม่เป็นธรรม รวมถึงการล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ประชาชนย่อมมีสิทธิที่ได้รับการเยียวยาเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนนั้น โดยยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อทำหน้าที่ประสานกับฝ่ายบริหารเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ในกรณีนี้หากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับหรือการกระทำของบุคคลใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองแล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาวินิจฉัย(๒๑)

การใช้สิทธิของประชาชนผ่านกลไกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพื่อเข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนี้ นับเป็นการอำนวยความสะดวกต่อประชาชนและเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการน้อย เพราะประชาชนสามารถเสนอคำร้องโดยนำส่งด้วยตนเอง หรือส่งทางไปรษณีย์ มอบให้บุคคลอื่นนำส่งต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา หรือส่งคำร้องต่อสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้นำส่งต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็ได้(๒๒)๑)

---

(๒๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๙๘ วรรคแรก

(๒๒) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๑ วรรคแรก

บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ในช่วงระยะเวลา ๓ ปีที่ผ่านมา ศาลรัฐธรรมนูญได้เข้ามามีบทบาทในการดูแลรักษา และคุ้มครองป้องกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองมิให้ถูกล่วงละเมิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีคำร้องเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวยื่นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย จำนวน ๑๔๔ เรื่อง ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับวินิจฉัย จำนวน ๗๐ เรื่อง เนื่องจากคำร้องดังกล่าวไม่ได้ผ่านตามช่องทางหรือเงื่อนไขตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด หรือเป็นเรื่องที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยไว้แล้ว สำหรับเรื่องที่ศาลรัฐธรรมนูญรับไว้วินิจฉัยและได้ดำเนินการวินิจฉัยเสร็จแล้วมีจำนวน ๗๔ เรื่อง โดยจำแนกจำนวนเรื่องตั้งแต่ปี ๒๕๔๑ - ๒๕๔๓ ได้ดังนี้

ปี พ.ศ.	เรื่องที่วินิจฉัยเสร็จแล้ว	เรื่องที่ไม่รับวินิจฉัย	รวม
๒๕๔๑	๖	๑๗	๒๓
๒๕๔๒	๓๕	๒๐	๕๕
๒๕๔๓	๓๓	๓๓	๖๖
รวม	**๗๔**	**๗๐**	**๑๔๔**

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอีกจำนวน ๑๖ เรื่อง จากสถิติดังกล่าวจะเห็นได้ว่ามีแนวโน้มที่จะมีเรื่องเข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมากขึ้น

สำหรับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญรับรองนั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้กำหนดบทบาทไว้ ๔ ด้าน กล่าวคือ

๑. บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการป้องกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

บทบาทในด้านนี้จะเป็นการป้องกันมิให้รัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ หรือปราศจากเหตุผล ในการออกกฎหมายที่จะมาบังคับใช้กับประชาชนอันอาจจะมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หรือถ้าหากรัฐมีความจำเป็นจะออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแล้วจะต้องอ้างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจนั้นไว้ด้วย ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยรับรองไว้แล้ว คือ คำวินิจฉัยที่ ๑๕/๒๕๔๑ วันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ ที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง บัญญัติว่า "บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ" แต่รัฐสภาตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ ได้บัญญัติไว้แต่เพียงว่า "ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมิได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง... หรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมิใช่เหตุอันสมควร ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นบุคคลซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้...ให้ผู้นั้นเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด" โดยมิได้ระบุให้ชัดเจนว่าสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐนั้น คือ "สิทธิ" ในเรื่องใดบ้าง **เพราะสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐนั้น หากเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ การจำกัดสิทธิดังกล่าวจะต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ในกฎหมายด้วย** พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๒๓ กำหนดการเสียสิทธิไว้ไม่สมบูรณ์และไม่ชัดเจนให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิด้วย จึงเท่ากับเป็นการให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้กำหนดการเสียสิทธิและหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิดังกล่าว โดยไม่ผ่านกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภา จึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘

และมาตรา ๓๓๔ (๗) ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมรชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยโดยวางหลักเกณฑ์**กระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภาที่ได้กระทำขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไม่สามารถออกมาใช้บังคับได้** เป็นการป้องกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ทำให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต้องระมัดระวังในการร่างกฎหมายเข้าสภา ดังเช่น ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ที่สภาผู้แทนราษฎรได้เพิ่มบทบัญญัติโดยไม่ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภา จึงถือไม่ได้ว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา[๒๓)๒)]

๒. บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ ซึ่งมีระยะเวลาเพียง ๓ ปีเศษเท่านั้น แต่โดยที่การออกกฎหมายที่มีผลบังคับใช้มาก่อนหน้านั้นมีจำนวนมากมายและอาจจะมีคำถามหรือข้อสงสัยจากประชาชนว่า กฎหมายเหล่านั้นอาจจะมีบทบัญญัติที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือมิได้มีข้อความเป็นไปตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน หรือกฎหมายเหล่านั้นอาจจะมีข้อความเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ กรณีดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยให้การรับรองเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนบางประการไว้ดังเช่น การรับรองคุณสมบัติและสิทธิการสมัครรับเลือกตั้งเป็นกรรมการสุขาภิบาลในขณะที่ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๗ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.

---

(๒๓) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๓ - ๑๔/๒๕๔๑ วันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๑

๒๕๔๑ มาตรา ๔๓ ได้แก่ พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕[๒๔] การรับรองสิทธิของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ คือ สิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติรับรองไปถึงสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่หน่วยงานซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา[๒๕] และการจำกัดสิทธิมิให้คู่ความฎีกา ในคดีที่ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์พิจารณายกฟ้องตามมาตรา ๒๒๐ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ เพราะกฎหมายดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่จะไม่ให้คดีที่ศาลพิพากษายกฟ้องถึงสองศาลนำมาพิจารณาศาลฎีกาอีก และการจำกัดสิทธิในการฎีกามิได้จำกัดไว้โดยเด็ดขาด เพราะได้บัญญัติไว้เป็นการผ่อนคลายในมาตรา ๒๒๑ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว[๒๖]

๓. บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการรักษาสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

บทบาทในด้านนี้จะเป็นการเยียวยาแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในเรื่องอันสืบเนื่องมาจากองค์กรของรัฐต่าง ๆ ได้ใช้อำนาจล่วงละเมิดหรือริดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนเสียไป ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยเพื่อรักษาสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่เสียไปแล้วคืนกลับมามีสิทธิอีกครั้งหนึ่งดังเช่น การรักษาสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้วินิจฉัยว่าขาดคุณสมบัติเพราะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐทำให้เป็นผู้ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไปแล้ว คืนกลับมาเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาอีกครั้งหนึ่ง[๒๗] และการรักษาสิทธิของผู้สมัครรับ

---

[๒๔] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๙/๒๕๔๑ วันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๑

[๒๕] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๒/๒๕๔๑ วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๑

[๒๖] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๖/๒๕๔๑ วันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๑

[๒๗] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๔๓ วันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓

เลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ และมีคำสั่งให้ไม่เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เพราะเหตุว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ผู้นั้นได้กระทำการใด ๆ ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเชื่อว่าเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม การออกระเบียบดังกล่าวของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นการเพิ่มเติมลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๒๖ มิได้ให้อำนาจไว้[๒๘]

๔. บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชน

การส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจและตระหนักในสิทธิและเสรีภาพของตนเองนับว่าเป็นสิ่งจำเป็น และต้องกระทำโดยเร่งด่วนที่สุด เพราะสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองจะปรากฏขึ้นจริงไม่ได้ หากประชาชนไม่มีการเรียนรู้ และไม่สามารถปกปักษ์พิทักษ์รักษาสิทธิและเสรีภาพด้วยตนเอง ศาลรัฐธรรมนูญได้เห็นถึงความสำคัญดังกล่าวจึงได้จัดทำโครงการเพื่อเผยแพร่ให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน นิสิต และนักศึกษา ข้าราชการ และผู้นำองค์กรท้องถิ่นเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพและเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ เช่น การจัดทำเอกสารเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย ทั้งแจกฟรีและเสียค่าสมาชิกรายปี การจัดสัมมนาทางวิชาการ การจัดนิทรรศการ การตอบปัญหาชิงทุนการศึกษาของนักเรียนระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอุดมศึกษา รวมถึงการศึกษาวิจัยประเด็นที่เป็นสำคัญของรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

---

[๒๘] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๔๓ วันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๓

บทสรุป

ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญนับเป็นองค์กรที่มีความสำคัญในการพิทักษ์คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรอง เพราะผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญถือเป็นเด็ดขาดไม่สามารถอุทธรณ์หรือฎีกาต่อไปได้อีก และมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์อื่นของรัฐ[๒๙] และในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพใด ๆ ก็ตามย่อมผูกพันองค์กรถึงที่กล่าวมาแล้วโดยตรงในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายและการตีความกฎหมาย[๓๐] แต่การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้เกิดขึ้นในความจริงได้นั้น ลำพังแค่ศาลรัฐธรรมนูญเพียงองค์กรเดียวไม่สามารถที่จะกระทำได้ องค์กรของรัฐทุกองค์กรไม่ว่าจะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ องค์กรที่ใช้อำนาจบริหารหรือองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ จะต้องมีส่วนร่วมในการดูแลและตรวจสอบอย่างจริงจัง เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน

---

(๒๙) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๘

(๓๐) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗

บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ

รองศาสตราจารย์ ดร. บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ
อาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

จากประสบการณ์ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทย ที่มีจัดตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๘๙ เมื่อพิจารณารวมระยะเวลาในการปฏิบัติงานขององค์กรดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า ในช่วงระยะเวลาเกือบห้าสิบปีของการมีองค์กรดังกล่าวนั้น จะปรากฏว่ามีคำวินิจฉัยไม่ถึง ๒๐ เรื่อง[12] ซึ่งเป็นเครื่องชี้ให้เห็นได้ว่า องค์ประกอบ ตลอดจนกลไกและการดำเนินงานขององค์กรดังกล่าวไม่สามารถสนองเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยในที่นี้จะไม่กล่าวถึงการให้หลักประกันในแง่ของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน[13] ซึ่งเป็นการเรียกร้องที่สูงขึ้นไปอีกระดับหนึ่ง

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในการนำเสนอผลงานวิจัยในหัวข้อ "ศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ"[14] ที่เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย เพื่อจัดทำข้อเสนอในการปฏิรูปการเมืองต่อไปนั้น ดร. กมลชัย รัตนสกาววงศ์ ซึ่งเสนอให้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นมาทำหน้าที่แทนคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ แต่มิได้มีการพิจารณาในประเด็นที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้ามามี

---

[12] โปรดดู ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ : บทวิเคราะห์, ใน : รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ ๘๐ ปี ศาสตราจารย์ ไพโรจน์ ชัยนาม, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๓๕, หน้า ๔๑

[13] โปรดดูคำวินิจฉัยที่ ต. ๑๓ / ๒๕๑๓

[14] โปรดดู กมลชัย รัตนสกาววงศ์, ศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ ๒๕๓๘

บทบาทในการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ทั้งๆ ที่ในผลงานชิ้นเดียวกันนั้น ก็ได้มีการพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ในการพิจารณาคำร้องทุกข์ตามรัฐธรรมนูญ (Verfassungsbeschwerde) ซึ่งเป็นบทบาทสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ในการปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทั้งนี้อาจเป็นเพราะผู้เขียนผลงานวิจัยชิ้นดังกล่าวต้องการจะเน้นภารกิจเฉพาะหน้าที่จำเป็นจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงทางด้านองค์กรให้ลุล่วงไปเสียก่อน เรื่องของการคุ้มครองสิทธิจึงเฟ้นเฉพาะเรื่องที่ผู้เขียนนั้นเห็นว่ามีความสำคัญเป็นเรื่องๆ มาบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ เช่น การคุ้มครองสิทธิของสมาชิกพรรคการเมือง ที่ถูกขับออกจากพรรคโดยมติที่มิชอบด้วยกฎหมาย หรือการคัดค้านการเลือกตั้ง เป็นต้น[15]

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน[16] ได้บัญญัติให้มีการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมทั้งสิทธิเสรีภาพ[17] โดยวางกลไกในการคุ้มครองไว้ในส่วนที่เป็นสารบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรของรัฐที่จะต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในการใช้อำนาจของตน (มาตรา ๒๖) แม้แต่การตรากฎหมายออกมาจำกัดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญก็ยังไม่สามารถจำกัดในส่วนที่เป็นสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพได้ ทั้งยัง

---

15 เรื่องเดียวกัน หน้า ๖๓

16 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา พ.ศ. ๒๕๔๐ เล่ม ๑๑๔ ตอนที่ ๕๕ ก วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐

17 สำหรับความสำคัญและประวัติความเป็นมาของการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ โปรดดู *อุดม รัฐอมฤต / นพนิธิ สุริยะ / บรรเจิด สิงคะเนติ*, การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคล ตามมาตรา ๒๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, กรุงเทพฯ ๒๕๔๔ ; *บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ*, รายการผลการวิจัยเรื่อง "หลักการใช้อำนาจขององค์กรที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ" , เสนอต่อ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ (มปพ) ;

จะต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้น ๆ (มาตรา ๒๙) และเพื่อให้การคุ้มครองดังกล่าวมีผลในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้บุคคลสามารถอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และใช้สิทธิและเสรีภาพของตนเองและเมื่อจำเป็น กล่าวคือถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ ก็ยังสามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้โดยตรง (มาตรา ๒๘) โดยไม่จำเป็นต้องรอให้มีการตรากฎหมายออกมากำหนดรายละเอียดในเรื่องนั้น ๆ เสียก่อน ดังที่เคยเข้าใจกันมาในอดีต

ประเด็นที่น่าสนใจก็คือ นอกจากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังมีบทบัญญัติตามมาตรา ๒๗ ซึ่งกำหนดว่า "สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรง ในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง" ซึ่งย่อมหมายความว่า นอกจากจะมีสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้ง ยังอาจมีสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยปริยาย และสิทธิเสรีภาพโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ได้อีกด้วย

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๗ นี้ ย่อมเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงบทบาทและความสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญ เพราะไม่ว่าจะเป็นสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยปริยาย หรือ สิทธิเสรีภาพโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ล้วนเป็นผลมาจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่วินิจฉัยรับรองความเป็นสิทธิเสรีภาพดังกล่าวไว้ทั้งสิ้น รัฐธรรมนูญจึงเป็นผู้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้ทำหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยทั่วไปของประชาชน

สำหรับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยทั่วไปของประชาชนดังกล่าวนั้น หากเป็นกรณีของการออกกฎหมายมาใช้บังคับที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ปัญหาคงจะมีไม่มากนัก เนื่องจากรัฐธรรมนูญเองได้

บัญญัติขั้นตอนในการตรวจสอบกฎหมายดังกล่าวของศาลรัฐธรรมนูญไว้แล้ว ในมาตรา ๒๖๒ และ มาตรา ๒๖๔ แต่หากเป็นกรณีของการละเมิดสิทธิเสรีภาพในกรณีอื่น เช่น กรณีคำสั่งทางปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ได้ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒[18] เนื่องจากมิได้มีการอุทธรณ์คำสั่งนั้น ภายในกำหนดระยะเวลา ๑๕ วัน ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙[19] หรือแม้กระทั่งคำพิพากษาของศาลโดยเฉพาะอย่างยิ่ง โดยคำพิพากษาอันเป็นที่สุดของศาลอื่นๆ

ผู้เขียนจึงขอตั้งเป็นประเด็นปัญหาตามตัวอย่างข้างต้นในที่นี้ว่า คำสั่งทางปกครอง ซึ่งกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการอุทธรณ์เพียง สิบห้าวัน และผู้รับคำสั่งไม่สามารถดำเนินการอุทธรณ์ได้ทันตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด หรือคำพิพากษาของศาลใดศาลหนึ่ง อันเป็นคำพิพากษาที่มีผลเป็นที่สุดแล้ว กรณีจะเป็นเช่นไร หากตามคำสั่งทางปกครองหรือคำพิพากษาดังกล่าวมีการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ประเด็นหลังนี้อาจไม่เป็นที่พอใจสำหรับบรรดาผู้พิพากษาของศาลทั้งหลาย แต่โดยความเคารพในบรรดาผู้ทรงเกียรติที่นั่งบัลลังก์ตัดสินคดีทั้งหลาย ก็คงจะเป็นที่ยอมรับกันได้ว่า แม้ท่านเหล่านั้นจะมีความเชี่ยวชาญในสาขาของตน แต่ก็อาจไม่มีความเข้าใจในความหมายของสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างเพียงพอ จึงอาจเกิดความผิดพลาดในการพิพากษาคดีเกี่ยวกับเรื่องเหล่านี้ขึ้นมาได้เช่นกัน แต่ไม่ว่ากรณีจะเป็นเช่นไร ผู้ที่ได้รับผลร้ายก็คือประชาชน ทั้งๆ ที่ตามรัฐธรรมนูญแล้วเขาไม่ควรที่จะเป็นผู้ที่ต้องได้รับผลร้ายเช่นนั้น ฉะนั้น หากพิจารณาด้วยใจที่เป็นธรรมโดยยึดผลประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้งแล้ว น่าที่จะต้องหาทางเยียวยาในประเด็นปัญหาเหล่านี้

---

[18] ประกาศในราชกิจจานุเบกษา พ.ศ. ๒๕๔๒ เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๙๔ ก วันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๒

[19] ประกาศในราชกิจจานุเบกษา พ.ศ. ๒๕๓๙ เล่ม ๑๑๓ ตอนที่ ๖๐ ก วันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๓๙

เพื่อเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าวในต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จึงได้มีการเปิดช่องให้ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนข้างต้นสามารถมาร้องทุกข์ตามรัฐธรรมนูญต่อศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้ [20] โดยเปิดโอกาสให้ร้องทุกข์ได้กับมาตรการทุกอย่างของรัฐ กล่าวคือ ทั้งมาตรการทางนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ ในส่วนของมาตรการทางนิติบัญญัติ ได้แก่การร้องทุกข์ว่า กฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราออกมาฉบับใดฉบับหนึ่งขัดต่อสิทธิเสรีภาพของตนที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเป็นเหตุให้ตนได้รับผลกระทบโดยตรงในปัจจุบัน กรณีดังกล่าวรวมทั้งกรณีที่ผู้เสียหายได้รับความเดือดร้อนจากคำสั่งหรือมาตรการใด ๆ ของฝ่ายอำนาจรัฐแต่ไม่สามารถใช้สิทธิทางศาลได้ ผู้เสียหายสามารถยื่นคำร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้ภายใน ๑ ปี นับแต่มีการประกาศใช้กฎหมายหรือมีการกำหนดมาตรการหรือออกคำสั่งนั้น ๆ ส่วนมาตรการทางบริหารหรือตุลาการผู้เสียหายจะต้องดำเนินการตามกระบวนยุติธรรมตามที่กฎหมายกำหนดให้ถึงที่สุดก่อน หากมีคำพิพากษาอันเป็นที่สุดแล้ว ผู้ร้องทุกข์ต้องยื่นคำร้องทุกข์ภายใน ๑ เดือน นับแต่มีการแจ้งคำพิพากษาให้ทราบและเพื่อให้เกิดความชัดเจน และเป็นการป้องกันมิให้มีคดีมโนสาเร่เข้ามารกศาลมาก นักกฎหมายจึงกำหนดเงื่อนไขสำหรับการร้องทุกข์ไว้ โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ มาตรา ๙๐ อนุมาตรา ๑ กำหนดเป็นเงื่อนไขสำหรับการร้องทุกข์ตามรัฐธรรมนูญไว้สามประการด้วยกัน กล่าวคือ

๑) ผู้ร้องจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจรัฐ

---

[20] โปรดดู กมลชัย รัตนสกาววงศ์ , ศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ , กรุงเทพฯ ๒๕๓๘ หน้า ๓๙-๔๐ ; *บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ* , คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : รัฐธรรมนูญเยอรมัน , กรุงเทพฯ ๒๕๓๕ , หน้า ๖๘ ๗๐ ; *บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ*, รายงานผลการวิจัย เรื่อง "ศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ : ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างระบบของไทยกับของเยอรมัน" เสนอต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา (มปพ) หน้า ๘๖-๙๐

๒) ผู้ร้องจะต้องระบุด้วยว่า การใช้อำนาจรัฐตามข้อแรกนั้น กระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานสิทธิใดสิทธิหนึ่งของตน หรือสิทธิตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๙๐ อนุมาตรา ๑

๓) ผู้ร้องจะต้องกล่าวอ้างว่า การกระทบสิทธิตามข้อสอง ทำให้สิทธิของตนเสียหาย นอกจากนี้แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ยังตั้งเป็นเงื่อนไขต่อไปอีกว่า ความเสียหายแห่งสิทธิดังกล่าว จะต้องเป็นสิทธิของผู้ร้องเอง และผู้ร้องได้รับผลกระทบโดยตรง อีกทั้งจะต้องเป็นผลกระทบที่เป็นปัจจุบันอีกด้วย [21]

การร้องทุกข์ตามรัฐธรรมนูญนี้ หากฟังโดยผิวเผินแล้ว คล้ายกับว่า เป็นกระบวนการพิเศษในการเรียกร้องสิทธิสำหรับสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ ซึ่งความจริงแล้วความเข้าใจดังกล่าวเป็นความเข้าใจที่ผิด โดยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ของเยอรมัน ได้เคยมีคำวินิจฉัยไว้แล้วว่า การร้องทุกข์ตามรัฐธรรมนูญนั้น มิใช่กระบวนวิธีพิจารณาที่เพิ่มเติมขึ้นมาจากกระบวนวิธีพิจารณาของศาลยุติธรรมธรรมดาหรือศาลปกครองแต่อย่างใด หากแต่เป็นกระบวนวิธีพิจารณาพิเศษ ที่เป็นการโอนอำนาจการตัดสินใจครั้งสุดท้าย เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาสู่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ ให้ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เป็นผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยเท่านั้นเอง[22] ซึ่งหมายความว่า การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เป็นกระบวนการเฉพาะสำหรับสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ประชาชนมีหลักประกันว่าสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของตนนั้น อย่างน้อยก็มีศาลรัฐธรรมนูญเป็นที่พึ่งสุดท้ายได้

นอกจากนี้แล้ว การร้องทุกข์ตามรัฐธรรมนูญก็มิได้มีผลเป็นการชะลอ

---

[21] สำหรับรายละเอียด โปรดดู *บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ*, รายงานผลการวิจัย เรื่อง "ศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ : เปรียบเทียบระหว่างระบบของไทยกับของเยอรมัน" เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (มปพ) หน้า ๘๖-๙๐

[22] BVerfGE ๑๘, ๓๑๕ (๓๒๕) ; ๖๘, ๓๗๖ (๓๗๙f.)

การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายแต่อย่างใด[23] เว้นแต่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์จะตัดสินตามคำร้อง เมื่อมีการตัดสินเช่นนั้น จึงจะมีผลต่อการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ ได้

เนื่องจากมีคำร้องทุกข์ตามรัฐธรรมนูญเข้ามาสู่การพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญเป็นจำนวนมาก จึงมีการริเริ่มแนวคิดที่จะตั้งองค์คณะย่อยขึ้นมาตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๕๖ เพื่อให้เข้ามาทำหน้าที่ยกคำร้อง สำหรับกรณีที่คำร้องทุกข์ตามรัฐธรรมนูญนั้นไม่มีช่องทางที่จะชนะหรือดำเนินการให้เป็นไปตามคำร้องได้ มาในปี ค.ศ. ๑๙๘๕ จึงมีการขยายอำนาจสำหรับองค์คณะเล็กให้มีอำนาจในการสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาได้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อความคล่องตัวในการพิจารณาของศาล และเป็นการเพิ่มขีดความสามารถให้ศาลสามารถจัดการกับปัญหาการร้องทุกข์ตามรัฐธรรมนูญที่หลั่งไหลมาสู่ศาลได้นั่นเอง

ฉะนั้น หากศาลรัฐธรรมนูญของไทยประสงค์จะทำหน้าที่เป็นหลักประกันทางด้านสิทธิขั้นพื้นฐานของชนชาวไทยอย่างแท้จริง ศาลรัฐธรรมนูญ ก็คงจะต้องพิจารณาบทบาทในส่วนนี้ให้มีการเพิ่มเติม เสริมขึ้นจากอำนาจหน้าที่ ที่ศาลฯ มีอยู่เดิม โดยการเพิ่มอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญให้สามารถพิจารณาวินิจฉัยคำร้องทุกข์ตามรัฐธรรมนูญทำนองเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ของเยอรมัน เพราะการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถขอพึ่งบารมีศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงได้ เพื่อให้บทบัญญัติทั้งหลายตามรัฐธรรมนูญที่ได้ยกมาข้างต้นเป็นจริงในทางปฏิบัติได้นั่นเอง แม้ว่าการเปิดช่องดังกล่าวอาจทำให้มีคดีหลั่งไหลมาสู่ศาลเป็นจำนวนมาก แต่ในส่วนนั้นย่อมกล่าวได้ว่า เป็นปัญหาในทางปฏิบัติ ซึ่งในต่างประเทศก็ได้ประสบมาแล้วและหาหนทางแก้ไขได้เช่นเดียวกัน

สำหรับวิธีการที่จะได้มาซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวของศาลรัฐธรรมนูญคงเป็นประเด็นที่จะต้องพิจารณากันต่อไป หลังจากที่มีการรับในหลักการตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

---

[23] BVerfGE ๑๘, ๓๑๕ (๓๒๕) ; ๙๓, ๓๘๑ (๓๘๕).

การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ โดยให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ

*บุญเสริม นาคสาร**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้มีบทบัญญัติที่รับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแตกต่างจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในอดีตหลายประการ พร้อมกับได้ก่อตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่อีกหลายองค์กรเพื่อให้มีบทบาทหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นต้น สำหรับศาลรัฐธรรมนูญนั้น กล่าวได้ว่า เป็นองค์กรหลักในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยศาลรัฐธรรมนูญนั้น โดยหลักแล้วรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติให้สิทธิกับประชาชนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง ยกเว้นในเรื่องเสรีภาพของประชาชนในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองเท่านั้นที่รัฐธรรมนูญให้ประชาชนมีสิทธิยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาได้โดยตรง และในบทความนี้ได้มีข้อเสนอว่า การให้สิทธิกับประชาชนที่ได้ใช้สิทธิทางศาลอื่นจนถึงที่สุดแล้ว มีสิทธิยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญอีกชั้นหนึ่งนั้น จะทำให้ประชาชนได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง

(๑) ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยคดี

ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยคดีสามารถแยกตาม

* เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗ว สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ โดยแยกได้ดังนี้

๑. การควบคุมร่างกฎหมายก่อนประกาศใช้บังคับ มิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ร่างกฎหมายใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว แต่ยังไม่ได้นำร่างกฎหมายนั้นขึ้น ทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างกฎหมายนั้น[24] มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้น โดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการตรากฎหมายที่รัฐธรรมนูญกำหนด มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี เพื่อส่งความเห็นดังกล่าวนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และในกรณีนายกรัฐมนตรี หากเห็นว่าร่างกฎหมายใด[25] มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการตรากฎหมายที่รัฐธรรมนูญกำหนด ก็มีสิทธิยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ เช่นเดียวกัน

๒. การควบคุมกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับแล้ว มิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

กฎหมายที่ประกาศใช้บังคับแล้ว อาจขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดย ๒ ช่องทาง คือ

๒.๑ ช่องทางแรกเป็นการเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาโดยศาล **(ศาลที่มีสิทธิเสนอ คือ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร)** กล่าว

---

[24] หากเป็นกรณีร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน ไม่น้อยกว่ายี่สิบคนมีสิทธิเสนอความเห็นเช่นเดียวกัน

[25] ร่างกฎหมาย หมายถึง ร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

คือ จะต้องเป็นคดีความในศาลแล้ว และ ในชั้นการพิจารณาของศาลไม่ว่าจะเป็นในชั้นศาลใด หากคู่ความโต้แย้งว่ากฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับในคดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือศาลเองเห็นว่ากฎหมายที่จะใช้บังคับในคดีนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ก็ให้ส่งความเห็นนั้นไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

๒.๒ ช่องทางที่สองเป็นการเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาโดย**ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา** กรณีนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นคดีความกันในศาลก่อนเหมือนกรณีช่องทางแรก แต่เป็นกรณีที่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า กฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใด มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘

๓. การควบคุมเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหาร

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๙ กำหนดให้**สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่ามีอยู่ของแต่ละสภา** มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาที่ตนเป็นสมาชิก เพื่อเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดโดยการเสนอของคณะรัฐมนตรีไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ มิได้เป็นกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ

๔. การวินิจฉัยสมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภาสิ้นสุดลงหรือไม่ ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงหรือไม่ หรือกรรมการการเลือกตั้งต้องพ้นจากตำแหน่งหรือไม่

รัฐธรรมนูญได้กำหนดคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของสมาชิก

รัฐสภา รัฐมนตรี และกรรมการการเลือกตั้งไว้ หากมีผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม **สมาชิกรัฐสภา**[26] มีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าการดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา รัฐมนตรี หรือกรรมการการเลือกตั้งสิ้นสุดลงหรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๖ มาตรา ๒๑๖ และมาตรา ๑๔๒

๕. การวินิจฉัยให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จ พ้นจากตำแหน่งและต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกรัฐสภา เป็นต้น มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตนเองพร้อมทั้งคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง ดังนั้น หากมีการจงใจไม่ยื่นหรือยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ก็จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งและต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลา ๕ ปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๕

๖. การวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กำหนดว่า ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจ

---

[26] กรณีการวินิจฉัยสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาหรือความเป็นรัฐมนตรีสุดสุดหรือไม่ ผู้มีสิทธิเข้าชื่อ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา ส่วนกรณีการวินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งหรือไม่ ผู้มีสิทธิเข้าชื่อ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

หน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้**องค์กร**[27] **นั้น หรือประธานรัฐสภา** เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

๗. อำนาจหน้าที่อื่น ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

๗.๑ กรณีที่**สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง กรรมการบริหารของพรรคการเมือง** หรือสมาชิกพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๗[28]

๗.๒ กรณีที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใด กระทำการเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญ ผู้รู้เห็นการกระทำดังกล่าว ได้เสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริง และยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว หรือสั่งยุบพรรคการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓[29]

๗.๓ กรณีที่พรรคการเมืองมีมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ซึ่งจะทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทน

---

[27] องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็น ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้นั้น หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๕๘-๖๒/๒๕๔๓

[28] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๘ กำหนดจำนวนผู้มีสิทธิร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญ คือ สมาชิกพรรคการเมืองซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมืองจำนวนไม่น้อยกว่าห้าสิบคน

[29] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๗ ได้กำหนดเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓

ราษฎรสิ้นสุดลง และ**สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร**ผู้นั้น ได้อุทธรณ์คัดค้านมติของพรรคการเมืองต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๘(๘)[30]

๗.๔ กรณีที่**สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา** เห็นว่าร่างกฎหมายที่เสนอหรือส่งให้พิจารณาเป็นร่างกฎหมายที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างกฎหมายที่ต้องยับยั้งไว้ ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาจึงส่งร่างกฎหมายนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๗

๗.๕ กรณีที่**สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา** เห็นว่าในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายแผ่นดินของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมาธิการ มีการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จึงเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐

๗.๖ กรณีที่ **สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันไม่น้อยกว่ายี่สิบคน** เห็นว่าร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา หรือร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนด มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี เพื่อส่งความเห็นดังกล่าวนั้นให้ ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๓

๘. อำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

---

[30] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๒ ได้กำหนดการอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๘(๘)

๘.๑ กรณีที่ผู้**ขอจัดตั้งพรรคการเมือง**ซึ่งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองของนายทะเบียนพรรคการเมือง[31] ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาดคำสั่งของนายทะเบียนพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๗

๘.๒ กรณีที่หัวหน้าพรรคการเมือง คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือกรรมการบริหารพรรคการเมือง จัดให้พรรคการเมืองกระทำการใดๆ ฝ่าฝืนนโยบายพรรคการเมือง หรือข้อบังคับพรรคการเมือง อันอาจเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองได้เตือนให้ระงับหรือจัดการแก้ไขการกระทำนั้นแล้วไม่ปฏิบัติตามคำเตือน **นายทะเบียนพรรคการเมือง** จึงยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ระงับหรือจัดการแก้ไขการกระทำดังกล่าว หรือให้หัวหน้าพรรคการเมือง หรือกรรมการบริหารพรรคการเมือง ทั้งคณะ หรือบางคน ออกจากตำแหน่ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๗

๘.๓ กรณีที่**นายทะเบียนพรรคการเมือง**ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจาณาสั่งให้ยุบพรรคการเมือง เมื่อมีเหตุของการเลิกหรือยุบพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕

๘.๔ กรณีที่**อัยการสูงสุด หรือนายทะเบียนพรรคการเมือง** ยื่นคำร้องต่อ ศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจาณาสั่งให้ยุบพรรคการเมือง เมื่อมีเหตุของการยุบพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗

---

[31] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง กำหนดให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง และเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งตราขึ้นให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๘ โดยต้องมีสาระสำคัญในเรื่องเกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมือง การเลิกพรรคการเมือง การดำเนินการพรรคการเมือง การสนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนาสาขาพรรค การสนับสนุนทางการเงิน การตรวจสอบสถานะทางการเงิน การจัดทำบัญชีรายรับและรายจ่าย และบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของพรรคการเมือง โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๘ ไม่ได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ใดๆ ที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง และเมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง ก็มีเพียง ๓ มาตรา เท่านั้น คือ มาตรา ๔๗ มาตรา ๖๓ และมาตรา ๑๑๘(๘) ตามที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น แต่ฝ่ายนิติบัญญัติก็ได้ตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองโดยกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องอื่นๆ ที่นอกเหนือจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

การกำหนดให้ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ดังกล่าวแล้วข้างต้น มีข้อควรพิจารณา ดังนี้

(๑) การกำหนดให้**อัยการสูงสุด**มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๗ นั้น สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓ ที่บัญญัติให้อัยการสูงสุดมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

(๒) การกำหนดให้**ประธานกรรมการการเลือกตั้ง**ในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองเป็นผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ แม้ว่าไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ แต่ก็เป็นการกำหนดให้สอดคล้องกับในทางปฏิบัติ เนื่องจากประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

(๓) การกำหนดให้**สมาชิกพรรคการเมืองจำนวนไม่น้อยกว่าห้าสิบคน**มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยมติหรือข้อบังคับพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๘ เป็นการบัญญัติขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ และเป็นกรณีเดียวเท่านั้นที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้รับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในฐานะที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงหากเห็นว่ามติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(๔) การกำหนดให้**ผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมือง**ซึ่งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่ไม่รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๗ นั้น ถือว่าเป็นอำนาจหน้าที่อีกประการหนึ่งของศาลรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และถือว่าเป็นอีกกรณีหนึ่งที่เป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนซึ่งรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองให้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง

อาจกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญได้คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองของบุคคลในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๗[32] ไว้เป็นกรณีพิเศษ โดยให้ประชาชนมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงในขณะที่การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในกรณีอื่นประชาชนจะต้องไปยื่นคำร้องโดยผ่านองค์กรอื่นก่อน

---

[32] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๔๗ วรรคแรก "บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้น ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้"

(๒) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้รับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต กล่าวคือ รัฐธรรมนูญในอดีตมีบทบัญญัติที่รับรองสิทธิและเสรีภาพไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น ในขณะที่รัฐธรรมนูญปัจจุบันนอกจากการรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้โดยชัดแจ้งแล้ว ยังได้รับรองสิทธิและเสรีภาพโดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ33 รัฐธรรมนูญในอดีตจะรับรองสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆไว้ ซึ่งสามารถจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย แต่ไม่มีบทบัญญัติที่เป็นหลักประกันว่า การตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้น จะทำได้เฉพาะที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้และต้องเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพมิได้[34] และรัฐธรรมนูญปัจจุบันได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในกรณีที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้[35] แต่อย่างไรก็ดี บทบัญญัติดังกล่าวก็ไม่ได้บัญญัติอย่างชัดแจ้งว่าบุคคลจะใช้สิทธิทางศาลหรือยกเป็นข้อต่อสู้ทางศาลนั้น หมายถึง ศาลใด ในขณะที่ระบบศาลตามรัฐธรรมนูญปัจจุบันมี ๔ ศาล คือ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาล

---

[33] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗ "สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้งโดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง"

[34] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๙ วรรคแรก "การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้"

[35] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๘ วรรคสอง "บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้"

ยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร เมื่อพิจารณาถึงการใช้สิทธิทางศาลหรือการยกเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลของบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญปัจจุบันแล้วกล่าวได้ว่า บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพไม่สามารถใช้สิทธิทางศาลหรือยกเป็นข้อต่อสู้คดีต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง[36] จะต้องเริ่มต้นในกระบวนการใช้สิทธิทางศาลตามเขตอำนาจศาลที่มีอำนาจ หากเป็นคดีทั่วไปจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๑ หากเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนหรือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และหากเป็นคดีอาญาทหารก็จะอยู่ในเขตอำนาจของศาลทหาร ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๑ บุคคลซึ่งเป็นคู่ความในศาลนั้น ๆ จึงจะมีสิทธิโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีใดขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔[37] หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า บทบัญญัตินั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ก็จะใช้บังคับไม่ได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๒๗ แล้ว องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหารและองค์กรตุลาการจะต้องผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายนั้น หมายความว่า อำนาจรัฐแต่ละอำนาจอาจกระทำการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามที่

---

[36] ยกเว้นกรณีตามบทบัญญัติของรัฐธรรม มาตรา ๔๗ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๑๗

[37] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔ วรรคแรก "ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย"

รัฐธรรมนูญรับรองไว้ได้ในขอบเขตการใช้อำนาจแต่ละอำนาจ กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติได้ออกกฎหมายโดยละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน บุคคลซึ่งได้รับผลกระทบจากกฎหมายดังกล่าวก็มีสิทธิฟ้องต่อศาลแล้วก็ใช้สิทธิโต้แย้งเพื่อให้ศาลนั้นส่งความเห็นมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๔ ส่วนการกระทำของฝ่ายบริหารที่เป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพย่อมอยู่ภายใต้การตรวจสอบโดยศาล จะอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมก็ต้องพิจารณาจากการกระทำของฝ่ายปกครองว่าเป็นการกระทำในลักษณะที่เป็นคำสั่งทางปกครอง การออกกฎหมายลำดับรอง หรือเป็นการกระทำในลักษณะเป็นการปฏิบัติการทางปกครองหรือไม่ หากว่าใช่ก็อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง แต่ถ้าไม่ใช่ก็อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม สำหรับการละเมิดสิทธิและเสรีภาพโดยองค์กรตุลาการนั้น ศาลมีความผูกพันอยู่ ๒ ประการ ในการตรวจสอบเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน กล่าวคือ ประการแรกศาลต้องตรวจสอบว่า กรณีที่เป็นคดีมาสู่ศาลนั้นเป็นการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานหรือไม่ และประการที่สองศาลเองจะต้องไม่ใช้หรือตีความกฎหมายไปในทางที่จะเป็นการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน ดังนั้น การละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานจากองค์กรตุลาการจึงอาจเกิดขึ้นได้ ทั้งในกรณีแรกและกรณีหลัง สำหรับกรณีแรก หากมีการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานแต่ศาลวินิจฉัยว่าไม่ละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน ส่วนกรณีที่สอง เป็นกรณีที่ศาลใช้หรือตีความกฎหมายขัดกับสิทธิขั้นพื้นฐาน[38]

ประเด็นปัญหาที่ควรพิจารณาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจาก การละเมิดสิทธิและเสรีภาพโดยอำนาจรัฐ กล่าวคือ หากเป็นการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายบริหารบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพย่อมใช้สิทธิทางศาลเพื่อให้องค์กรศาลเป็น

---

[38] อุดม รัฐอมฤต และคณะ, **การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา ๒๘ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐.** (กรุงเทพฯ : นานาสิ่งพิมพ์, ๒๕๔๔), หน้า ๒๘๗-๒๙๐

ผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจแล้วยังมีช่องทางสำหรับบุคคลดังกล่าวเพื่อให้ศาลที่กำลังพิจารณาคดีนั้นส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ถือว่าเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพอีกชั้นหนึ่งโดยศาลรัฐธรรมนูญ แต่ถ้าเป็นการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายตุลาการ โดยเฉพาะศาลฎีกา ศาลปกครองสูงสุด และศาลทหารสูงสุด เมื่อมีคำพิพากษาแล้วถือเป็นที่สุดจะไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคสาม บัญญัติว่า "คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว" ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่สามารถคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอีกชั้นหนึ่งเหมือนกับกรณีการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายบริหาร จึงมีประเด็นปัญหาที่ควรพิจารณาใน ๒ ประเด็น คือ ประเด็นแรก กรณีที่บุคคลใช้สิทธิทางศาลจนมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว แต่เห็นว่าตนยังไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ หรือเห็นว่าตนยังถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพ กับอีกประเด็นหนึ่งคือ กรณีที่บุคคลใช้สิทธิทางศาลจนมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วและในระหว่างการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาซึ่งมิใช่คำพิพากษาให้รับโทษทางอาญาอยู่นั้น[39] หากศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลใช้บังคับในคดีนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บุคคลนั้นจะเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ตรวจสอบคำพิพากษาถึงที่สุดว่าละเมิดสิทธิและเสรีภาพของตนได้หรือไม่ หรือจะเยียวยา แก้ไข หรือช่วยเหลือบุคคลซึ่งอยู่ในระหว่างการบังคับตามคำพิพากษานั้นได้หรือไม่ อย่างไร หากศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจตรวจสอบแล้ว สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดย คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลและองค์กรอื่น

---

[39] หากเป็นคำพิพากษาที่มีโทษทางอาญา บุคคลย่อมได้รับการคุ้มครองโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๒ และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒

ของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ จะเป็นจริงในทางปฏิบัติได้อย่างไร

(๓) ข้อเสนอเพื่อให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ประเทศเยอรมันเป็นแบบอย่างของการให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์มีอำนาจตรวจสอบคำพิพากษาของศาลสหพันธ์สูงสุดได้ ในกรณีที่บุคคลเห็นว่าการตีความหรือการใช้กฎหมายของศาลขัดกับสิทธิและเสรีภาพตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์จึงเป็นองค์กรที่เป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์มิได้ทำหน้าที่ในลักษณะที่เป็นศาลเหนือศาล หากแต่เป็นการตรวจสอบเฉพาะเรื่องการละเมิดสิทธิและเสรีภาพเท่านั้น ส่วนเรื่องอื่นศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์จะไม่เข้าไปเกี่ยวข้อง จากการกำหนดโครงสร้างการควบคุมเช่นนี้จึงมีผลทำให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเยอรมันที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑ วรรคสาม ที่บัญญัติว่า "สิทธิขั้นพื้นฐานผูกพันองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหารและองค์กรตุลาการโดยถือว่าเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้โดยตรง" มีผลอย่างแท้จริงในทางปฏิบัติ[40]

กรณีของประเทศไทย ได้มีข้อเสนอแนะเพื่อให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ ด้วยวิธีการที่แตกต่างกัน ๒ วิธี คือ

(๑) วิธีแรก คือ เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเพื่อให้สิทธิแก่ประชาชนฟ้องศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง โดยกำหนดให้บุคคลผู้ได้รับผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนตามที่รัฐธรรมนูญนี้บัญญัติรับรองไว้จากการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือจากคำพิพากษาของ

---

[40] บรรเจิด สิงคะเนติ, **หลักการพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญใหม่.** (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๓) หน้า ๒๑๕

ศาลอื่นนอกจากศาลรัฐธรรมนูญ และบุคคลนั้นได้ดำเนินการแก้ไขผลกระทบดังกล่าวตามขั้นตอนต่าง ๆ ครบถ้วนแล้วไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขผลกระทบโดยฝ่ายปกครองหรือฝ่ายตุลาการ หากเห็นว่าการแก้ไขผลกระทบดังกล่าวโดยฝ่ายปกครองหรือฝ่ายตุลาการยังมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญอยู่ ก็สามารถขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเฉพาะในประเด็นความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนด[41]

(๒) วิธีที่สอง คือ เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ โดยให้บุคคลที่แม้จะใช้สิทธิทางศาลจนมีคำพิพากษาอันเป็นที่สุดแล้ว สามารถมายื่น คำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งวิธีการนี้ไม่ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญก่อน โดยเห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๙ ได้ให้อำนาจหนึ่งแก่ ศาลรัฐธรรมนูญไทย ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ของเยอรมันไม่มีก็คือ อำนาจในการกำหนดวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเอง แทนที่จะกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติตราเป็นพระราชบัญญัติ ฉะนั้น เพื่อให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๗๕ วรรคแรก มีผลบังคับในทางปฏิบัติ จึงเสนอให้ใช้วิธีการตีความรัฐธรรมนูญตามหลักอำนาจบังคับของรัฐธรรมนูญ ซึ่งหมายความว่าการใช้และการตีความรัฐธรรมนูญต้องเป็นไปเพื่อให้รัฐธรรมนูญมีอำนาจบังคับและบังเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเต็มที่เสมอ โดยใช้บทบัญญัติตามมาตรา ๒๗ เป็นฐานรองรับ ให้ศาลรัฐธรรมนูญอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๙ แก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ เพื่อเปิดช่องให้ประชาชนที่แม้จะใช้สิทธิทางศาลจนมีคำพิพากษาของศาลอันเป็นที่สุดแล้ว สามารถมายื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยอาจกำหนดเงื่อนไขดังเช่นกรณีการร้องทุกข์ตามรัฐธรรมนูญต่อศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ของเยอรมัน ซึ่ง

---

[41] นันทวัฒน์ บรมานันท์, **การให้สิทธิประชาชนฟ้องศาลรัฐธรรมนูญกรณีละเมิดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ.** รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๖.

จากประสบการณ์ของเยอรมัน ก็ปรากฏว่า มีการบัญญัติสิทธิดังกล่าวไว้ในกฎหมายว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ก่อน แล้วจึงมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญในภายหลัง[42]

สำหรับข้อกังวลที่ว่า หากให้ประชาชนที่ใช้สิทธิทางศาลจนถึงที่สุดแล้วมีสิทธิยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญอีกจะทำให้ศาลรัฐธรรมนูญมีภาระด้านคดีที่ต้องพิจารณาจำนวนมาก เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญมีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๑๕ คน เท่านั้น ซึ่งถ้าหากเป็นไปตามข้อกังวลดังกล่าวจริง ก็สามารถแก้ไขปัญหาได้โดยการกำหนดให้มีองค์คณะย่อยของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญขึ้นมาทำหน้าที่ในการกลั่นกรองคดีเพื่อแบ่งเบาภาระงานของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ[43]

ข้อเสนอเพื่อให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น วิธีแรกที่เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้น เป็นวิธีที่มีความชัดเจนไม่ต้องอาศัยการตีความเหมือนกับวิธีที่สอง และทั้งสองวิธีนี้จะเป็นไปได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจโดยเสียงข้างมากของสมาชิกรัฐสภาหรือมติเอกฉันท์ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงข้อเสนอตามวิธีที่สองแล้ว น่าจะมีผู้ที่ไม่เห็นด้วยในทางวิชาการ เพราะแม้แต่สถานะปัจจุบันของวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดได้เองนั้น ก็ยังมีผู้เห็นว่าควรให้ฝ่ายนิติบัญญัติตราเป็นพระราชบัญญัติ[44] ดังนั้น การตีความรัฐธรรมนูญตามหลักอำนาจบังคับของรัฐธรรมนูญโดยการแก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดของศาล

---

[42] บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, **การยกสิทธิและและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาล**. รายงานการวิจัยเสนอสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๗

[43] โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, **กระบวนการกลั่นกรองคดีที่จะเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๔,** รายงานการวิจัยเสนอสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. ๒๕๔๗

[44] โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน บรรเจิด สิงคะเนติ, **ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ,** (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๔) หน้า ๒๗๔ - ๒๗๗

รัฐธรรมนูญเพื่อให้ประชาชนมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นนั้น จะเป็นการตีความที่ขยายอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญนอกเหนือ ไปจากที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้หรือไม่ คงเป็นประเด็นที่ต้องศึกษาเพิ่มเติมในทางวิชาการกันต่อไป.

เอกสารอ้างอิง

บรรเจิด สิงคะเนติ. **หลักการพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญใหม่.** (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๓)

บรรเจิด สิงคะเนติ. **ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ.** (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๔)

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. **การยกสิทธิและและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาล.** รายงานการวิจัยเสนอสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๗

นันทวัฒน์ บรมานันท์. **การให้สิทธิประชาชนฟ้องศาลรัฐธรรมนูญกรณีละเมิดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ.** รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๖.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. **กระบวนการกลั่นกรองคดีที่จะเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๔,** รายงานการวิจัยเสนอสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๗

อุดม รัฐอมฤต และคณะ, **การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา ๒๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐.** รายงานการวิจัยเสนอสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : นานาสิ่งพิมพ์, ๒๕๔๔)

การให้สิทธิประชาชนฟ้องศาลรัฐธรรมนูญ กรณีละเมิดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

ศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์

รัฐธรรมนูญไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๔๐) มีบทบัญญัติจำนวนมากที่ให้สิทธิและเสรีภาพกับประชาชนชาวไทยอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในรัฐธรรมนูญไทยฉบับก่อนหน้านี้ แม้รัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติจำนวนหนึ่งที่มีผลเป็นการวางหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวไทยไว้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ สิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ก็อาจถูกกระทบได้จากการดำเนินงานขององค์กรของรัฐบางองค์กรหรือจากการปฏิบัติงานตามปกติของฝ่ายปกครอง

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้สร้างกลไกในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์สำคัญคือเพื่อป้องกันมิให้การดำเนินงานขององค์กรของรัฐหรือการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญได้ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่มีอยู่ในปัจจุบันได้แก่การคุ้มครองโดยผ่านกระบวนการศาล อันได้แก่ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทางอ้อมกับองค์กรพิเศษที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนสององค์กร คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แต่องค์กรเหล่านี้ต่างก็มีข้อจำกัดในตัวของตัวเองที่ทำให้ไม่สามารถให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างเต็มที่ กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญมีข้อจำกัดสองประการคือ

ข้อจำกัดด้านขอบอำนาจ เพราะรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ

ร่างกฎหมายก่อนที่จะประกาศใช้บังคับ และตรวจพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับไปแล้ว ดังนั้น บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงมีอยู่เฉพาะในการตรวจพิจารณากฎหมายหรือร่างกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เท่านั้น ศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถดำเนินการอื่นใดนอกขอบอำนาจของตนเองได้แม้จะเป็นการดำเนินการเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนก็ตาม

และข้อจำกัดในด้านวิธีการตรวจสอบ โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้บุคคลจำนวนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายหรือกฎหมาย บุคคลเหล่านั้น ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนด และนายกรัฐมนตรีสำหรับการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย ศาลและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสำหรับการตรวจพิจารณากฎหมายที่ประกาศใช้บังคับไปแล้ว ส่วนกรณีอื่น ๆ ที่มีผลเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทางอ้อม เป็นการตรวจพิจารณาการมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ แห่งรัฐธรรมนูญหรือการตรวจพิจารณาเกี่ยวกับความชอบด้วยหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของมติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองตามมาตรา ๖๓ และมาตรา ๔๗ แห่งรัฐธรรมนูญ ก็เป็นหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าวคือองค์กรนั้นเอง ประธานรัฐสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะเป็นผู้เสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ส่วน **ศาลยุติธรรม** นั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้จำกัดขอบอำนาจของศาลยุติธรรมลงไปน้อยกว่าเดิมเนื่องจากได้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาเพื่อพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง โดยมาตรา ๒๗๑ แห่งรัฐธรรมนูญได้จำกัดขอบอำนาจของศาลยุติธรรมให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง **เว้นแต่**คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่นก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญก็มีบทบัญญัติมาตราอื่น ให้อำนาจศาลยุติธรรม (ศาลอาญา)

ไว้เป็นการเฉพาะ บทบัญญัติเหล่านั้นมีผลเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยตรงในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกระบวนยุติธรรมทางอาญาตามมาตรา ๒๓๖ ถึงมาตรา ๒๔๗ เช่น การจับและคุมขังบุคคล การค้น การขอประกัน เป็นต้น และนอกจากนี้ ศาลยุติธรรมจะสามารถคุ้มครองและป้องกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นและเป็นคดีเข้า สู่การพิจารณาของศาลหรือเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของศาลเท่านั้น โดยมีการวางกฎเกณฑ์ไว้อย่างเคร่งครัดว่าเฉพาะผู้เสียหายเท่านั้นที่จะฟ้องคดีได้

สำหรับ **ศาลปกครอง** ก็เช่นเดียวกับศาลยุติธรรม คือ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้จำกัดขอบอำนาจของศาลปกครองไว้เป็นการเฉพาะแยกต่างหากจากอำนาจของศาลยุติธรรม โดยให้ศาลปกครองมีหน้าที่ในควบคุมการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองมิให้ไปกระทบต่อสิทธิของประชาชนดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗๖ แห่งรัฐธรรมนูญ และนอกจากนี้แล้ว ศาลปกครองจะเข้ามามีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นหรือมีการฟ้องคดีสู่การพิจารณาของศาลปกครอง ส่วนองค์กรอิสระสององค์กรนั้น **สำหรับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา** ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นองค์กรสำคัญองค์กรหนึ่งที่มีส่วนในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญได้ โดยรัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ในกรณีที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อวินิจฉัยในกรณีที่เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลผู้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญอีกด้วย แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไม่ได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อร้อง

เรียนและบังคับการกับองค์กรของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐโดยตรง ข้อจำกัดในด้านวิธีการตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงมีอยู่มาก เพราะผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถทำได้เพียงเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาที่ตรวจสอบพบจากการร้องเรียนส่งให้หน่วยงานของรัฐนั้น ๆ ดำเนินการหรือเสนอแนะให้ปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย โดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่มีอำนาจบังคับโดยตรงต่อหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น แต่จะต้องส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปพิจารณาว่าจะสั่งการอย่างไร ส่วน **คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ** นั้น แม้ว่าจะเป็นองค์กรอีกองค์กรหนึ่งที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญดังที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ว่า มีอำนาจในการตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็ไม่มีสภาพบังคับ เพราะสามารถทำได้แต่เพียงให้ข้อเสนอแนะหรือคำแนะนำต่อองค์กรต่าง ๆ เท่านั้น จึงอาจกล่าวได้ว่ากลไกปัจจุบันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญยังมี "ช่องว่าง" อยู่บ้างเพราะไม่มีองค์กรใดเลยที่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์

สำหรับในต่างประเทศบางประเทศนั้น การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถฟ้องศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงเป็นสิ่งที่สามารถทำได้ ประเทศเหล่านั้นได้แก่ เบลเยี่ยม เยอรมนี โปรตุเกสและสเปน ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นประเทศที่อยู่ในภาคพื้นทวีปยุโรปที่มีการจัดตั้งองค์กรพิเศษขึ้นมาเพื่อควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของรัฐธรรมนูญทั้งสิ้นองค์กรเหล่านี้มีรูปแบบและวิธีการทำงานที่คล้ายคลึงกันคือ

ก. รูปแบบขององค์กร แม้ในประเทศเบลเยี่ยมจะเรียกองค์กรนี้ว่าศาลชี้ขาดข้อพิพาท (la Cour d' arbitrage) ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับศาลรัฐธรรมนูญของเยอรมัน โปรตุเกส และสเปนแล้ว จะพบว่า

องค์กรของทั้งสี่ประเทศมีลักษณะคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาเป็นพิเศษโดยมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของรัฐธรรมนูญ

ข. อำนาจหน้าที่ องค์กร **"ศาลรัฐธรรมนูญ"** ของทั้งสี่ประเทศมีอำนาจที่คล้ายคลึงกันในบางเรื่องและในบางเรื่องก็แตกต่างกัน

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้น ศาลชี้ขาดข้อพิพาทของเบลเยี่ยมมีอำนาจในการชี้ขาดข้อพิพาทอันเกิดจากกฎหมาย กฤษฎีกาหรือกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารต่าง ๆ ไปกระทบกับสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญของเยอรมันให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติคือกฎหมาย การกระทำต่าง ๆ ที่ฝ่ายปกครองดำเนินการตามกฎหมายและไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมไปถึงการกระทำของฝ่ายตุลาการคือคำพิพากษาที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ สำหรับศาลรัฐธรรมนูญของโปรตุเกสก็มีอำนาจในการพิจารณาคำพิพากษาที่มีปัญหาด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ส่วนในประเทศสเปนนั้น ศาลรัฐธรรมนูญของสเปนก็มีอำนาจที่จะพิจารณาการกระทำทางปกครองและการกระทำทางตุลาการที่ไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ค. ผู้มีสิทธิฟ้องคดี ทั้งสี่ประเทศต่างก็เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถฟ้องคดีโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยกำหนดเกณฑ์ไว้แตกต่างกันในบางประเทศ แต่ส่วนใหญ่แล้วสามารถสรุปได้ว่า ประชาชนทุกคนที่มีส่วนได้เสียสามารถฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ภายใต้กฎเกณฑ์บางประการ เช่น ต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง ความเสียหายต้องมีอยู่ขณะฟ้องคดี เป็นต้น

ง. การตรวจสอบ ประเทศเบลเยี่ยม เยอรมัน และสเปน เป็นประเทศที่สร้างกลไกในการ **"ตรวจสอบ"** ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ **"กลั่นกรอง"** คำฟ้องของประชาชนก่อนที่จะเสนอ คำฟ้องนั้นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา

วินิจฉัยต่อไป ทั้งนี้ เนื่องจากเมื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถฟ้องศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงแล้ว ก็มีเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเป็นจำนวนมาก ดังนั้น จึงมีการกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญจัดแบ่งองค์คณะของตนออกเป็นองค์คณะตรวจสอบ ทำหน้าที่พิจารณาในเบื้องต้นว่าคำฟ้องนั้นมีมูลและอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาหรือไม่ หากเห็นด้วยก็จะเสนอคำฟ้องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาต่อไป

แต่อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาถึงบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับการให้สิทธิแก่ประชาชนฟ้องศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงในกรณีที่มีการกระทำใด ๆ ที่ไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ จะเห็นได้ว่า บทบาทดังกล่าวเป็นบทบาทที่น่าสนใจยิ่งเพราะเป็นบทบาทที่ใกล้ชิดกับประชาชนและยังสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนเป็นรายบุคคลได้อีกด้วย ซึ่งผู้วิจัยก็ได้มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศดังกล่าวอยู่ ๒ ประการด้วยกัน คือ **จำนวนเรื่องที่เข้าสู่การพิจารณา** มีจำนวนสูงมาก ซึ่งก็จะตกเป็นภาระของศาลรัฐธรรมนูญที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปโดยไม่สามารถทำอย่างอื่นได้ ซึ่งในหลาย ๆ ประเทศก็ได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการ**ตั้งคณะทำงานขึ้นมากลั่นกรองเรื่องที่จะเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญก่อน** เพื่อมิให้คำร้องทั้งหลายที่ประชาชนต้องเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมดทั้ง ๆ ที่บางเรื่องเป็นเรื่องที่มิได้อยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ วิธีดังกล่าวใช้ได้ผลกับประเทศที่มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวนหลายคนที่สามารถแบ่งเป็นองค์คณะได้และก็สามารถตั้งเป็นคณะทำงานได้ แต่สำหรับประเทศที่มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวนน้อย การตั้งคณะทำงานจะทำให้การดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างล่าช้ายิ่งขึ้น ดังนั้น **การให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้ามามีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยตรงจึงเป็นเรื่องที่สร้างภาระงานให้กับศาลรัฐธรรมนูญเป็นอย่างมาก ส่วนเรื่องสถานะของศาลรัฐธรรมนูญนั้น** การให้ศาล

รัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องที่ผ่านการพิจารณาจากองค์กรอื่นมาแล้ว เช่น ผ่านการพิจารณาของฝ่ายปกครองมาแล้วทุกขั้นตอนหรือเป็นคำพิพากษาที่ผ่านการพิจารณาจนถึงชั้นศาลฎีกาแล้วเป็นต้น **จะทำให้สถานะของศาลรัฐธรรมนูญอยู่ในระดับที่สูงจนเป็นที่น่าวิตกว่าจะมีประชาชนที่ไม่ยอมยุติปัญหาของตนเองในชั้นศาลฎีกาพากันมาร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ทบทวนคำพิพากษาของศาลฎีกาอีกชั้นหนึ่งได้** ดังนั้น ในหลายๆ ประเทศจึงมีการวางกลไกในการพิจารณาเรื่องดังกล่าวไว้อย่างเข้มงวดโดยกำหนดให้ **การกระทำหรือคำพิพากษาที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่จะนำมาร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้นั้นจะต้องเป็นการกระทำหรือคำพิพากษาที่เกิดจากกฎหมายที่นำมาใช้ในการสั่งการหรือในคำพิพากษาไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเท่านั้น** การกำหนดไว้ดังกล่าวก็เพื่อวางกรอบให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาได้**เฉพาะประเด็นกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น** ซึ่งก็จะส่งผลทำให้ศาลรัฐธรรมนูญ**ไม่ได้เป็นศาลที่มีอำนาจในการทบทวนคำพิพากษาศาลฎีกาหรือศาลปกครองสูงสุด**

ผู้วิจัยจึงได้เสนอไว้ในงานวิจัยให้**ศาลรัฐธรรมนูญ**เข้ามาเป็นองค์กรที่มีหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ โดยผู้วิจัยได้ยกร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญรวม ๕ มาตราด้วยกันดังนี้มีรายละเอียดดังนี้คือ

(ก) ให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะฟ้องศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง

(ข) ประชาชนสามารถฟ้องศาลรัฐธรรมนูญได้ในกรณีที่**มีการกระทำใดๆ ของฝ่ายปกครองหรือคำพิพากษาของฝ่ายตุลาการไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและประชาชนได้ดำเนินการเยียวยาปัญหาดังกล่าวอย่างถูกต้องครบถ้วนและไม่สามารถเยียวยาได้โดยวิธีการอื่นใดอีกแล้ว** เช่น หากเป็นคำพิพากษาก็จะต้องเป็นคำพิพากษาศาลฎีกาหรือศาลปกครองสูงสุด เป็นต้น

(ค) ประชาชนจะสามารถฟ้องศาลรัฐธรรมนูญได้ก็เฉพาะแต่การแก้ไขปัญหาหรือคำพิพากษาที่มีปัญหาเรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเท่านั้น ไม่สามารถฟ้องประเด็นอื่นได้เพราะจะทำให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่สูงกว่าศาลฎีกาหรือศาลปกครองสูงสุดและสามารถทบทวนคำพิพากษาของศาลฎีกาหรือศาลปกครองสูงสุดได้ ควรจำกัดขอบเขตของอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญไว้เฉพาะตรวจสอบการกระทำหรือคำพิพากษาที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญและได้รับการเยียวยาอย่างถูกต้องครบถ้วนทุกขั้นตอนแล้วแต่ไม่สามารถแก้ปัญหาได้เท่านั้น

(ง) เพื่อมิให้มีเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญมากเกินไป สมควรให้มีองค์คณะตรวจสอบทำหน้าที่กลั่นกรองคำร้องของประชาชนว่าเป็นคำร้องที่เข้าเกณฑ์ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่ โดยให้องค์คณะตรวจสอบมาจากตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีจำนวน ๓ คน และมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๓ ปี องค์คณะตรวจสอบเป็นองค์กรที่มีอำนาจเด็ดขาด หากเห็นว่าคำร้องใดไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ คำร้องนั้นก็จะตกไปและไม่สามารถดำเนินการใด ๆในประเด็นเดิมได้อีก และหากองค์คณะตรวจสอบเห็นว่าคำร้องใดอยู่ในเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย ก็ให้ดำเนินการส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป การตรวจสอบคำร้องขององค์คณะตรวจสอบต้องทำให้แล้วเสร็จภายใน ๘ วัน นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้องนั้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการเยียวยาทุกข์ให้กับประชาชนโดยเร็วและเพื่อมิให้เรื่องค้างอยู่ที่องค์คณะตรวจสอบเป็นเวลานาน

(จ) ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการกระทำหรือคำพิพากษาตามคำร้องมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรัฐธรรมนูญเสนอเรื่องดังกล่าวไปยังฝ่ายบริหารที่เป็นต้นเหตุของการกระทำหรือศาลที่เป็นผู้พิพากษาเพื่อดำเนินการแก้ไขการกระทำหรือคำพิพากษาให้สอดคล้องกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญต่อไป การที่ไม่กำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถสั่งยกเลิกเพิกถอนการกระทำของฝ่ายบริหารหรือคำพิพากษาของศาลอื่นได้โดยตรงก็เพราะต้องการให้สถานะของฝ่ายบริหารและ

ฝ่ายตุลาการเป็นที่ยอมรับของสาธารณชนต่อไป

ข้อเสนอแนะของผู้วิจัยดังกล่าวข้างต้นเป็นผลอันเกิดมาจากการศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการให้ประชาชนฟ้องศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงในกรณีที่มีการกระทำที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ในต่างประเทศ คือ เบลเยี่ยม เยอรมัน โปรตุเกส และสเปน โดยนำมาปรับเข้ากับระบบศาลรัฐธรรมนูญของไทย

ศาลรัฐธรรมนูญกับความหลากหลายของมาตรการส่งมอบบริการด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชน*

*ดร. เชาวนะ ไตรมาศ***

ในบทความนี้ ได้แบ่งสาระสำคัญของเนื้อหาไว้เป็น ๕ ส่วน คือ (๑) การจำแนกลักษณะพื้นฐานทั่วไปขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามเกณฑ์ทางโครงสร้างหน้าที่ (Structura-Functional Approach) (๒) รัฐธรรมนูญกับการสนับสนุนให้มีกรอบความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างองค์กรที่หลากหลายซับซ้อนและครอบคลุม (กรณีมาตรการการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชนโดยศาลรัฐธรรมนูญ) (๓) ศาลรัฐธรรมนูญกับความหลากหลายของมาตรการในการส่งมอบบริการด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชน (๔) ศาลรัฐธรรมนูญกับคำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชน และ (๕) สรุป ซึ่งจะได้นำเสนอในรายละเอียดดังต่อไปนี้

๑. การจำแนกลักษณะพื้นฐานทั่วไปขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามเกณฑ์ทางโครงสร้างหน้าที่ (Structural-Functional Approach)

๑.๑ ลักษณะพื้นฐานด้านการเข้าถึงของประชาชน ซึ่งแบ่งได้เป็น ๔ ลักษณะ คือ (๑) การเข้าถึงได้โดยตรง (๒) การเข้าถึงได้โดยอ้อม (๓) การเข้าถึงโดยการร้องทุกข์ และ (๔) การเข้าถึงได้โดยการฟ้องคดี

๑.๒ ลักษณะพื้นฐานด้านบทบาทอำนาจ ซึ่งแบ่งได้เป็น ๔ ลักษณะ คือ (๑) บทบาทอำนาจที่เกี่ยวข้องในทางนิติบัญญัติ (๒) บทบาทอำนาจที่

---

* ข้อเขียนในวรรณกรรมเป็นความเห็นของผู้เขียน ศาลรัฐธรรมนูญมิจำต้องเห็นพ้องหรือผูกพันด้วย

** ผู้เชี่ยวชาญด้านคดีและวิชาการ รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการสถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา

เกี่ยวข้องในทางบริหาร (๓) บทบาทอำนาจที่เกี่ยวข้องในทางตุลาการ และ (๔) บทบาทอำนาจผสม

๑.๓ ลักษณะพื้นฐานด้านภาระหน้าที่ ซึ่งแบ่งได้เป็น ๓ ลักษณะ คือ (๑) ภาระหน้าที่ในการใช้อำนาจ (๒) ภาระหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบอำนาจ และ (๓) ภาระหน้าที่ในการคุ้มครองและเรียกร้องสิทธิ

๑.๔ ลักษณะพื้นฐานด้านสภาพบังคับ ซึ่งแบ่งได้เป็น ๔ ลักษณะ คือ (๑) การบังคับควบคุม (๒) การปรึกษาแนะนำ (๓) การบังคับควบคุมที่ผูกพันเฉพาะคู่กรณี และ (๔) การบังคับควบคุมที่มีผลผูกพันทั้งคู่กรณีและผูกพันนอกเหนือคู่กรณีครอบคลุมคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาลและองค์กรอื่นของรัฐ

๒. รัฐธรรมนูญกับการสนับสนุนให้มีกรอบความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างองค์กรที่หลากหลาย ซับซ้อนและครอบคลุม (กรณีมาตรการการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชนโดยศาลรัฐธรรมนูญ)

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยเริ่มก่อตั้งเป็นทางการเมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๑ และได้มีการวินิจฉัยคดีจนถึงปี ๒๕๔๗ มีจำนวนประมาณ ๓๖๒ คดี ประกอบด้วยลักษณะคดีรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้คือ

คดีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ (มติพรรคการเมืองขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของ ส.ส.)	๓ เรื่อง
คดีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๖ (สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง)	๑ เรื่อง
คดีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ (ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ	๑ เรื่อง
คดีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ (ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ และการกระทำของบุคคล	๙ เรื่อง

คดีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว)	๒ เรื่อง
คดีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๙ (พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ)	๔ เรื่อง
คดีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (ร่างพระราชบัญญัติขัดต่อรัฐธรรมนูญ)	๑๓ เรื่อง
คดีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ (บทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ)	๒๑๑ เรื่อง
คดีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ	๔๕ เรื่อง
คดีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๕ (ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินฯ)	๒๙ เรื่อง
คดีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑	
- **มาตรา ๑๗** (กรณีนายทะเบียนพรรคการเมืองไม่รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง)	๑ เรื่อง
- **มาตรา ๖๕** (ยุบพรรคการเมือง)	๗๐ เรื่อง
- มาตรา ๓๓ (ชี้ขาดคำสั่งนายทะเบียนพรรคการเมือง)	๓ เรื่อง

ศาลรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งตามลักษณะพื้นฐานทั่วไปขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามเกณฑ์ทางโครงสร้างหน้าที่มีลักษณะพื้นฐานทั่วไปที่สำคัญใน ๔ ลักษณะคือ

๒.๑ ลักษณะพื้นฐานด้านการเข้าถึงของประชาชน ซึ่งแบ่งได้เป็น ๒ ลักษณะ คือ (๑) การเข้าถึงได้โดยอ้อม และ (๒) การเข้าถึงได้โดยการฟ้องคดี

๒.๒ ลักษณะพื้นฐานด้านบทบาทอำนาจ ซึ่งแบ่งได้เป็น ๔ ลักษณะ คือ (๑) บทบาทอำนาจที่เกี่ยวข้องในทางนิติบัญญัติ (๒) บทบาทอำนาจที่เกี่ยวข้องในทางบริหาร (๓) บทบาทอำนาจที่เกี่ยวข้องในทางตุลาการ และ (๔) บทบาทอำนาจผสม

๒.๓ ลักษณะพื้นฐานด้านภาระหน้าที่ ซึ่งแบ่งได้เป็น ๓ ลักษณะ คือ (๑) ภาระหน้าที่ในการใช้อำนาจ (๒) ภาระหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบอำนาจ และ (๓) ภาระหน้าที่ในการคุ้มครองและเรียกร้องสิทธิ

๒.๔ ลักษณะพื้นฐานด้านสภาพบังคับ ซึ่งแบ่งได้เป็น ๓ ลักษณะ คือ (๑) การบังคับควบคุมเฉพาะทาง (๒) การบังคับควบคุมที่มีผลผูกพันในคู่กรณี และ (๓) การบังคับควบคุมที่มี ผลผูกพันทั้งคู่กรณีและผูกพันนอกเหนือคู่กรณีครอบคลุมคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาลและองค์กรอื่นของรัฐ

๓. ศาลรัฐธรรมนูญกับความหลากของมาตรการในการส่งมอบบริการด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชน

ตามลักษณะพื้นฐานทั่วไปขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามเกณฑ์ทางโครงสร้างหน้าที่ ได้มีส่วนสำคัญในการกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีลักษณะทั่วไปใน ๔ ลักษณะข้างต้น ประกอบกับผลของการวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวด้วยนั้น สามารถสะท้อนให้เห็นถึงการมีกรอบความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างองค์กรที่หลากหลาย ซับซ้อนและครอบคลุมในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชนในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญในลักษณะที่ก่อให้เกิดความหลากหลายของมาตรการในการส่งมอบบริการด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชนในมาตรการต่าง ๆ ได้ดังต่อไปนี้

๓.๑ ศาลรัฐธรรมนูญกับมาตรการการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชนตามลักษณะพื้นฐานด้านการเข้าถึงของประชาชน

กล่าวได้ว่า ประชาชนสามารถเข้าถึงศาลรัฐธรรมนูญได้ใน ๒ ลักษณะ คือ (๑) การเข้าถึงได้โดยทางอ้อมไม่ใช่ทางตรง และ (๒) การเข้าถึงได้โดย

การฟ้องคดีไม่ใช่การร้องทุกข์ หรือการเรียกร้อง

การเข้าถึงได้โดยทางอ้อมได้แก่ การใช้สิทธิผ่านทางองค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรอื่น เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครองและศาลทหาร

ส่วนการเข้าถึงโดยฟ้องคดี ได้แก่ การที่ประชาชนผู้ถูกกระทบสิทธิและขอรับการเยียวยาสิทธิผ่านทางผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และการที่ประชาชนในฐานะคู่กรณีในศาลไม่ว่าจะเป็นฝ่ายโจทก์หรือจำเลย ไม่ว่าจะเป็นคดีที่อยู่ในศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร และไม่ว่าคดีจะอยู่ในการพิจารณาในชั้นใดของศาลใดก็ตาม คู่กรณีสามารถยกเอาบทบัญญัติของกฎหมายที่ศาลใช้พิจารณาคดีนั้นขึ้นโต้แย้งได้ หากเห็นว่าบทบัญญัติของกฎหมายนั้นน่าจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญในมาตราใด

ผลได้สำคัญที่ประชาชนได้รับจากการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของศาลรัฐธรรมนูญตามลักษณะดังกล่าว ไม่ว่าลักษณะการเข้าถึงโดยทางอ้อมหรือการเข้าถึงโดยการฟ้องคดีก็ตาม สามารถจำแนกผลได้สำคัญที่ประชาชนจะได้รับใน ๖ ประการ คือ

(๑) ประชาชนสามารถโต้แย้งกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้ว และเป็นกฎหมายที่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่บังคับใช้โดยอำนาจของฝ่ายบริหารผ่านทางผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้

(๒) ประชาชนสามารถโต้แย้งกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้ว และเป็นกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญที่บังคับใช้โดยอำนาจของฝ่ายตุลาการผ่านทางศาลต่าง ๆ ได้

(๓) ประชาชนสามารถได้รับการตอบสนองจากศาลในการส่งคำโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย เว้นแต่เป็นกรณีที่คำโต้แย้งนั้นเป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยแล้ว

(๔) ประชาชนสามารถได้รับความคุ้มครองในการระงับการพิจารณาคดีของศาลไว้ชั่วคราว จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยคดีเสร็จสิ้น

(๕) ประชาชนสามารถได้รับความคุ้มครองในการระงับการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรฝ่ายบริหารไว้ชั่วคราว จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยคดีตามคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสร็จสิ้น

(๖) ประชาชนอาจไม่ได้รับการตอบสนองจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาเห็นว่าไม่สมควรนำคำร้องทุกข์ของประชาชนนั้น ส่งฟ้องต่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย และในทำนองเดียวกันศาลรัฐธรรมนูญก็อาจยกคำร้องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาส่งฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ด้วยเช่นกัน

๓.๒ ศาลรัฐธรรมนูญกับมาตรการการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชนตามลักษณะพื้นฐานด้านบทบาทอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

กล่าวได้ว่าประชาชนสามารถได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามลักษณะพื้นฐานด้านบทบาทอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญได้ใน ๔ ลักษณะ คือ

(๑) บทบาทอำนาจในการโต้แย้งทางนิติบัญญัติ เช่น การโต้แย้งยับยั้งร่างกฎหมายขององค์กรอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและจำกัดลิดรอนสิทธิเสรีภาพประชาชน

(๒) บทบาทอำนาจในการโต้แย้งทางบริหาร เช่น การโต้แย้งยับยั้งพระราชกำหนดและการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรอำนาจฝ่ายบริหารที่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และจำกัดลิดรอนสิทธิเสรีภาพประชาชน

(๓) บทบาทอำนาจในการโต้แย้งทางตุลาการ เช่น การโต้แย้งยับยั้งกฎหมายที่ใช้ในการตัดสินพิพากษาคดีขององค์กรอำนาจฝ่ายตุลาการที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และจำกัดลิดรอนสิทธิเสรีภาพประชาชน

(๔) บทบาทอำนาจผสมซึ่งเป็นบทบาทอำนาจที่เกี่ยวข้องครอบคลุมทั้งด้านนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการด้วย เช่น การที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นั้นมีผลในการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยที่ผูกพันทั้งรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรง ทั้งในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง ซึ่งมี

- ผลต่อการมีบทบาทอำนาจผสมของศาลรัฐธรรมนูญในทางอ้อมด้วย

ผลได้สำคัญที่ประชาชนได้รับจากการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของศาลรัฐธรรมนูญ ตามกรอบของลักษณะพื้นฐานด้านบทบาทอำนาจดังกล่าวสามารถจำแนกผลได้เป็น ๓ ประการ คือ

(๑) ประชาชนจะได้รับการคุ้มครอง ในกรณีที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติร่างกฎหมายที่จำกัดลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนและขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

(๒) ประชาชนจะได้รับการคุ้มครอง ในกรณีที่องค์กรฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนดหรือบังคับใช้กฎหมายที่จำกัดลิดรอนสิทธิเสรีภาพประชาชนและมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

(๓) ประชาชนจะได้รับการคุ้มครอง ในกรณีที่องค์กรฝ่ายตุลาการใช้กฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและจำกัดลิดรอนสิทธิเสรีภาพประชาชนตัดสินพิพากษาคดี

๓.๓ ศาลรัฐธรรมนูญกับมาตรการการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชนตามลักษณะพื้นฐานด้านภาระหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

กล่าวได้ว่าประชาชนสามารถได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามลักษณะพื้นฐานด้านภาระหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญได้ใน ๓ ลักษณะ คือ (๑) ภาระหน้าที่ในการใช้อำนาจเชิงตุลาการ (๒) ภาระหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบอำนาจ และ (๓) ภาระหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ

ผลได้สำคัญที่ประชาชนได้รับจากการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของศาลรัฐธรรมนูญตามกรอบของลักษณะพื้นฐานด้านภาระหน้าที่ดังกล่าวสามารถจำแนกผลได้เป็น ๕ ประการคือ

(๑) ประชาชนสามารถใช้สิทธิฟ้องร้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญในทางอ้อมได้

(๒) ประชาชนสามารถได้รับอานิสงส์จากศาลรัฐธรรมนูญ ในการ

ช่วยควบคุมตรวจสอบอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในกรณีที่ร่างกฎหมายจำกัดลิดรอนสิทธิเสรีภาพและขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

(๓) ประชาชนสามารถพึ่งพาศาลรัฐธรรมนูญในการช่วยควบคุมตรวจสอบอำนาจฝ่ายบริหารในกรณีที่บังคับใช้กฎหมายจำกัดลิดรอนสิทธิเสรีภาพและมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

(๔) ประชาชนสามารถพึ่งพาศาลรัฐธรรมนูญในการช่วยควบคุมตรวจสอบอำนาจฝ่ายตุลาการในกรณีที่ตัดสินพิพากษาคดีโดยใช้กฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและจำกัดลิดรอนสิทธิเสรีภาพ

(๕) ประชาชนสามารถพึ่งพาศาลรัฐธรรมนูญในการช่วยควบคุมตรวจสอบอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ในกรณีที่มีปัญหาข้อพิพาทในการใช้อำนาจ เช่น กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งตัดสิทธิการสมัครรับเลือกตั้งหรือการตัดสิทธิหรือเพิกถอนสิทธิที่ได้จากผลการได้รับการเลือกตั้ง หรือกรณีที่ปฏิเสธการรับแจ้งจดทะเบียนพรรคการเมือง

๓.๔ ศาลรัฐธรรมนูญกับมาตรการการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชนตามลักษณะพื้นฐานด้านสภาพบังคับของศาลรัฐธรรมนูญ

กล่าวได้ว่าประชาชนสามารถได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามลักษณะพื้นฐานด้านสภาพบังคับของศาลรัฐธรรมนูญได้ใน ๓ ลักษณะ คือ (๑) การบังคับควบคุมต่อพันธะผูกพันเฉพาะทาง (๒) การบังคับควบคุมที่มีผลผูกพันในคู่กรณี และ (๓) การบังคับควบคุมที่มีผลผูกพันนอกคู่กรณี

ผลได้สำคัญที่ประชาชนได้รับจากการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของศาลรัฐธรรมนูญตามกรอบของลักษณะพื้นฐานด้านสภาพบังคับดังกล่าวสามารถจำแนกผลได้เป็น ๓ ประการคือ

(๑) ประชาชนสามารถได้รับอานิสงส์ในการปกครองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพจากศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพไว้ ซึ่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เป็นการกำหนดพันธะผูกพันแบบเฉพาะทางไว้ ย่อมก่อผลผูกพันในการสร้าง

บรรทัดฐานต่อการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ต่อการบังคับใช้กฎหมายของฝ่ายบริหาร และต่อการตัดสินวินิจฉัยคดีตามกฎหมายของฝ่ายตุลาการ

(๒) ประชาชนสามารถพึ่งพาศาลรัฐธรรมนูญในการเยียวยาสิทธิจากการละเมิดขององค์กรอำนาจที่เป็นคู่กรณีโดยตรง ไม่ว่าองค์กรอำนาจฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นก็ตาม

(๓) ประชาชนสามารถได้รับอานิสงส์ในการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพจากศาลรัฐธรรมนูญได้นอกเหนือจากคู่กรณีในคดีที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยไว้ ซึ่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ เป็นการกำหนดพันธะผูกพันแบบครอบคลุมไว้นอกคู่กรณี โดยมีผลผูกพันทั้งรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ดังนั้นหากคำวินิจฉัยใดที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชน สิทธิเสรีภาพนั้นก็ย่อมได้รับการปกป้องคุ้มครองครอบคลุมถึงการใช้อำนาจขององค์กรดังกล่าวด้วย ไม่ว่าจะเป็นคู่กรณีในคดีนั้นด้วยหรือไม่ก็ตาม แต่ถือเอาผลของคำวินิจฉัยเป็นเงื่อนไขในการก่อพันธะผูกพัน

๔. ศาลรัฐธรรมนูญกับคำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชน

สำหรับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพนั้น สามารถจำแนกตามฐานที่มาแห่งคดีได้ใน ๔ กลุ่ม คือ (๑) กลุ่มคำวินิจฉัยด้านการตรวจสอบปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายตามมาตรา ๑๙๘ (๒) กลุ่มคำวินิจฉัยด้านการตรวจสอบร่างกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๒ (๓) กลุ่มคำวินิจฉัยด้านการตรวจสอบกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๔ และ (๔) กลุ่มคำวินิจฉัยด้านการตรวจสอบปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖

ทั้งนี้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ตามฐานที่มาแห่งคดีทั้ง ๔ แหล่งดังกล่าว อาจจำแนกให้เห็นถึงความเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิ

ประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ ดังนี้ คือ[45]

๔.๑ คำวินิจฉัยด้านการตรวจสอบปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายตามมาตรา ๑๙๘ เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่*

(๑) การจำกัดสิทธิและเสรีภาพ เช่น คำวินิจฉัยที่ ๒๔ / ๒๕๔๓ (วันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๓) เรื่อง ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

(๒) การห้ามเลือกปฏิบัติเพราะเหตุทางสภาพทางกายหรือสุขภาพฯ เช่น คำวินิจฉัยที่ ๑๖ / ๒๕๔๕ (วันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๕) เรื่องผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ กรณีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๖ (๑๐) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

(๓) ความเสมอภาคของชายหญิง เช่น คำวินิจฉัยที่ ๒๑ / ๒๕๔๖ (วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๖) เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ กรณีพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

(๔) สิทธิการได้รับการดำเนินคดีตามกระบวนยุติธรรม เช่น คำวินิจฉัยที่ ๒๔ / ๒๕๔๖ (วันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๖) เรื่อง ผู้ตรวจการ

---

[45] โปรดดูรายละเอียดในสมคิด เลิศไพฑูรย์และกล้า สมุทวณิช, **การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยศาลรัฐธรรมนูญ** (ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๖) หน้า ๘๑ - ๑๑๘

* โปรดดูรายละเอียดคำวินิจฉัยในหนังสือรวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๔๑ - ๒๕๔๖.

แผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ กรณีพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๑๙ วรรคสาม มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

๔.๒ คำวินิจฉัยด้านการตรวจสอบร่างกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๒ เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่*

(๑) สิทธิเสรีภาพตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เช่น คำวินิจฉัยที่ ๓๗ / ๒๕๔๒ (วันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๔๒) เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของวุฒิสภาซึ่งเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

(๒) เสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม เช่น คำวินิจฉัยที่ ๔๘ / ๒๕๔๒ (วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๒) เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. .... มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

(๓) สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินและการสืบมรดกและสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น คำวินิจฉัยที่ ๕๙ / ๒๕๔๕ (วันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๕) เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) กรณีร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

๔.๓ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญด้านการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีตามมาตรา ๒๖๔

* โปรดดูรายละเอียดคำวินิจฉัยในหนังสือรวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๔๑ - ๒๕๔๖.

เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่

(๑) สิทธิการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ เช่น คำวินิจฉัยที่ ๑๒ / ๒๕๔๑ (วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๑) เรื่อง ศาลแพ่งส่งความเห็นของคู่ความซึ่งโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

(๒) สิทธิต่อสู้คดีในชั้นศาลฎีกา เช่น คำวินิจฉัยที่ ๑๖ / ๒๕๔๑ (วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๑) เรื่อง ศาลฎีกาส่งความเห็นของโจทย์ (นายโกสุมภ์ ตาละโสภณ) ในคดีอาญาที่โต้แย้งว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

(๓) สิทธินับถือศาลนาและประกอบศาสนกิจ เช่น คำวินิจฉัยที่ ๔๔ / ๒๕๔๒ (วันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๒) เรื่อง ศาลแขวงนครสวรรค์ส่งความเห็นของคู่ความซึ่งโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

(๔) สิทธิความเสมอภาคของเจ้าหน้าที่รัฐ เช่น คำวินิจฉัยที่ ๓๔ - ๕๒ / ๒๕๔๓ (วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๓) เรื่อง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๘๖ วรรคหนึ่ง (๓) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่ (นายสาธิต นครินทร์สาคร และผู้ร้องอื่นรวม ๒๐ คำร้อง)

(๕) สิทธิในทรัพย์สินและการสืบทอดมรดก และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม เช่น คำวินิจฉัยที่ ๑๔ / ๒๕๔๔ (วันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๔) เรื่อง พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๔๘๓ ในส่วนที่เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจจัดการทรัพย์สินหลังจากศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้เด็ดขาดแล้ว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

(๖) การห้ามเลือกปฏิบัติเพราะเหตุทางสภาพทางกายหรือสุขภาพ เช่น คำวินิจฉัยที่ ๔๔ / ๒๕๔๕ (วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๕) เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของคู่ความ (ระหว่างนายศิริมิตร บุญมูล ผู้ฟ้องคดี

กับคณะกรรมการอัยการ ผู้ถูกฟ้องคดี) ในคดีหมายเลขดำที่ ๔๑๑๙ / ๒๕๔๔ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๓ (๑๑) มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

(๗) การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลและเพศ เช่น คำวินิจฉัยที่ ๔๘ / ๒๕๔๕ (วันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๔๕) เรื่อง ศาลภาษีอากรกลางส่งคำโต้แย้งของโจทก์ (นายราเชนทร์ เรืองทวีป) ในคดีหมายเลขดำที่ ๒๒๙ / ๒๕๔๒ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ (กรณีประมวลรัษฎากร มาตรา ๕๗ ตรี และมาตรา ๕๗ เบญจ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๘๐ หรือไม่)

(๘) เสรีภาพในเคหะสถาน การชุมนุมโดยสงบ และสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม เช่น คำวินิจฉัยที่ ๖๒ / ๒๕๔๕ (วันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๔๕) เรื่อง ศาลอาญาส่งคำร้องของจำเลย (นาย สุลักษณ์ ศิวรักษ์ หรือ ส. ศิวรักษ์) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ มาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๖

(๙) สิทธิการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม เช่น คำวินิจฉัยที่ ๒๕ / ๒๕๔๗ (วันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๔๗) เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (ห้างหุ้นส่วนจำกัดไวยวัฒน์) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ (กรณีพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๙๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๐ หรือไม่)

๔.๔ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญด้านการตรวจสอบปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่*

(๑) การเสียสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้ง เช่น คำวินิจฉัยที่ ๑๕ / ๒๕๔๑ (วันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๑) เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอคำวินิจฉัยในการเสียสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้ง

(๒) การตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เช่น คำวินิจฉัยที่ ๓๗ / ๒๕๔๒ (วันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๔๒) เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

(๓) สิทธิในการสมัครรับเลือกตั้ง เช่น คำวินิจฉัยที่ ๕ / ๒๕๔๓ (วันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓) เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยมาตรา ๒๖๖ กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

๕. สรุป

จากกรณีตัวอย่างการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชนโดยศาลรัฐธรรมนูญ ตามคำวินิจฉัยทั้ง ๔ ด้าน ในข้างต้น คือ (๑) ด้านการตรวจสอบปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ตามมาตรา ๑๙๘ (๒) ด้านการตรวจสอบร่างกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตาม มาตรา ๒๖๒ (๓) ด้านการตรวจสอบกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ และ (๔) ด้านการตรวจสอบปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ นั้น ประเด็นสำคัญคงมิได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ตัดสินว่าคดีเหล่านั้น ขัดหรือแย้งหรือมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากแต่อยู่ที่คุณูปการของศาลรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นองค์กรตาม

---

* โปรดดูรายละเอียดคำวินิจฉัยในหนังสือรวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๔๑-๒๕๔๖.

รัฐธรรมนูญในการรองรับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชนครอบคลุมตามลักษณะพื้นฐานด้านต่าง ๆ ของการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้ง ๔ ด้าน ดังปรากฏใน ๓.๑-๓.๔ แล้ว ซึ่งถือเป็นคุณูปการที่แท้จริงของศาลรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หาใช่ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ชี้ว่า คำร้องที่เข้ามาสู่ศาลรัฐธรรมนูญนั้นได้รับการตัดสินวินิจฉัยว่าขัดรัฐธรรมนูญมากกว่าไม่ขัดรัฐธรรมนูญแต่ประการใด

ดังนั้น การวัดผลสัมฤทธิ์ในคุณูปการของศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชนตามรัฐธรรมนูญนั้น จึงควรดูว่าศาลรัฐธรรมนูญได้ตอบสนองสิทธิเสรีภาพประชาชนในการใช้ประโยชน์จากศาลรัฐธรรมนูญได้ครอบคลุมครบถ้วนตามลักษณะพื้นฐานด้านต่าง ๆ ของความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่โดยเฉพาะการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทสำคัญในการช่วยสร้างกรอบความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่หลากหลาย ซับซ้อนและครอบคลุม อันเป็นบทบาทในการเกื้อหนุนให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนได้รับการคุ้มครองในทางปฏิบัติอย่างแท้จริงได้ด้วย ไม่ใช่วัดจากผลการตัดสินคดีตามที่ได้มีการคาดหวังหรือเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันโดยทั่วไปว่าศาลรัฐธรรมนูญควรตัดสินให้คนนั้นถูกคนนี้ผิดแต่อย่างใดไม่

เอกสารอ้างอิง

สมคิด เลิศไพฑูรย์, กล้า สมุทวณิช. **การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยศาลรัฐธรรมนูญ.** ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์. ๒๕๔๖

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. **รวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๑ - ๒๕๔๖** สำนักพิมพ์เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๔.๓ องค์ความรู้เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ในส่วนขององค์ความรู้เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนี้ ประกอบด้วยบทความทางวิชาการจำนวน ๓ บทความ ดังนี้

- ศาลรัฐธรรมนูญไทยกับบทบาทที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง
  (นายนพดล เฮงเจริญ)
- แง่คิดมุมมองต่อคำวิพากษ์วิจารณ์กรณีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ
  (นายนภดล ช. สรพงษ์)
- ศาลรัฐธรรมนูญและ ป.ป.ช. กับพันธกิจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๕
  (ดร. ปัญญา อุดชาชน)

ศาลรัฐธรรมนูญไทยกับบทบาทที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง*

นายนพดล เฮงเจริญ
เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งเรียกกันว่า รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป หรือรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ได้ก่อกำเนิดศาลรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่ใช้อำนาจตุลาการ แต่มิได้พิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นการทั่วไป หากมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเฉพาะคดีที่มีปัญหากฎหมายเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศเท่านั้น ซึ่งอาจจำแนกอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญออกได้ ดังนี้

๑. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมร่างกฎหมาย มิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

เป็นอำนาจหน้าที่หลักของศาลรัฐธรรมนูญ ที่จะควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว หรือก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างกฎหมายขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ซึ่งเป็นการควบคุมก่อนที่กฎหมายนั้นจะมีผลใช้บังคับ การควบคุมโดยกระบวนการนี้ ศาลรัฐธรรมนูญสามารถควบคุมได้ทั้งความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ว่าร่างกฎหมายนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และร่างกฎหมายนั้นตราขึ้นโดยถูกต้อง ตามกระบวนการตรากฎหมายตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญหรือไม่

---

* เอกสารประกอบการประชุมโต๊ะกลมประจำปีระหว่างประเทศ ครั้งที่ ๑๙ เกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ ในหัวข้อเรื่อง " รัฐธรรมนูญและการเลือกตั้ง" ระหว่างวันที่ ๑๒-๑๓ กันยายน ๒๕๔๖

๒. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหาร

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีเสนอไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ มิได้เป็นกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ

๓. อำนาจหน้าที่ในการควบคุม หลังจากที่กฎหมายตราขึ้นใช้บังคับแล้ว

ในกรณีที่กฎหมายนั้นได้ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ และประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว หากปรากฏว่ากฎหมายนั้นมีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ก็ยังสามารถนำกฎหมายนั้นเข้ามาสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้ โดยประชาชนที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น สามารถใช้สิทธิไปยังศาลรัฐธรรมนูญทางอ้อมโดยผ่านทางศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือผ่านทางผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา การใช้สิทธิผ่านทางศาลต่าง ๆ ประชาชนจะต้องมีฐานะเป็นคู่ความในคดี และโต้แย้งต่อศาลว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีน่าจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ศาลจะต้องรอการพิจารณาคดีที่มีการโต้แย้งดังกล่าวไว้ชั่วคราวและต้องส่งคำร้อง ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ส่วนการใช้สิทธิผ่านทางผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ก็ขึ้นอยู่กับการใช้ดุลพินิจพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ถ้าเห็นว่ามีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็ให้ส่งเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

๔. อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยสมาชิกภาพ หรือคุณสมบัติของสมาชิกรัฐสภา รัฐมนตรี คณะกรรมการการเลือกตั้ง และ

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ

อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนนี้ คือ การพิจารณาว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ความเป็นรัฐมนตรี และคุณสมบัติคณะกรรมการการเลือกตั้งว่ามีคุณสมบัติที่ชอบ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ หรือไม่ เนื่องจากสมาชิกภาพหรือสถานะของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ได้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพหรือสถานะการดำรงตำแหน่งต่าง ๆ เหล่านี้ จะต้องสิ้นสุดลงหรือไม่ นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๙๑ นั้น จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงอันควรแจ้งให้ทราบ ตามมาตรา ๒๙๕ หรือไม่ หากเป็นกรณีจงใจ ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง และให้ผู้นั้นต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เป็นเวลาห้าปี

๕. อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจ หน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ มิใช่องค์กรที่เป็นส่วนหนึ่งส่วนใดของฝ่ายบริหาร เช่น กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริงจากการปฏิบัติหน้าที่ ในลักษณะที่องค์กรตาม รัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่ง มีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือไม่ เพียงใด หรือเป็นลักษณะของการที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้ง

แต่สององค์กรขึ้นไป มีปัญหาโต้แย้งกันว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำ หรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ขององค์กรหนึ่ง หากเกิดปัญหากรณีดังกล่าว องค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น หรือประธานรัฐสภา ก็สามารถร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณาวินิจฉัยได้

๖. อำนาจหน้าที่อื่น ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนด ได้แก่

๖.๑ พิจารณาวินิจฉัยว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณร่ายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎร หรือของคณะกรรมาธิการ การเสนอการแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการใช้งบประมาณรายจ่ายหรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐

๖.๒ พิจารณาวินิจฉัยว่า มติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้น จะขัดต่อสถานะ และการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตาม รัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข หรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ วรรคสาม

๖.๓ พิจารณาอุทธรณ์ของสมาชิกพรรคการเมือง ที่ร้องขอให้วินิจฉัยเพราะเหตุว่า พรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก มีมติให้ตนพ้นจากการเป็นสมาชิกภาพ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๘ (๘)

บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง

สำหรับบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง เป็นไปตามบทบัญญัติที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๔๑ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้ศาลรัฐธรรมนูญไว้ รวม ๓ ประการ ได้แก่

๑. พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคำสั่งไม่รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองของนายทะเบียนพรรคการเมือง

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชน และเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้นตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ก็ได้มีบทบัญญัติในหมวดที่ ๑ (มาตรา ๘ - มาตรา ๑๙) ให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปโดยง่าย โดยผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า ๒๐ ปีบริบูรณ์ ไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มีจำนวนตั้งแต่ ๑๕ คนขึ้นไป ก็สามารถรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองได้ นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ มาตรา ๑๗ ก็ได้บัญญัติให้ผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองซึ่งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองของนายทะเบียนพรรคการเมือง ตามมาตรา ๑๔ เกี่ยวกับคุณสมบัติหรือจำนวนของผู้จัดตั้งพรรคการเมือง หรือนโยบายและข้อบังคับพรรคการเมือง หรือคุณสมบัติของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือชื่อพรรคการเมือง หรือภาพเครื่องหมายของพรรคการเมืองไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด หรือตามมาตรา ๑๕ เกี่ยวกับเอกสารการขอจัดตั้งพรรคการเมืองมีรายการไม่ครบถ้วนหรือมีข้อความไม่ชัดเจนบกพร่อง แต่ผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองไม่ดำเนินการแก้ไข หรือแก้ไขแล้วแต่ยังไม่ถูกต้อง มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาดภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งคำสั่งไม่รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองจากนายทะเบียนพรรคการเมือง เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดเป็นประการใดแล้วให้นายทะเบียนพรรคการเมืองปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

๒. พิจารณามีคำสั่งให้หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมืองทั้งคณะหรือบางคน ให้ระงับหรือจัดการแก้ไขการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย หรือให้ออกจากตำแหน่ง

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มาตรา ๒๗ บัญญัติไว้ว่า เมื่อปรากฏว่าหัวหน้าพรรคการเมือง คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือกรรมการบริหารพรรคการเมือง จัดให้พรรคการเมืองกระทำการใด ๆ ฝ่าฝืนนโยบายพรรคการเมืองหรือข้อบังคับพรรคการเมืองอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ ให้นายทะเบียนมีอำนาจเตือนเป็นหนังสือให้หัวหน้าพรรคการเมือง คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น ระงับหรือจัดการแก้ไขการกระทำนั้นภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนพรรคการเมืองกำหนด ถ้าไม่ปฏิบัติตามคำเตือนของนายทะเบียนพรรคการเมือง ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองมีอำนาจยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ระงับหรือจัดการแก้ไขการกระทำดังกล่าวหรือให้หัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองทั้งคณะหรือบางคนออกจากตำแหน่ง

๓. พิจารณาสั่งยุบพรรคการเมือง

แม้ว่าตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย จะได้มีบทบัญญัติให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปโดยง่าย และให้อำนาจพรรคการเมืองไว้มาก แต่การที่จะทำให้พรรคการเมืองมีเสถียรภาพ และประสิทธิภาพ เพื่อให้สามารถเป็นสถาบันทางการเมืองที่ประชาชน ให้ความ เชื่อถือ ไว้วางใจ จนสามารถสร้างความเป็นตัวของตัวเองสมกับฐานะของความเป็นนิติบุคคลที่สมควรจะมีเอกลักษณ์ของตนได้ ปรากฏว่าไม่ใช่เรื่องง่ายนัก เพราะมีเหตุแห่งการเลิก หรือยุบพรรคการเมืองโดยคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญหลายประการ ตามที่พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดไว้ดังต่อไปนี้

๓.๑ พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ (มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง)

๓.๑.๑ มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรค (มาตรา ๖๕(๑)) ศาลรัฐธรรมนูญมี คำวินิจฉัยไปแล้ว เช่น การสั่งให้ยุบพรรครามสยามและพรรคศรัทธาประชาชน ตามคำวินิจฉัย ที่ ๒๔/๒๕๔๔ และที่ ๓๐/๒๕๔๔

๓.๑.๒ มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน (มาตรา ๖๕(๒)) กรณียังไม่ปรากฏคำร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญ

๓.๑.๓ มีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่น ตามหมวด ๕ การรวมพรรคการเมือง มาตรา ๗๐ - ๗๓ (มาตรา ๖๕(๓)) มีคำวินิจฉัยไปแล้ว เช่น กรณีการรวมพรรคมวลชนเข้าเป็นพรรคการเมืองเดียวกับพรรคความหวังใหม่ ตามคำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๔๑ และกรณีการรวมพรรคความหวังใหม่เข้ากับพรรคไทยรักไทย ตามคำวินิจฉัยที่ ๑๒/๒๕๔๕ เป็นต้น

๓.๑.๔ ไม่ดำเนินการดังต่อไปนี้ (มาตรา ๖๕(๕))

๓.๑.๔.๑ ไม่กระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองในการเปลี่ยนแปลงรายการสำคัญ ได้แก่ นโยบายพรรค ข้อบังคับพรรค และการเลือกตั้งกรรมการบริหารพรรคตามบทบัญญัติ มาตรา ๒๕ เช่น การยุบพรรคเกษตรเสรี ตามคำวินิจฉัยที่ ๕๔/๒๕๔๕

๓.๑.๔.๒ องค์ประชุมใหญ่ไม่เป็นไปตามข้อบังคับพรรค ตามบทบัญญัติ มาตรา ๒๖ มีคำวินิจฉัยไปแล้ว เช่น พรรคพลังใหม่ ตามคำวินิจฉัยที่ ๓๖/๒๕๔๕

๓.๑.๔.๓ ไม่จัดให้มีสมาชิกครบ ๕,๐๐๐ คน จากทุกภาค (๔ ภาค) และไม่มีสาขาพรรคในทุกภาคภายใน ๑๘๐ วันนับแต่ได้รับจดแจ้งการเป็นพรรคการเมืองจากนายทะเบียนตามบทบัญญัติ มาตรา ๒๙ มีคำวินิจฉัยไปแล้ว เช่น การสั่งให้ยุบพรรคปฏิรูป ตาม คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๔๒ เป็นต้น

๓.๑.๔.๔ ไม่จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริง ตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี

เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบตามบทบัญญัติ มาตรา ๓๕ มีคำวินิจฉัยไปแล้ว เช่น การยุบพรรคประชารัฐ ตามคำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๔๔ รวมถึงพรรคถิ่นไทย และพรรคเอกภาพ เมื่อต้นปี ๒๕๔๕ เป็นต้น

๓.๑.๔.๕ ไม่ใช้จ่ายเงินที่ได้รับสนับสนุนจากกองทุนพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และไม่จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป ตามบทบัญญัติ มาตรา ๖๒ มีคำวินิจฉัยแล้ว เช่น การยุบพรรคประชารัฐ ตามคำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๔๔ เป็นต้น

ทั้งนี้ เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน มาตรา ๖๕(๑) (๒) (๓) หรือ (๕) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน (ซึ่งในทางปฏิบัติอาจปรากฏเหตุยุบพรรคหลายเหตุในพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งต่อนายทะเบียนก็ได้) เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่ามีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ ยุบพรรคการเมืองนั้น (มาตรา ๖๕ วรรคสอง) และในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้ว ให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา ๓๕ วรรคสาม)

อนึ่ง ในกรณีที่นายทะเบียนขอให้ยุบพรรคการเมืองในหลายเหตุ ศาลรัฐธรรมนูญอาจวินิจฉัยให้ยุบพรรคด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งหรือครบทุกเหตุตามที่นายทะเบียนยื่นคำร้องมาก็ได้ เป็นต้นว่า (๑) กรณีที่ขอให้ยุบพรรคหลายเหตุ และศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า มีเหตุที่ต้องยุบพรรคหลายเหตุตามคำร้อง เช่น การสั่งให้ยุบพรรคประชารัฐ ด้วยเหตุที่พรรคฯ ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๖๒ ตามคำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๔๔ หรือกรณีการสั่งให้ยุบพรรคชาวนาพัฒนาประเทศ ด้วยเหตุที่พรรคฯ ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๕ ตามคำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๔๕ ซึ่งปรากฏว่า ในการลงมติของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มีตุลาการฯ ๑๓ คน

สั่งให้ยุบพรรคชาวนาพัฒนาประเทศ ส่วนอีก ๒ คน ให้ยกคำร้อง โดยตุลาการเสียงข้างมาก ๑๓ คน นั้น มี ๘ คน สั่งให้ยุบพรรคฯ ด้วยเหตุที่ไม่ดำเนินการทั้งตามมาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๕ มี ๔ คน สั่งให้ยุบฯ ด้วยเหตุที่ไม่ดำเนินการตามมาตรา ๓๕ เพียงเหตุเดียว ส่วนอีก ๑ คน สั่งให้ยุบพรรคฯ ด้วยเหตุที่ไม่ดำเนินการตามมาตรา ๒๙ เพียงเหตุเดียวเช่นกัน โดยมีเหตุผลหรือสาเหตุมาจาก ความแตกต่างเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและโทษตามกฎหมายที่หัวหน้าพรรคการเมืองและคณะกรรมการบริหารพรรคจะได้รับภายหลังเมื่อพรรคถูกยุบไปแล้ว สำหรับกรณีที่ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๓๕ นั่นเอง (๒) กรณีขอให้ยุบพรรคหลายเหตุ แต่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้ยุบพรรคนั้นด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งเพียงเหตุเดียว เช่น การสั่งให้ยุบพรรคพลังใหม่ตามคำวินิจฉัยที่ ๓๖/๒๕๔๕ กล่าวคือ นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคดังกล่าวด้วยเหตุที่ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๖ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๖๒ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า มีเหตุตามมาตรา ๒๖ จึงสั่งให้ยุบพรรคพลังใหม่ ด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์ ๑๔ เสียง โดยตุลาการ ๙ คน สั่งให้ยุบฯ ด้วยเหตุที่ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๖ และอีก ๔ คน สั่งให้ยุบฯ ด้วยเหตุทุกเหตุตามคำขอ คือไม่ดำเนินการตามมาตรา ๒๖ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๖๒ ส่วนอีก ๑ คน งดออกเสียงว่าจะยุบพรรคด้วย เหตุใด

๓.๒ พรรคการเมืองอาจถูกสั่งยุบพรรคการเมืองเมื่อกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ (มาตรา ๖๖)

๓.๒.๑ กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๖๖(๑))

๓.๒.๒ กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองตาม

รัฐธรรมนูญ (มาตรา ๖๖(๒))

๓.๒.๓ กระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (มาตรา ๖๖(๓))

๓.๒.๔ กระทำการฝ่าฝืน มาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง มาตรา ๕๒ หรือ มาตรา ๕๓ (มาตรา ๖๖(๔)) กล่าวคือ

(๑) รับคนไม่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดเป็นสมาชิกหรือให้ดำรงตำแหน่งใด ๆ ในพรรคหรือยอมให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อประโยชน์ของพรรค (มาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง)

(๒) รับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดจากผู้ใด เพื่อ (มาตรา ๕๒)

ก) กระทำการหรือสนับสนุนการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย

๑) ความมั่นคงของราชอาณาจักร

๒) ราชบัลลังก์

๓) เศรษฐกิจของประเทศ

๔) ราชการแผ่นดิน

ข) กระทำการอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ค) กระทำการอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ

ง) กระทำการอันเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน

(๓) รับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดเพื่อดำเนินกิจการของพรรคการเมืองหรือดำเนินกิจการในทางการเมือง จาก (มาตรา ๕๓)

ก) บุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย

ข) นิติบุคคลตามกฎหมายต่างประเทศ ที่ประกอบธุรกิจหรือกิจการ หรือจดทะเบียนสาขาอยู่ในหรือนอกราชอาณาจักร

ค) นิติบุคคลที่จดทะเบียนในราชอาณาจักร ซึ่งมีบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยมีทุนหรือเป็นผู้ถือหุ้นเกินร้อยละยี่สิบห้า

ง) องค์การ หรือนิติบุคคลที่ได้รับทุน หรือได้รับเงินอุดหนุนจากต่างประเทศ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ของบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย หรือมี ผู้จัดการหรือกรรมการเป็นบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย

จ) บุคคล องค์กร หรือนิติบุคคล ที่ได้รับเงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด เพื่อดำเนินกิจการของพรรคการเมือง หรือดำเนินกิจการในทางการเมืองจากบุคคล องค์กร หรือนิติบุคคลทั้งสี่ข้อข้างต้น (ก - ง)

ฉ) บุคคล องค์กร หรือนิติบุคคล ที่กำหนดในประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ขณะนี้ยังไม่มีประกาศดังกล่าว)

ทั้งนี้ เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียน หรือเมื่อนายทะเบียนได้รับแจ้งจากคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองว่า พรรคการเมืองใดกระทำการตามมาตรา ๖๖ ให้นายทะเบียนแจ้งต่ออัยการสูงสุดพร้อมด้วยหลักฐาน ถ้าอัยการสูงสุดเห็นสมควร ก็ให้ยื่นคำร้องเพื่อให้ศาล รัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าว ถ้าอัยการสูงสุดไม่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ให้นายทะเบียนตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีผู้แทนจากนายทะเบียนและผู้แทนจากอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐาน แล้วส่งให้อัยการสูงสุด เพื่อยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการยื่นคำร้องได้ ให้นายทะเบียนมีอำนาจยื่นคำร้องเอง (มาตรา ๖๗วรรคหนึ่ง) และในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบ

พรรคการเมืองใดแล้ว ให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น ในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา ๖๗ วรรคสอง)

อนึ่ง ยังไม่เคยปรากฏว่ามีคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง ที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองด้วยเหตุที่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๖ บัญญัติไว้

การกำจัดสิทธิ และการลงโทษแก่หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคและสมาชิกอื่น

๑. การจำกัดสิทธิมิให้ดำเนินการเกี่ยวกับพรรคการเมือง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๙ บัญญัติห้ามผู้เคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคการเมือง (ประกอบด้วย หัวหน้าพรรคการเมือง รองหัวหน้าพรรคการเมือง เลขาธิการพรรคการเมือง รองเลขาธิการพรรคการเมือง เหรัญญิกพรรคการเมือง โฆษกพรรคการเมือง และกรรมการบริหารอื่น ซึ่งเลือกตั้งจากสมาชิกซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่า ๒๐ ปีบริบูรณ์) ที่ต้องยุบไปเพราะไม่ดำเนินการตามมาตรา ๓๕ หรือมาตรา ๖๒ หรือกระทำการตามมาตรา ๖๖ มิให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

๑.๑ ห้ามขอจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่

๑.๒ ห้ามเป็นกรรมการบริหารของพรรคการเมือง

๑.๓ ห้ามมีส่วนร่วมในการขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่

ทั้งนี้ ภายในกำหนด ๕ ปี นับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นต้องยุบไป

๒. บทลงโทษ

๒.๑ หัวหน้าพรรคการเมืองผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๕ หรือมาตรา ๖๒ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท (มาตรา ๘๐)

๒.๒ กรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือกรรมการสาขาพรรคการเมืองผู้ใดรู้อยู่แล้ว แต่จัดให้พรรคการเมืองกระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุก ไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดห้าปี (มาตรา ๗๗)

๒.๓ พรรคการเมือง หรือสมาชิกผู้ใดกระทำการฝ่าฝืน มาตรา ๕๒ หรือมาตรา ๕๓ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งมีกำหนดห้าปี (มาตรา ๘๙)

อนึ่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๐ วรรคสอง บัญญัติให้หัวหน้าพรรคการเมืองเป็นผู้แทนของพรรคการเมืองในกิจการอื่นเกี่ยวกับบุคคลภายนอก เพื่อการนี้ หัวหน้าพรรคการเมืองจะมอบหมายเป็นหนังสือให้กรรมการบริหารคนหนึ่งหรือหลายคนทำการแทนก็ได้

นับแต่ศาลรัฐธรรมนูญเริ่มปฏิบัติหน้าที่ ตั้งแต่เมื่อวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๔๑ จนถึงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งยุบพรรคการเมืองไปแล้วทั้งสิ้น จำนวน ๕๓ พรรค ดังนี้

เหตุที่ต้องยุบพรรคการเมือง	จำนวนที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง ยุบพรรค
๑. ยุบเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง (มาตรา ๖๕(๑))	๒
๒. ยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่น (มาตรา ๖๕(๓))	๓
๓. ไม่จัดประชุมใหญ่ในการเปลี่ยนแปลงรายการที่สำคัญ (มาตรา ๒๕)	๑

เหตุที่ต้องยุบพรรคการเมือง	จำนวนที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง ยุบพรรค
๔. องค์ประชุมใหญ่ไม่เป็นไปตามข้อบังคับพรรค (มาตรา ๒๖)	๔
๕. ไม่จัดให้มีสมาชิกครบ ๕,๐๐๐ คน จากทุกภาค และไม่มีสาขาพรรค ในทุกภาค ภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับจดแจ้งการเป็นพรรคการเมือง (มาตรา ๒๙)	๒๖
๖. ไม่จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปีปฏิทิน แจ้งนายทะเบียนพรรคการเมือง ภายในเดือนมีนาคมของทุกปี (มาตรา ๓๕)	๑๒
๗. ไม่ใช้จ่ายเงินที่รับการสนับสนุนจากกองทุนพัฒนาพรรคการเมือง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้จัดทำรายงานการใช้จ่าย เงินสนับสนุนดังกล่าวในรอบปีปฏิทิน ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ภายในเดือนมีนาคม ของปีถัดไป (มาตรา ๖๒)	๕
รวม	๕๓

อย่างไรก็ดี มีนักวิชาการหลายคนวิพากวิจารณ์ ว่า เหตุที่ต้องยุบพรรคการเมืองในบางกรณี เช่น องค์ประชุมใหญ่ไม่เป็นไปตามข้อบังคับพรรค (มาตรา ๒๖) และการไม่จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปีปฏิทินแจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ภายในเดือนมีนาคมของทุกปี (มาตรา ๓๕) เป็นโทษที่รุนแรง ทำให้พรรคการเมืองต้องถูกยุบเลิกไปได้โดย

ง่าย ทั้งที่พรรคการเมืองอาจดำเนินกิจกรรมทางการเมืองนอกสภา ตามเจตนารมณ์ทางการเมืองของตนได้ จึงอาจเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบพรรคการเมือง ให้มีความเข้มแข็ง ท้ายที่สุด จะเหลืออยู่แต่เพียงพรรคขนาดใหญ่จำนวนน้อยพรรค ที่สามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ทั้งภายในสภาและภายนอกสภา

บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง

ส่วนบทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งนั้น **แม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญไทยไม่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้องของการเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ การควบคุมคุณสมบัติของผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งของฝ่ายนิติบัญญัติ การตรวจสอบความถูกต้องของการลงคะแนนเสียงประชามติ ดังเช่นอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสก็ตาม** แต่ศาลรัฐธรรมนูญไทยก็มีอำนาจหน้าที่ในทางอ้อม ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง ได้แก่

๑. ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรควบคุมร่างกฎหมาย และกฎหมายที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

การตรวจสอบความถูกต้องของการเลือกตั้ง เป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามที่รัฐธรรมนูญ และกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งกำหนด โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวน เพื่อหาข้อเท็จจริง และวินิจฉัย ชี้ขาดปัญหา หรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรค การเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งมีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใด หน่วยเลือกตั้งหนึ่ง หรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมี หลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า การ

เลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ส่วนศาลรัฐธรรมนูญนั้น มีอำนาจหน้าที่ควบคุมร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ก่อนที่กฎหมายดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับ ดังคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๔ - ๕๕/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ ซึ่งวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่..) พ.ศ. .... มาตรา ๑๗ ที่เพิ่มความเป็นมาตรา ๘๕/๑ ซึ่งมีบทบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้ง สั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของ ผู้สมัครที่กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เป็นการสั่งเพิกถอนก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง มาตรา ๘๕/๙ ซึ่งมีบทบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถ้าปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ ว่าก่อนได้รับเลือกตั้ง สมาชิกผู้นั้นกระทำการโดยไม่สุจริต หรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริต อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เป็นการสั่งเพิกถอนหลังประกาศผลการเลือกตั้ง และมาตรา ๘๕/๓ ซึ่งมีบทบัญญัติว่า การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะวินิจฉัยเพิกถอนทั้งสองกรณี ต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการตรวจสอบ ซึ่งประกอบด้วย ประธานกรรมการกฤษฎีกาทุกคณะ ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาก่อน ไม่ขัดต่อหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๓ และไม่มีข้อความขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๒๓๓ มาตรา ๒๓๔ และมาตรา ๒๗๑ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว ถือเป็นการรับรองอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการตรวจสอบการเลือกตั้งและในการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครที่กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริต และเที่ยงธรรม

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญ ยังมีอำนาจหน้าที่ควบคุมกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ภายหลังจากที่กฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับแล้ว ดังคำ

วินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๕/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ ซึ่งวินิจฉัยว่า การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ ซึ่งบัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นบุคคลซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ให้ผู้นั้นเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ซึ่งเป็นการกำหนดการเสียสิทธิไว้ไม่สมบูรณ์ และไม่ชัดเจน และให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิด้วย เท่ากับเป็นการให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้กำหนดการเสียสิทธิและหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิดังกล่าว โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภา จึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ และมาตรา ๓๓๔(๑) ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นอันใช้บังคับมิได้ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๖ และ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑๒/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๙๖ ซึ่งบัญญัติว่า เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถูกคัดค้านสิ้นสุดลง นับแต่วันที่มีคำสั่ง ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเนื่องจากเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๙๖ ดังกล่าว บัญญัติขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๙๗ มาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๑๔๗ เพราะรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๔) บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ เมื่อมี หลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในเขตเลือกตั้งใดใหม่แล้ว สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นย่อมสิ้นสุดลงไปด้วย เป็นการแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญ

บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงได้ นอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญมาตรา ๑๓๓ บัญญัติไว้

๒. ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

การควบคุม ตรวจสอบ คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งจะเป็นผู้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักฐานการสมัคร และวิธีการสมัครรับเลือกตั้ง โดยผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้ง จะเป็นผู้ตรวจสอบหลักฐานและคุณสมบัติของผู้สมัคร

สำหรับศาลรัฐธรรมนูญนั้น เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ว่าเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด อันเป็นเหตุให้ผู้นั้นต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพ หรือไม่ ซึ่งเป็นกรณีภายหลังจากมีการประกาศผลการเลือกตั้ง และสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาได้เริ่มต้นแล้วหากภายหลังปรากฏว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เข้าชื่อร้องขอต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า สมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งแห่งสภานั้นสิ้นสุดลง เนื่องจากขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญกำหนด ก็ให้ประธานสภาที่ได้รับคำร้องส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ดังคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๙/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๒ ซึ่งวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของ นายชาญชัย อิสระเสนารักษ์ สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๙๖ เพราะขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งมีบิดาเป็นคนต่างด้าว ด้วยเหตุเกี่ยวกับวุฒิการศึกษา

๓. ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ให้เป็นไปอย่างประสาน สอดคล้อง นำไปสู่การปฏิรูปทางการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖ และโดยที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ควบคุมและเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภา ท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จึงอาจมีปัญหาในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ศาลรัฐธรรมนูญก็จะเข้ามาพิจารณาวินิจฉัยปัญหาดังกล่าว ดังปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

๓.๑ ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๓/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๓ เป็นกรณีที่ศาลแพ่ง มีคำสั่งโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๔ ในคดีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ตามคดีหมายเลขแดงที่ สว ๒/๒๕๔๓ ความว่า เมื่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ประกาศการรับสมัครของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาไว้แล้ว ถือว่า ขั้นตอนการรับสมัครเสร็จสิ้น เข้าสู่ขั้นตอนการแนะนำตัวและลงคะแนนเลือกตั้ง ต่อไป ย่อมพ้นเวลาที่ ผู้อำนายการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งตรวจสอบ และสอบสวนแล้ว การเพิกถอนการสมัครรับเลือกตั้ง จึงกระทำมิได้ คำสั่งของผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง จึงไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และต่อมาศาลจังหวัดอื่นๆ ได้มีคำสั่งในแนวทางเดียวกัน ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า คำสั่งของศาลเป็นการก้าวล่วงการใช้อำนาจในการสืบสวน สอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๕ (๓) จึงเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และศาลยุติธรรมซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาล

รัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยสรุปได้ว่า กรณีนี้ เป็นเพียงการวินิจฉัยอำนาจของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ไม่ได้วินิจฉัยอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยเฉพาะกรณีที่ศาลแพ่งมีคำสั่งดังกล่าว ก็ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจในการสืบสวน สอบสวน และวินิจฉัย ชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๕ (๓) กรณีจึงไม่เป็นการก้าวล่วงการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

๓.๒ ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๓ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะมีข้อความอันเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้ง และเป็นการเพิ่มเติมลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งรัฐธรรมนูญมิได้ให้อำนาจไว้

๓.๓ ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๑ - ๕๒/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มติของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ในส่วนนี้วินิจฉัยว่า "สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบัน มีความเห็นว่าสามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ แต่จะต้องพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง..." เป็นมติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๑๕

๓.๔ ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยตีความคำว่า "เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ" หมายถึง บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งกรรมการและอนุกรรมการที่ระบุ จำนวน ๒๗ ตำแหน่ง เป็นผลให้มีการเพิกถอนการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาภายหลังที่รับสมัคร และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ประกาศรายชื่อผู้สมัครแล้ว นั้น ไม่สอดคล้องกับ

รัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นการจำกัดสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา เกินกว่าที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๐๙ (๑๑) และ (๑๒)

สรุป

บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง มีผลสำคัญที่ช่วยให้พรรคการเมืองที่มีอยู่ต้องพัฒนาตัวเองให้เข้มแข็ง เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีการบริหารจัดการที่เป็นระบบ มีมาตรฐาน และมุ่งสู่ธรรมาภิบาล เป็นสถาบันที่ประชาชนเชื่อถือ ไว้วางใจ และเป็นที่พึ่งพาของประชาชนได้ พรรคการเมืองใดมีการบริหารจัดการที่ไม่โปร่งใส และไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ก็จะต้องถูกยุบเลิกไปโดยคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ ส่วนบทบาทของศาล รัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งนั้น แม้จะมิใช่บทบาทโดยตรง เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่รับผิดชอบอยู่ แต่ก็มีผลเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน มิให้มีการกระทำการใดๆ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคล ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และมีสิทธิเลือกตั้ง การรักษาดุลยภาพของการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง กับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ เป็นกระบวนการถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ อันเป็นผลดีต่อการปฏิรูปทางการเมืองของประเทศไทย และการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

แง่คิดมุมมองต่อคำวิพากษ์วิจารณ์ กรณีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

*นภดล ช. สรพงษ์**

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยในบางคำร้องที่เป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับการเมือง มักจะมีนักวิชาการและสื่อมวลชนวิพากษ์วิจารณ์คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ คำวิพากษ์วิจารณ์ในบางกรณีเกินเลยไปบ้าง เช่น กรณีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ที่วิพากษ์วิจารณ์ไปในทำนองว่า ศาลรัฐธรรมนูญเป็นที่ปรึกษาให้รัฐบาลและกลายเป็นศาลการเมืองประเทศปกครองโดยศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญอาศัยมาตราใดในรัฐธรรมนูญมาอ้างว่ารัฐสภาสามารถดึงเรื่องกลับมาแก้ไขได้ฯลฯ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญใคร่ขอชี้แจงทำความเข้าใจต่อคำวิพากษ์วิจารณ์ ดังนี้

ที่ว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะกลายพันธ์เป็นศาลการเมือง นั้น ด้วยหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายกำหนดโครงสร้างทางการเมือง เมื่อศาลรัฐธรรมนูญตัดสินเรื่องใดเรื่องหนึ่งจึงมีผลกระทบทางการเมือง กระทบต่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ต้องใช้อำนาจต่างๆ โดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้แต่มิใช่ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะกลายเป็นศาลการเมืองไป เพราะศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาคดีโดยอาศัยรัฐธรรมนูญและกฎหมายเป็นหลักโดยรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖ บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการระงับความขัดแย้งในการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือได้ว่าเป็นปัญหาทางการเมือง แต่การส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเป็นการแปลงปัญหาทางการเมืองเป็นปัญหาทางกฎหมายที่หาข้อยุติได้ในศาล แต่มิได้หมายความว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะกลายเป็นศาลการเมืองและศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้มีอำนาจ

---

* ผู้เชี่ยวชาญสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ (เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๑๐ ชช.)

ริเริ่มพิจารณาวินิจฉัยปัญหาทางการเมืองได้อย่างกว้างขวางดังเช่นรัฐสภา หรือรัฐบาล เพราะศาลรัฐธรรมนูญต้องรอให้มีผู้นำคดีมาสู่ศาล และจะตัดสินคดีนอกเขตอำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ไม่ได้ อีกทั้งต้องระมัดระวังในการพิจารณาวินิจฉัยโดยคำนึงถึงคำขอของผู้ร้องเป็นสำคัญ

คำวินิจฉัยที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์หลายเรื่องผลการลงมติของศาลรัฐธรรมนูญปรากฏว่าค่อนข้างก่ำกึ่งกัน ซึ่งแสดงว่า เหตุผลของฝ่ายข้างมากและข้างน้อยมีความใกล้เคียงกัน และโดยที่คำวินิจฉัยบางเรื่องเป็นที่สนใจของสื่อมวลชนจึงมีการวิพากษ์วิจารณ์ค่อนข้างมาก ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญก็ยินดีรับฟังเสียงวิพากษ์วิจารณ์ในทางวิชาการเสมอมา คำวินิจฉัยในระยะหลังจะแสดงเหตุผลของฝ่ายข้างน้อยไว้ด้วย และคำวินิจฉัยทุกเรื่องต้องมีคำวินิจฉัยส่วนตนของตุลาการที่เป็นองค์คณะลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อเผยแพร่ให้บุคคลภายนอกสามารถหาอ่านได้

ในระบบเสรีประชาธิปไตย การใช้สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นย่อมทำได้ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายแต่การวิจารณ์คำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาลต้องคำนึงถึงความศักดิ์สิทธิในคำพิพากษาของศาลด้วย เพราะคำพิพากษาศาลและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญทำในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ จึงควรให้ความเคารพตามสมควร

ผู้วิจารณ์คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ อาจเป็นไปได้ว่าส่วนมากไม่ค่อยได้อ่านคำวินิจฉัยให้ตลอดทั้งหมด แต่ดูเฉพาะผลของคำวินิจฉัยศาล ถ้าไม่เห็นด้วยก็วิพากษ์วิจารณ์ ถ้าเห็นด้วยก็ไม่วิพากษ์วิจารณ์หรือนิ่งเฉยเสีย ซึ่งดูประหนึ่งว่าไม่ค่อยให้ความเป็นธรรมการทำคำวินิจฉัยแต่ละเรื่องต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอย่างครบถ้วนในการให้เหตุผลทางกฎหมาย ซึ่งต้องกระทำอย่างใคร่ครวญและใช้ระยะเวลาพิจารณาพอสมควร หรือให้เกิดผลดีต่อชาติบ้านเมืองให้มากที่สุด

ที่กล่าวหาว่า ประเทศไทยถูกปกครองโดยศาลรัฐธรรมนูญ คงเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ทั้งในทางหลักกฎหมายและทางปฏิบัติ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ตามเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น ไม่ได้มีอำนาจมากมายอย่างที่เข้าใจกัน มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญบางมาตราที่ทำให้มองไปได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจมากกว่าศาลอื่น เช่น มาตรา ๒๖๘ ที่บัญญัติให้คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาด และมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ และมาตรา ๒๗ ที่บัญญัติว่าสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลและองค์กรอื่นของรัฐ โดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวงซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญต้องการให้ศาลรัฐธรรมนูญวางบรรทัดฐานการตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญไว้เท่านั้น แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจมากกว่าศาลอื่นหรือสามารถตัดสินนอกกรอบอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดได้ ถ้าทำเช่นนั้นก็อาจถูกยื่นถอดถอนได้

หากมองในภาพกว้าง อาจมองได้ว่า ประเทศไทยปกครองโดยคณะรัฐมนตรี รัฐสภาและศาลซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยของประเทศอันได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรศาลองค์กรหนึ่ง เช่นเดียวกับ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร ดังนั้นศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการด้วยเช่นกัน โดยนัยนี้อาจกล่าวได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีส่วนในการใช้อำนาจตุลาการปกครองประเทศไทยเช่นเดียวกับศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหารซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมิใช่องค์กรเดียวที่ใช้อำนาจตุลาการ และอำนาจตุลาการก็มิใช่อำนาจเบ็ดเสร็จในการปกครองประเทศ เป็นแต่เพียงหนึ่งในสามของอำนาจที่ใช้ในการปกครองประเทศเท่านั้น ดังนั้นที่กล่าวว่าประเทศไทยถูกปกครองโดยศาลรัฐธรรมนูญเพียงองค์กรเดียวจึงไม่ถูกต้อง

กรณีร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่า รัฐสภาสามารถรับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับไปแก้ไขได้นั้น มีผู้ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญหลายคน บ้างก็ว่า

ศาลรัฐธรรมนูญอุ้มรัฐบาล เป็นที่ปรึกษาของรัฐบาลทำให้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ เป็นหมัน เป็นการลดอำนาจของรัฐสภา แต่เพิ่มอำนาจให้แก่ฝ่ายรัฐบาลให้มีสิทธิยับยั้งหรือวีโต้ร่างกฎหมายที่ผ่านรัฐสภาได้ โดยไม่มีรัฐธรรมนูญรองรับ

ในเรื่องนี้เป็นกรณีที่เกิดปัญหาในกระบวนการตราพระราชบัญญัติของรัฐสภา โดยร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา มีบทบัญญัติบางมาตราที่ไม่ถูกต้องตรงตามมติของรัฐสภา โดยเป็นความผิดพลาดในการยืนยันมติของวุฒิสภามายังสภาผู้แทนราษฎร เมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติให้ถือเอาตามร่างที่วุฒิสภาแก้ไข และส่งร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ตามที่วุฒิสภาแก้ไขไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอนายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ในการตรวจทานร่างพระราชบัญญัติก่อนนำขึ้นทูลเกล้าฯ พบว่ามีข้อความผิดพลาด สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงขอให้รัฐสภารับร่างพระราชบัญญัติกลับไปแก้ไขให้ถูกต้องตรงตามมติของรัฐสภา กรณีนี้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นที่ฝ่ายนิติบัญญัติและประมุขของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงมิใช่เรื่องที่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาลแต่อย่างใด

เรื่องนี้ถ้าศาลรัฐธรรมนูญไม่รับพิจารณา หรือวินิจฉัยว่า รัฐสภาไม่สามารถรับร่างพระราชบัญญัติกลับไปปรับปรุงให้ถูกต้องสมบูรณ์ตรงตามมติของวุฒิสภาจะทำให้เกิดปัญหาตามมา และคงเป็นการไม่ถูกต้องอย่างยิ่งในการที่จะให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติที่มีข้อผิดพลาดขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย จริงอยู่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ นายกรัฐมนตรีต้องนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย พระมหากษัตริย์ภายใน ๒๐ วัน แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๒ ก็ได้บัญญัติว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา รัฐสภาจึงมีหน้าที่ถวายคำแนะนำที่ถูกต้องต่อองค์พระมหากษัตริย์ ดังนั้นเมื่อปรากฏชัดว่าร่างพระราชบัญญัติ

มหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... มีข้อความที่ผิดพลาดไม่ตรงตามมติของวุฒิสภา ทำให้นายกรัฐมนตรีไม่อาจนำร่างพระราชบัญญัตินำขึ้นทูลเกล้าฯ ได้ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ คงไม่มีประสงค์ให้นำร่างพระราชบัญญัติที่มีข้อความผิดพลาดขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมาย ทั้งเป็นการไม่บังควรอย่างยิ่งที่จะกระทำเช่นนั้น ซึ่งเป็นการแสดงความไม่เคารพต่อองค์พระมหากษัตริย์ที่ทรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะผู้ใดจะละเมิดมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘

ส่วนที่กล่าวว่า "ศาลรัฐธรรมนูญอาศัยมาตราใดในรัฐธรรมนูญมาอ้างว่ารัฐสภาสามารถดึงเรื่องกลับมาแก้ไขได้ จึงเห็นว่า เป็นการตัดสินนอกรัฐธรรมนูญ ซึ่งในระยะยาวทำให้เกิดปัญหาได้" ในเรื่องนี้ได้กล่าวไว้แต่ต้นแล้วว่า ศาลรัฐธรรมนูญอาศัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๒ เป็นหลักในการวินิจฉัยคดีนี้ โดยตีความว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๒ รัฐสภาต้องถวายคำแนะนำในการตราร่างพระราชบัญญัติที่ถูกต้องตรงตามมติของรัฐสภา เมื่อร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... มีข้อความไม่ถูกต้องตรงตามมติของรัฐสภาฯ จึงต้องรับร่างพระราชบัญญัติกลับไปปรับปรุงให้ถูกต้อง ก่อนส่งกลับไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง เพื่อรักษาและเทิดทูนไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ทั้งมิใช่เป็นการให้อำนาจนายกรัฐมนตรีในการยับยั้งร่างกฎหมายของรัฐสภาแต่อย่างใด เพราะหากร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาส่งไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อนำขึ้นทูลเกล้าฯ มีข้อความถูกต้องตรงตามมติของรัฐสภา นายกรัฐมนตรีก็ต้องนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ภายใน ๒๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภา

ที่กล่าวว่า ศาลรัฐธรรมนูญเขียนรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่นั้น กรณีร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยโดยอาศัยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๒ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๑๗๕ (๓) ทั้งบัญญัติไว้ชัดเจน เพียงแต่ศาลรัฐธรรมนูญได้ตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญให้มีผลในทางปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาข้อผิดพลาดจากการยืนยันมติของ

วุฒิสภาไปยังสภาผู้แทนราษฎร และจากรัฐสภาไปยังรัฐบาล ซึ่งในต่างประเทศร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) และถูกส่งไปให้ประมุขของรัฐเพื่อลงนามประกาศใช้เป็นกฎหมายมีบางประเทศที่มีกระบวนการแก้ไขข้อผิดพลาดในร่างกฎหมายอย่างชัดเจน ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สมาพันธรัฐสวิส และสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สำหรับคดีที่มาสู่ศาลรัฐธรรมนูญบางส่วนเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับการเมือง จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่เมื่อมีคำวินิจฉัย ย่อมถูกวิพากษ์วิจารณ์ได้เสมอ คงเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ในการตัดสินคดีของศาลไม่ว่าจะเป็นศาลใด ย่อมมีทั้งผู้แพ้และชนะคดี ยิ่งเป็นคดีที่เกี่ยวพันกับการเมืองที่มีผู้ส่วนได้เสียจำนวนมาก เมื่อมีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแพ้คดีก็ย่อมไม่พอใจและวิพากษ์วิจารณ์คำวินิจฉัยของศาลเป็นธรรมดา ประกอบกับคำวินิจฉัยหลายเรื่องเป็นเรื่องที่เข้าใจได้ยากในปัญหาข้อกฎหมาย และข้อเท็จจริง และผู้วิจารณ์ส่วนมากจะวิจารณ์ผลของคำวินิจฉัยมากกว่าจะวิจารณ์เหตุผลในการวินิจฉัยคดี จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญบางเรื่องจะถูกวิพากษ์วิจารณ์ ในทางวิชาการและในกรณีที่คำวินิจฉัยที่มีผลกระทบต่อสังคมภายนอก

อย่างไรก็ดี แม้การวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญบางเรื่องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทางการเมืองก็ตาม แต่ควรพิจารณาว่าคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญมีผลประโยชน์ต่อส่วนรวมมากน้อยเพียงใด และต้องยอมรับความจริงข้อหนึ่งว่า ความเห็นทางกฎหมายอาจมีได้หลายทาง แต่เมื่อมีคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาของศาลแล้ว ก็ถือเป็นที่ยุติ แม้จะมีผู้ไม่เห็นด้วยก็ตาม

ศาลรัฐธรรมนูญและ ป.ป.ช. กับพันธกิจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๕

ดร. ปัญญา อุดชาชน
ผู้เชี่ยวชาญด้านคดีและวิชาการ

๑. ความเป็นมาเกี่ยวกับการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นมาตรการหนึ่งของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในประเทศไทยมีวิวัฒนาการการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. ๑๒๗ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ. ๒๔๗๑ พระราชบัญญัติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๖ พระราชกฤษฎีกาวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. ๒๔๙๐ พระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๔๙๒ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๙๖ พระราชบัญญัติตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากรและรายได้อื่นของรัฐ พ.ศ. ๒๕๐๓ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๑๕ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ พระราชบัญญัติการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๙ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

๑.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้บัญญัติ

ให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่[46]

(๑) นายกรัฐมนตรี

(๒) รัฐมนตรี

(๓) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(๔) สมาชิกวุฒิสภา

(๕) ข้าราชการการเมืองอื่น

(๖) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

๑.๑.๑ ลักษณะของเอกสาร เอกสารที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่ต้องยื่น ได้แก่[47]

(๑) สำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน

(๒) สำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา

(๓) ผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีและสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้า

๑.๑.๒ กำหนดระยะเวลาการยื่นบัญชีทรัพย์สิน บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริงในวันที่ยื่นบัญชีต้องยื่นภายในกำหนดเวลาดังนี้[48]

(๑) ในกรณีที่เป็นการเข้ารับตำแหน่ง ให้ยื่นภายใน ๓๐ วันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง

---

[46] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, มาตรา ๒๙๑ วรรคแรก.

[47] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, มาตรา ๒๙๑ วรรคสอง.

[48] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, มาตรา ๒๙๒ วรรคแรก และวรรคท้าย.

(๒) ในกรณีที่เป็นการพ้นจากตำแหน่ง ให้ยื่นภายใน ๓๐ วันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง

(๓) ในกรณีที่บุคคลได้ยื่นบัญชีไว้แล้ว ตายในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือก่อนยื่นบัญชีหลังจากพ้นจากตำแหน่ง ให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดก ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ในวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตาย ภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งตาย

(๔) กรณีนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งพ้นจากตำแหน่ง นอกจากต้องยื่นบัญชีตาม (๒) แล้ว ให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอีกครั้งหนึ่งภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วเป็นเวลา ๑ ปี

๑.๒ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัตินิยามของคำว่า "ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" ดังนี้[49]

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หมายความว่า

(๑) นายกรัฐมนตรี

(๒) รัฐมนตรี

(๓) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(๔) สมาชิกวุฒิสภา

(๕) ข้าราชการการเมืองอื่นนอกจาก (๑) และ (๒) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง

(๖) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

---

[49] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒, มาตรา ๔ วรรคสอง.

(๗) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

(๘) ผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลนคร

(๙) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีรายได้หรืองบประมาณไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

๑.๓ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้กำหนดหลักเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม (๕) โดยรายได้ให้รวมถึงเงินอุดหนุน เงินสะสม และเงินกู้ในปีงบประมาณที่ผ่านมาด้วย ดังนี้[50]

(๑) องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้ไม่ต่ำกว่า ๕๐ ล้านบาท

(๒) องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้ไม่ต่ำกว่า ๑๐๐ ล้านบาท

(๓) เทศบาลเมืองและเมืองพัทยามีรายได้ไม่ต่ำกว่า ๒๐๐ ล้านบาท

๒. กระบวนการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของต่างประเทศ

๒.๑ กระบวนการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศสหรัฐอเมริกา

ด้วยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา ค.ศ. ๑๗๘๗ ซึ่งปรากฏในคำปรารภ (Premble) ของรัฐธรรมนูญที่ว่า "เราประชาชนแห่งสหรัฐ เพื่อที่จะก่อตั้งสหภาพให้สมบูรณ์มากขึ้นสถาปนาความยุติธรรม รักษาความสงบภายใน จัดหาการป้องกันประเทศ ส่งเสริมสวัสดิการโดยทั่วไป และสร้างความมั่นคงในเสรีภาพอันศักดิ์สิทธิ์แก่พวกเรา และอนุชนรุ่นหลัง

---

[50] ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, วันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๔๓.

ต่อไป จึงบัญญัติและสถาปนารัฐธรรมนูญนี้ขึ้นสำหรับสหรัฐอเมริกา"[51] มีจุดมุ่งหมายที่จะปฏิรูปการเมือง เพื่อให้นักการเมืองมีความโปร่งใสในการทำงาน มีคุณธรรมและจริยธรรม สภาคองเกรสจึงได้ตรากฎหมายขึ้นเรียกว่า The Ethics in Government Act of ๑๙๗๘ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ดังนี้

๒.๑.๑ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ได้แก่[52]

(๑) ประธานาธิบดี

(๒) รองประธานาธิบดี

(๓) เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของฝ่ายบริหาร รวมทั้งลูกจ้างพิเศษของรัฐบาลตามมาตรา ๒๐๒ ของหมวด ๑๘

(๔) ลูกจ้างที่ได้รับการแต่งตั้งตามมาตรา ๓๑๐๕ ของหมวด ๕

(๕) ลูกจ้างที่ไม่อยู่ในความหมายของ (๓) โดยมีตำแหน่งในฝ่ายบริหารด้วยเหตุผลทางด้านความลับและการกำหนดนโยบาย

(๖) อธิบดีกรมไปรษณีย์ รองอธิบดีกรมไปรษณีย์ ผู้ว่าการ ในคณะกรรมการไปรษณีย์แห่งสหรัฐอเมริกา เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง

(๗) ผู้อำนวยการสำนักจรรยาบรรณของรัฐบาล

(๘) ลูกจ้างของพลเรือนที่ไม่อยู่ในความหมายของ (๓)

(๙) สมาชิกสภาคองเกรสตามมาตรา ๑๐๙ (๑๒)

(๑๐) เจ้าหน้าที่และลูกจ้างของสภาคองเกรสตามมาตรา ๑๐๙ (๑๓)

---

[51] โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, **รัฐธรรมนูญและการเมืองการปกครองสหรัฐอเมริกา**, คณะสังคมศาสตร์, มหาวิทยาเกษตรศาสตร์, ๒๕๔๔ หน้า ๑๓.

[52] The Ethics in Government Act of ๑๙๗๘, Section ๑๐๑ (*f*).

(๑๑) เจ้าหน้าที่ฝ่ายตุลาการตามมาตรา ๑๐๙ (๑๐)

(๑๒) ลูกจ้างในฝ่ายตุลาการตามมาตรา ๑๐๙ (๘)

๒.๑.๒ กำหนดระยะเวลาการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แบ่งออกเป็น ๓ ห้วงระยะเวลา คือ

(๑) ก่อนที่จะได้รับเลือกตั้ง ผู้สมัครตำแหน่งประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และสมาชิกสภาคองเกรส จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเมื่อเริ่มเสนอตนเข้าเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมาย Federal Election Campaign Act of ๑๙๗๑ กล่าวคือ ต้องแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายใน ๓๐ วันนับแต่ตนมีฐานะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง (Candidate) หรือภายในวันที่ ๑๕ พฤษภาคมของปีที่มีการเลือกตั้ง

สำหรับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินก่อนที่จะได้รับเลือกตั้ง ดำเนินการดังนี้

๑) ผู้สมัครตำแหน่งประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดีให้ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง (The Federal Election Commission)

๒) ผู้สมัครตำแหน่งสมาชิกสภาคองเกรส (วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร) ให้ยื่นต่อเลขาธิการวุฒิสภา หรือเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี

(๒) เมื่อได้รับเลือกตั้งแล้ว ตำแหน่งประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดีรวมทั้งสมาชิกสภาคองเกรส (วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร) ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายใน ๓๐ วันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง

สำหรับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้ว ดำเนินการดังนี้

๑) ตำแหน่งประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดี ให้ยื่นต่อผู้อำนวยการสำนักงานจรรยาบรรณของรัฐบาล (The Director of the Government Ethics)[53]

๒) ตำแหน่งสมาชิกสภาคองเกรส (วุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) ให้ยื่นต่อเลขาธิการวุฒิสภา หรือเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณี[54] หลังจากนั้น เลขาธิการวุฒิสภา หรือเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต้องจัดทำสำเนารายงานส่งให้คณะกรรมาธิการมาตรฐานของจรรยาบรรณ (The Committee on Standards of Official Conduct) ของวุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎร ภายใน ๗ วันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน[55] และอาจขยายระยะเวลาส่งได้ แต่ไม่เกิน ๙๐ วัน

(๓) เมื่อพ้นจากตำแหน่ง ตำแหน่งประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และสมาชิกสภาคองเกรส (วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร) ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายใน ๓๐ วันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่งสำหรับการยื่นและแนวทางปฏิบัติมีลักษณะเช่นเดียวกันกับการยื่นบัญชีเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วตามข้อ (๒)

๒.๑.๓ ทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบที่ต้องยื่นในบัญชีแสดงรายการ การแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ผู้ยื่นจะต้องรวมทรัพย์สินและหนี้สินของคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะด้วย ได้แก่

(๑) แหล่งที่มา ประเภท และจำนวนหรือมูลค่าของรายได้ ซึ่งมีขึ้นในปีปฏิทินนั้น รวมกันมีมูลค่ามากกว่า $ U.S. ๒๐๐[56]

(๒) การแสดงแหล่งที่มา รายละเอียด และมูลค่าของขวัญทั้งหมดที่ได้รับในปีปฏิทินที่ผ่านมารวมทั้งสิ้นมากกว่า $ U.S. ๒๕๐ ยกเว้น

---

[53] The Ethics in Government Act of ๑๙๗๘, Section ๑๐๓ (b).

[54] The Ethics in Government Act of ๑๙๗๘, Section ๑๐๓ (h).

[55] The Ethics in Government Act of ๑๙๗๘, Section ๑๐๓ (j) (๑) และ (๒).

[56] The Ethics in Government Act of ๑๙๗๘, Section ๑๐๒ (a).

ค่าอาหาร ค่าที่พัก หรือค่ารับรอง[57]

(๓) การแสดงประโยชน์ที่ได้รับในทรัพย์สินในปีปฏิทินที่ผ่านมาเกี่ยวกับการค้า หรือธุรกิจ หรือการลงทุน หรือรายได้จากผลผลิตที่มีมูลค่ามากกว่า $ U.S. ๑,๐๐๐[58]

(๔) การแสดงหนี้สินในปีปฏิทินที่ผ่านมาของตนเอง หรือคู่สมรส หรือบุตร ที่มีมูลค่ามากกว่า $ U.S. ๑๐,๐๐๐[59]

(๕) การแสดงรายละเอียดการซื้อ การขาย หรือการแลกเปลี่ยนในอสังหาริมทรัพย์ หรือใบหุ้น พันธบัตร การซื้อขายล่วงหน้า หรือในรูปแบบอื่นในปีปฏิทิน ที่ผ่านมาที่มีมูลค่ามากกว่า $ U.S. ๑,๐๐๐[60]

(๖) การดำรงตำแหน่งต่างๆ ทั้งหมด ทั้งปัจจุบันและตำแหน่งก่อนวันยื่นบัญชีแสดงเอกสาร[61]

(๗) การแสดงรายละเอียดคู่สัญญา ข้อตกลง หรือการจัดการเกี่ยวกับว่าจ้างในอนาคต[62]

(๘) การแสดงบัญชีเงินสดทั้งหมด[63]

๒.๑.๔ การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ

(๑) ผู้อำนวยการสำนักจรรยาบรรณของรัฐบาล จะทำหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของประธานาธิบดี คณะกรรมาธิการมาตรฐานจรรยาบรรณของวุฒิสภาจะทำหน้าที่ตรวจสอบ

---

[57] The Ethics in Government Act of ๑๙๗๘, Section ๑๐๒ (a) (๒) (A).

[58] The Ethics in Government Act of ๑๙๗๘, Section ๑๐๒ (a) (๓).

[59] The Ethics in Government Act of ๑๙๗๘, Section ๑๐๒ (a) (๔).

[60] The Ethics in Government Act of ๑๙๗๘, Section ๑๐๒ (a) (๕).

[61] The Ethics in Government Act of ๑๙๗๘, Section ๑๐๒ (a) (๖).

[62] The Ethics in Government Act of ๑๙๗๘, Section ๑๐๒ (a) (๗).

[63] The Ethics in Government Act of ๑๙๗๘, Section ๑๐๒ (a) (๘).

ทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของสมาชิกวุฒิสภาและคณะกรรมาธิการมาตรฐานจรรยาบรรณของสภาผู้แทนราษฎร จะทำหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใน ๖๐ วันนับจากวันที่แสดงเอกสาร

(๒) เมื่อตรวจสอบแล้ว ดำเนินการดังนี้

ก. หากเห็นว่าผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมาย จะลงนามแสดงถึงความถูกต้องในรายงาน

ข. หากเห็นว่า ข้อมูลไม่เพียงพอที่จะพิจารณา จะแจ้งให้ผู้ยื่นบัญชีส่งข้อมูลเพิ่มเติม

ค. หากเห็นว่า ผู้ยื่นบัญชีไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายจะเรียกผู้นั้นมาชี้แจง

ง. หากเห็นว่า ผู้ยื่นบัญชีไม่ปฏิบัติตามดังกล่าว จะลงนามถึงความไม่ถูกต้องที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายไว้ในรายงาน[64]

(๓) ผู้ตรวจเงิน (The Comptroller General) มีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบอีกชั้นหนึ่งว่าบัญชีถูกต้องหรือมีการจงใจปกปิดบัญชีหรือไม่ เพื่อจะได้ดำเนินการตามกฎหมายให้มีประสิทธิภาพต่อไป[65]

๒.๑.๕ บทกำหนดโทษ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ผู้นั้นจะถูกลงโทษ ดังนี้

---

[64] The Ethics in Government Act of ๑๙๗๘, Section ๑๐๖ (a) (b).

[65] The Ethics in Government Act of ๑๙๗๘, Section ๑๐๘ (a) (b).

(๑) กรณีที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบเลยเวลาที่กำหนด คือ ๓๐ วันหรือเลยระยะเวลาที่ขยายให้ ผู้นั้นจะถูกปรับ $ U.S. ๒๐๐[66]

(๒) กรณีที่ไม่ยื่นบัญชีหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ผู้อำนวยการสำนักจรรยาบรรณของรัฐบาล (กรณีประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดี) คณะกรรมาธิการมาตรฐานจรรยาบรรณของรัฐสภา (กรณีสมาชิกสภาคองเกรส) จะร้องขอต่ออัยการสูงสุดเพื่อให้ฟ้องต่อศาลแพ่ง ผู้นั้นจะถูกปรับไม่เกิน $ U.S. ๑๐,๐๐๐

๒.๒ กระบวนการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ด้วยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐที่ ๕ ลงวันที่ ๔ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๕๘ ซึ่งปรากฏในคำปรารภที่ว่า "ประชาชนฝรั่งเศสขอประกาศ อย่างเป็นทางการอีกครั้งหนึ่งว่ายังยึดมั่นในสิทธิมนุษยชนและหลักการทั้งหลายที่เกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยของชาติ ซึ่งปรากฏอยู่ในคำประกาศปี ๑๗๘๙ ที่ได้รับการยืนยันและเพิ่มเติมโดยคำปรารภของรัฐธรรมนูญปี ๑๙๔๖ โดยไม่เสื่อมคลาย..."[67] มีจุดมุ่งหมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ยึดมั่นในหลักการใช้อำนาจอธิปไตยและการตรวจสอบการใช้อำนาจ รัฐสภาจึงได้ตรากฎหมายว่าด้วยความโปร่งใสในการเงินของวิถีชีวิตทางการเมือง ฉบับที่ ๘๘ - ๒๒๖ และ ๘๘ - ๒๒๗ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๘๘ (Loi organique n. ๘๘ - ๒๒๖, ๘๘ - ๒๒๗ du mars ๑๙๘๘ relative a la transparence financiere de la vie politique) เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรง

---

[66] The Ethics in Government Act of ๑๙๗๘, Section ๑๐๔ (a).

[67] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม ๑ : วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ**, หน้า ๑๑๑.

ตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ ดังนี้

๒.๒.๑ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ได้แก่

(๑) ประธานาธิบดี

(๒) คณะรัฐมนตรี

(๓) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(๔) สมาชิกวุฒิสภา

(๕) นักการเมืองระดับท้องถิ่น

๒.๒.๒ กำหนดระยะเวลาการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แบ่งออกเป็น ๓ ห้วงระยะเวลา คือ

(๑) ก่อนที่จะได้รับเลือกตั้ง ผู้สมัครตำแหน่งประธานาธิบดี ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินพร้อมหลักฐานการสมัครรับเลือกตั้งต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil constitutionnel) และบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวจะถูกเปิดเผยเมื่อมีการประกาศผลการเลือกตั้งประธานาธิบดีแล้วอย่างเป็นทางการ

(๒) เมื่อได้รับเลือกตั้งแล้ว ตำแหน่งประธานาธิบดี คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และนักการเมืองระดับท้องถิ่น ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่เข้ารับตำแหน่ง

สำหรับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเมื่อได้รับตำแหน่งแล้ว ดำเนินการดังนี้

๑) ตำแหน่งประธานาธิบดี คณะรัฐมนตรี และนักการเมืองระดับท้องถิ่น ให้ยื่นต่อคณะกรรมการเพื่อความโปร่งใสทางด้านการเงินในทางการเมือง

๒) ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาให้ยื่นต่อคณะกรรมการเพื่อความโปร่งใสทางด้านการเงินในทางการเมือง

(๓) เมื่อพ้นจากตำแหน่ง ตำแหน่งประธานาธิบดี คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และนักการเมืองระดับท้องถิ่น ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ภายใน ๑๕ วันหลังจากวันพ้นจากตำแหน่งหรือตั้งแต่ ๒ เดือนก่อนพ้นจากตำแหน่งไปจนถึง ๑ เดือนหลังจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระปกติ

๒.๒.๓ ทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบที่ต้องยื่นในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ผู้ยื่นจะต้องยื่นบัญชีของตนเอง คู่สมรส และทรัพย์สินที่ตนเอง มีกรรมสิทธิ์ร่วมด้วย เช่น สินสมรส เป็นต้น

๒.๒.๔ การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ ได้แก่

(๑) คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil Constitutionnel)

(๒) คณะกรรมการเพื่อความโปร่งใสทางด้านการเงินในทางการเมือง ซึ่งประกอบด้วยรองประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลฎีกา ประธานศาล ตรวจเงินแผ่นดิน หัวหน้าคณะหรือผู้พิพากษาศาลปกครองสูงสุด ๔ คน หัวหน้าคณะหรือผู้พิพากษาศาลฎีกา ๔ คน และหัวหน้าคณะหรือผู้พิพากษาศาลตรวจเงินแผ่นดิน ๔ คน เป็นคณะกรรมการ ตามรัฐบัญญัติฉบับที่ ๘๘ - ๒๒๗ แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๙๖ - ๕ ลงวันที่ ๔ มกราคม ๑๙๙๙, Section ๓.

๒.๒.๕ บทกำหนดโทษ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ผู้นั้นจะถูกลงโทษ ดังนี้

(๑) กรณีประธานาธิบดี ถือว่าการสมัครรับเลือกตั้ง

ตำแหน่งประธานาธิบดีไม่สมบูรณ์

(๒) กรณีคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีจะดำเนินการสั่งการต่อรัฐมนตรีคนนั้นตามสมควร

(๓) กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจะถูกเพิกถอนสิทธิการสมัครรับเลือกตั้ง ๑ ปี

(๔) กรณีนักการเมืองระดับท้องถิ่น ถือว่าเป็นความผิดอาญา และถูกห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมือง ๑ ปี

๓. วิเคราะห์การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเกี่ยวกับการตรวจสอบการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๕ แบ่งออกเป็น ๓ ลักษณะ คือ

๑) ลักษณะแรก คือ กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ยื่นบัญชี ดำเนินการดังนี้

(๑) ประสานสำนักนายกรัฐมนตรีให้ส่งคำสั่งแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และติดตามการเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

(๒) แจ้งเตือนไปยังผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยตรงเพื่อให้ทราบในการปฏิบัติตามกฎหมาย และแจ้งเตือนเพื่อพิสูจน์เจตนาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จำนวน ๒-๔ ครั้ง ซึ่งบางคนได้อาศัยอยู่ต่างประเทศก่อให้เกิดความยุ่งยากในการติดต่อโดยแจ้งเตือนถึง ๙ ครั้ง

(๓) ประสานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแล เช่น กรมการปกครอง กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัด อำเภอ และหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

(๔) รวบรวมพยานเอกสารและสอบสวนพยานบุคคลที่เกี่ยวข้อง

(๕) ประชุมคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อลงมติเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดได้แก่ กรณี นายอนันต์ ศวัสตนานนท์ นายชัชชัย สุเมธโชติ นายสุขุม เชิดชื่น นายโกศล ศรีสังข์ นายมะฮูเซ็น มะสุยี นายสุเมธ อุพลเสถียร นายสมบูรณ์ เนียมหอม นายเสวต ทองรมย์ นายวิทยา ศิริพงษ์ พันตำรวจโทสานิตย์ สุรังสี นางสาวเพ็ญนภา ไพศาลศภุนิมิต นายสมาน ง่วนสำอางค์ ดาบตำรวจพินิจ เมืองโคตร พันตำรวจโทสุรทิน พิมานเมฆินทร์ นายอดุลย์ วงษ์พานิช นายสารินทร์ สะอีดี นางสาวสายชล ภราดรหรือนางชาลิสา เทพอาษา และนายสิทธิพล จิตรภูมิศักดิ์

๒) ลักษณะที่สอง คือ กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยื่นบัญชีเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ดำเนินการ ดังนี้

(๑) ตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินว่าเป็นประเภทใด คือ กรณีเข้ารับตำแหน่งหรือกรณีพ้นจากตำแหน่ง หรือกรณีพ้นจากตำแหน่งเป็นเวลา ๑ ปีแล้วและได้ยื่นภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่

(๒) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของแต่ละประเภทของบัญชี

(๓) เปรียบเทียบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของบัญชีที่ยื่นก่อน - หลังของแต่ละตำแหน่งหากดำรงตำแหน่งมากกว่า ๑ ตำแหน่ง

(๔) รวบรวมพยานเอกสารและสอบสวนพยานบุคคลที่เกี่ยวข้อง

(๕) ประชุมคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อลงมติเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด ได้แก่ กรณี นายจิรายุ จรัสเสถียร พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ นายประยุทธ มหากิจศิริ พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร นายพิเชษฐ สถิรชวาล นายรักเกียรติ สุขธนะ นายวิฑูรย์ ภัทรเลาหะ และนายพูลผล อัศวเหม

๓) ลักษณะที่สาม คือ กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งไม่ยื่นบัญชีบางประเภทและยื่นบัญชีบางประเภทแต่เป็นการยื่นบัญชีเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบดำเนินตามขั้นตอนในลักษณะแรกและในลักษณะที่สอง ได้แก่ กรณีนายสมพงศ์ เกษตรภิบาล นายสุบิน พิพรพงษ์ และนายมงคล ตันสกุล

กระบวนการตรวจสอบการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๕ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แยกตามปีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดผลปรากฏเป็นดังนี้

๓.๑ ปี พ.ศ. ๒๕๔๓ จำนวน ๗ ราย ได้แก่

ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	วัน/เดือน/ปี ที่ ปปช. เริ่มไต่สวน	วัน/เดือน/ปี ยื่นศาลรัฐธรรมนูญ	ระยะเวลาไต่สวน	หมายเหตุ
๑	นายอนันต์ ศวัสดนานนท์	๗ พ.ย. ๒๕๔๐	๒๗ ธ.ค. ๒๕๔๒	๒ ปี ๑ เดือน (เดือน ๔ ครั้ง)	ไม่ยื่น
๒	นายชัชชัย สุเมธโชติเมธา	๒๔ ต.ค. ๒๕๔๐	๒๗ ธ.ค. ๒๕๔๒	๒ ปี ๒ เดือน (เดือน ๔ ครั้ง)	ไม่ยื่น
๓	นายสุขุม เชิดชื่น	๑๑ ต.ค. ๒๕๔๐	๒๗ ธ.ค. ๒๕๔๒	๒ ปี ๒ เดือน (เดือน ๓ ครั้ง)	ไม่ยื่น
๔	นายจิรายุ จรัสเสถียร	๑๗ ธ.ค. ๒๕๔๐	๗ มี.ค. ๒๕๔๓	๒ ปี ๑ เดือน	ยื่นเท็จ
๕	นายโกศล ศรีสังข์	๑๑ ต.ค. ๒๕๔๐	๑๖ พ.ค. ๒๕๔๓	๒ ปี ๗ เดือน (เดือน ๒ ครั้ง)	ไม่ยื่น
๖	นายมะฮูเซ็น มะสุยี	๑๑ ต.ค. ๒๕๔๐	๒๗ ธ.ค. ๒๕๔๒	๒ ปี ๒ เดือน (เดือน ๔ ครั้ง)	ไม่ยื่น
๗	พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์	๑๐ พ.ย. ๒๕๔๐	๗ เม.ย. ๒๕๔๓	๒ ปี ๕ เดือน	ยื่นเท็จ

๓.๒ ปี พ.ศ. ๒๕๔๔ จำนวน ๓ ราย ได้แก่

ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	วัน/เดือน/ปี ที่ ปปช. เริ่มไต่สวน	วัน/เดือน/ปี ยื่นศาลรัฐธรรมนูญ	ระยะเวลาไต่สวน	หมายเหตุ
๑	นายสุเมธ อุพลเถียร	๑๗ ธ.ค. ๒๕๔๒	๑๒ ธ.ค. ๒๕๔๒	๑ ปี (เดือน ๓ ครั้ง)	ไม่ยื่น
๒	นายประยุทธ มหากิจศิริ	๗ พ.ย. ๒๕๔๐	๒๖ ธ.ค. ๒๕๔๓	๓ ปี ๑ เดือน	ยื่นเท็จ
๓	พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร	๗ พ.ย. ๒๕๔๐	๑๖ ม.ค. ๒๕๔๔	๓ ปี ๒ เดือน	ยื่นเท็จ (ศาลรัฐธรรมนูญยกฟ้อง)

๓.๓ ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ จำนวน ๙ ราย ได้แก่

ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	วัน/เดือน/ปี ที่ ปปช. เริ่มไต่สวน	วัน/เดือน/ปี ยื่นศาลรัฐธรรมนูญ	ระยะเวลาไต่สวน	หมายเหตุ
๑	นายสมบูรณ์ เนียมหอม	๑ ก.พ. ๒๕๔๓	๒๙ มี.ค. ๒๕๔๔	๑ ปี ๑ เดือน (เดือน ๒ ครั้ง)	ไม่ยื่น
๒	นายเสวต ทองรมย์	๕ ม.ค. ๒๕๔๓	๙ เม.ย. ๒๕๔๔	๑ ปี ๓ เดือน (เดือน ๓ ครั้ง)	ไม่ยื่น
๓	นายวิทยา ศิริพงษ์	๑ ม.ค. ๒๕๔๒	๒๐ ก.ย. ๒๕๔๔	๒ ปี ๗ เดือน (เดือน ๒ ครั้ง)	ไม่ยื่น
๔	พันตำรวจโทสานิตย์ สุรังสี	๑ ม.ค. ๒๕๔๒	๑๗ พ.ค. ๒๕๔๕	๓ ปี ๔ เดือน (เดือน ๒ ครั้ง)	ไม่ยื่น
๕	นายสมพงศ์ เกษตรภิบาล	๑๐ พ.ย. ๒๕๔๐	๑๒ ก.พ. ๒๕๔๕	(เดือน ๔ ครั้ง) ๔ ปี ๓ เดือน	ไม่ยื่นและยื่นเท็จ
๖	นางสาวเพ็ญนภา ไพศาลศุภนิมิต	๘ ก.ค. ๒๕๔๒	๒๕ เม.ย. ๒๕๔๔	๑ ปี ๙ เดือน (เดือน ๒ ครั้ง)	ไม่ยื่น
๗	นายสุบิน พิพรพงษ์	๑๐ พ.ย. ๒๕๔๐	๔ เม.ย. ๒๕๔๕	๔ ปี ๔ เดือน (เดือน ๔ ครั้ง)	ไม่ยื่นและยื่นเท็จ

ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	วัน/เดือน/ปี ที่ ปปช. เริ่มไต่สวน	วัน/เดือน/ปี ยื่นศาลรัฐธรรมนูญ	ระยะเวลาไต่สวน	หมายเหตุ
๘	นายสมาน ง่วนสำอางค์	๑๗ ก.พ. ๒๕๔๓	๑๙ ก.ค. ๒๕๔๔	๑ ปี ๕ เดือน (เดือน ๓ ครั้ง)	ไม่ยื่น
๙	ดาบตำรวจพินิจ เมืองโคตร	๑ ต.ค. ๒๕๔๔	๓๑ ก.ค. ๒๕๔๕	- ปี ๙ เดือน (เดือน ๒ ครั้ง)	ไม่ยื่น

๓.๔ ปี พ.ศ. ๒๕๔๖ จำนวน ๕ ราย ได้แก่

ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	วัน/เดือน/ปี ที่ ปปช. เริ่มไต่สวน	วัน/เดือน/ปี ยื่นศาลรัฐธรรมนูญ	ระยะเวลาไต่สวน	หมายเหตุ
๑	พันตำรวจโทสุรทิน พิมานเมฆินทร์	๑๑ ต.ค. ๒๕๔๐	๑๒ ธ.ค. ๒๕๔๔	๔ ปี ๒ เดือน (เดือน ๒ ครั้ง)	ไม่ยื่น
๒	นายพิเชษฐ สถิรชวาล	๑๑ ต.ค. ๒๕๔๐	๑๗ ก.ย. ๒๕๔๕	๔ ปี ๑๑ เดือน	ยื่นเท็จ
๓	นายรักเกียรติ สุขธนะ	๑๑ ต.ค. ๒๕๔๐	๓๐ ก.ย. ๒๕๔๕	๔ ปี ๑๑ เดือน	ยื่นเท็จ
๔	นายอดุลย์ วงษ์พานิช	๑๘ ก.พ. ๒๕๔๔	๒๓ พ.ค. ๒๕๔๖	๒ ปี ๓ เดือน (เดือน ๓ ครั้ง)	ไม่ยื่น กรณีพ้นจากตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งมาแล้ว ๑ ปี
๕	นายมงคล ต้นสกุล	๑๗ มี.ค. ๒๕๔๑	๒๕ ส.ค. ๒๕๔๖	๕ ปี ๕ เดือน (เดือน ๓ ครั้ง)	ไม่ยื่นและยื่นเท็จ

๓.๕ ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ จำนวน ๕ ราย ได้แก่

ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	วัน/เดือน/ปี ที่ ปปช. เริ่มไต่สวน	วัน/เดือน/ปี ยื่นศาลรัฐธรรมนูญ	ระยะเวลาไต่สวน	หมายเหตุ
๑	นายสารินทร์ สะอีดี	๕ ก.พ. ๒๕๔๓	๓๐ ก.ย. ๒๕๔๖	๓ ปี ๗ เดือน (เดือน ๔ ครั้ง)	ไม่ยื่น
๒	นางสาวสายชล ภราดร หรือนางชาลิสา เทพอาษา	๑ ต.ค. ๒๕๔๔	๒๔ ธ.ค. ๒๕๔๖	๒ ปี ๒ เดือน (เดือน ๓ ครั้ง)	ไม่ยื่น
๓	นายวิฑูรย์ ภัทรเลาหะ	๗ พ.ย. ๒๕๔๐	๒๕ ส.ค. ๒๕๔๖	๕ ปี ๙ เดือน	ยื่นเท็จ
๔	นายพูลผล อัศวเหม	๗ พ.ย. ๒๕๔๐	๖ ก.พ. ๒๕๔๗	๕ ปี ๓ เดือน	ยื่นเท็จ
๕	นายสิทธิผล จิตรภูมิศักดิ์	๑๘ พ.ย. ๒๕๔๒	๓๑ มี.ค. ๒๕๔๗	๔ ปี ๔ เดือน (เดือน ๙ ครั้ง เนื่องจากไปอยู่ต่างประเทศ)	ไม่ยื่น และ ยื่นเท็จ

๔. วิเคราะห์กระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

๔.๑ การพิจารณาว่าจะรับคำร้องหรือไม่ นับแต่วันจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญจนถึงปัจจุบัน ยังไม่ปรากฏว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่รับคำร้องของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๕ แต่อย่างใด

๔.๒ การพิจารณาคดีโดยเปิดเผย การพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญมี ๒ ลักษณะ คือ

๑) ลักษณะแรก คือ การออกนั่งพิจารณาคดี หรือ

๒) ลักษณะที่สอง คือ การประชุมปรึกษาเพื่อพิจารณาและวินิจฉัย

๔.๓ คู่กรณีมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนและตรวจดูเอกสารก่อนการวินิจฉัยชี้ขาด กล่าวคือ เป็นหลักประกันความเสมอภาคและหลักความโปร่งใสในกระบวนการยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ

๔.๔ เปิดโอกาสให้มีการคัดค้านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ กล่าวคือ

เนื่องจากตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องทำหน้าที่ด้วยความเป็นธรรมปราศจากอคติ ดังนั้น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญย่อมอาจถูกคัดค้านในการร่วมเป็นองค์คณะในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้ด้วยเหตุอย่างใดอย่างหนึ่ง

๔.๕ การให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัย กล่าวคือ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะวินิจฉัยชี้ขาดออกไปในทางใด ย่อมมีผลผูกพันทุกองค์กร ไม่เฉพาะคู่กรณีเท่านั้น และถือว่าเป็นแหล่งที่มาของกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่มีสถานะเท่ารัฐธรรมนูญ

๔.๖ การวินิจฉัยชี้ขาดของศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ การลงมติวินิจฉัยชี้ขาดและการจัดทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

หากแยกรายละเอียดเป็นรายปีตามปีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดผลปรากฏเป็น ดังนี้

๑) ปี พ.ศ. ๒๕๔๓ จำนวน ๗ คำร้อง ได้แก่

ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	วัน/เดือน/ปี รับคำร้อง	การพิจารณา		วัน/เดือน/ปี วินิจฉัย	รวมระยะเวลาวินิจฉัยชี้ขาด
			การประชุม (ครั้ง)	การออกนั่งพิจารณา (ครั้ง)		
๑.	นายอนันต์ ศวัสตนานนท์	๒๘ ธ.ค. ๒๕๔๒	๔	๑	๙ มี.ค. ๒๕๔๓	- ปี ๒ เดือน
๒.	นายชัชชัย สุเมธโชติเมธา	๒๘ ธ.ค. ๒๕๔๒	๔	๑	๙ มี.ค. ๒๕๔๓	- ปี ๒ เดือน
๓.	นายสุขุม เชิดชื่น	๔ ม.ค. ๒๕๔๓	๕	๑	๑๗ มี.ค. ๒๕๔๓	- ปี ๒ เดือนครึ่ง
๔.	นายจิรายุ จรัสเสถียร	๙ มี.ค. ๒๕๔๓	๓	๒	๓๐ พ.ค. ๒๕๔๓	- ปี ๒ เดือนครึ่ง
๕.	นายโกศล ศรีสังข์	๑๖ พ.ค. ๒๕๔๓	๓	๑	๓ ก.ค. ๒๕๔๓	- ปี ๑ เดือนครึ่ง
๖.	นายมะฮูเซ็น มะสุยี	๒๘ ธ.ค. ๒๕๔๒	๖	๑	๖ ก.ค. ๒๕๔๓	- ปี ๖ เดือน
๗.	พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์	๑๑ เม.ย. ๒๕๔๓	๑๕	๖	๑๐ ส.ค. ๒๕๔๓	- ปี ๔ เดือน

๒) ปี พ.ศ. ๒๕๔๔ จำนวน ๓ คำร้อง ได้แก่

ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	วัน/เดือน/ปี รับคำร้อง	การพิจารณา		วัน/เดือน/ปี วินิจฉัย	รวมระยะเวลาวินิจฉัยชี้ขาด
			การประชุม (ครั้ง)	การออกนั่งพิจารณา (ครั้ง)		
๑.	นายสุเมธ อุพลเถียร	๑๓ ธ.ค. ๒๕๔๓	๒	-	๑๓ ก.พ. ๒๕๔๔	- ปี ๒ เดือน
๒.	นายประยุทธ มหากิจศิริ	๒๖ ธ.ค. ๒๕๔๓	๑๖	๒	๓ ส.ค. ๒๕๔๔	- ปี ๗ เดือน
๓.	พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร	๑๖ ม.ค. ๒๕๔๓	๒๕	๙	๓ ส.ค. ๒๕๔๔	- ปี ๖ เดือนครึ่ง

๓) ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ จำนวน ๙ คำร้อง ได้แก่

ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	วัน/เดือน/ปี รับคำร้อง	การพิจารณา		วัน/เดือน/ปี วินิจฉัย	รวมระยะเวลาวินิจฉัยชี้ขาด
			การประชุม (ครั้ง)	การออกนั่งพิจารณา (ครั้ง)		
๑.	นายสมบูรณ์ เนียมหอม	๒๙ มี.ค. ๒๕๔๔	๖	-	๑๘ เม.ย. ๒๕๔๕	๑ ปี - เดือน ๑๕ วัน
๒.	นายเสวต ทองรมย์	๑๐ เม.ย. ๒๕๔๔	๖	-	๑๖ พ.ค. ๒๕๔๕	๑ ปี ๑ เดือน
๓.	นายวิทยา ศิริพงษ์	๒๐ ก.ย. ๒๕๔๔	๕	-	๑๖ พ.ค. ๒๕๔๕	- ปี ๘ เดือน
๔.	พันตำรวจโท สานิตย์ สุรังสี	๑๗ พ.ค. ๒๕๔๕	๒	-	๖ มิ.ย. ๒๕๔๕	- ปี ๑ เดือน
๕.	นายสมพงศ์ เกษตรภิบาล	๑๓ ก.พ. ๒๕๔๕	๖	-	๑๘ มิ.ย. ๒๕๔๕	- ปี ๔ เดือน
๖.	นางสาวเพ็ญนภา ไพศาลศุภนิมิต	๒๕ เม.ย. ๒๕๔๔	๔	-	๙ ก.ค. ๒๕๔๕	๑ ปี ๒ เดือนครึ่ง
๗.	นายสุบิน พิพรพงษ์	๕ เม.ย. ๒๕๔๕	๔	-	๑๖ ก.ค. ๒๕๔๕	- ปี ๓ เดือน
๘.	นายสมาน ง่วนสำอาง	๒๐ ก.ค. ๒๕๔๔	๔	-	๑๐ ต.ค. ๒๕๔๕	๑ ปี ๒ เดือน ครึ่ง
๙.	ดาบตำรวจ พินิจ เมืองโคตร	๕ ส.ค. ๒๕๔๕	๔	-	๒๑ พ.ย. ๒๕๔๕	- ปี ๓ เดือน ครึ่ง

๔) ปี พ.ศ. ๒๕๔๖ จำนวน ๕ คำร้อง ได้แก่

ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	วัน/เดือน/ปี รับคำร้อง	การพิจารณา		วัน/เดือน/ปี วินิจฉัย	รวม ระยะเวลา วินิจฉัยชี้ขาด
			การประชุม (ครั้ง)	การออกนั่งพิจารณา (ครั้ง)		
๑.	พันตำรวจโทสุรทิน พิมานเมฆินทร์	๑๓ ธ.ค. ๒๕๔๔	๗	-	๒๗ มี.ค.๒๕๔๖	๑ ปี ๓ เดือนครึ่ง
๒.	นายพิเชษฐ สถิรชวาล	๑๗ ก.ย. ๒๕๔๕	๑๕	๗	๕ ส.ค. ๒๕๔๖	- ปี ๑๐ เดือนครึ่ง
๓.	นายรักเกียรติ สุขธนะ	๓๐ ก.ย. ๒๕๔๕	๑๔	๙	๑๖ ก.ย. ๒๕๔๖	- ปี ๑๑ เดือนครึ่ง
๔.	นายอดุลย์ วงษ์วานิช	๒๙ พ.ค. ๒๕๔๖	๔	-	๒๕ พ.ย. ๒๕๔๖	- ปี ๖ เดือน
๕.	นายมงคล ตันสกุล	๒๖ ส.ค. ๒๕๔๖	๔	-	๒๕ พ.ย. ๒๕๔๖	- ปี ๓ เดือน

๕) ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ จำนวน ๕ คำร้อง ได้แก่

ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	วัน/เดือน/ปี รับคำร้อง	การพิจารณา		วัน/เดือน/ปี วินิจฉัย	รวม ระยะเวลา วินิจฉัยชี้ขาด
			การประชุม (ครั้ง)	การออกนั่งพิจารณา (ครั้ง)		
๑.	นายสารินทร์ สะอีดี	๓ ต.ค. ๒๕๔๖	๕	-	๒๙ ม.ค.๒๕๔๗	- ปี ๔ เดือน
๒.	นางสาวสายชล ภราดร หรือ นางชาลิสา เทพอาษา	๒๙ ธ.ค. ๒๕๔๖	๓	-	๑๖ มี.ค. ๒๕๔๗	- ปี ๒ เดือนครึ่ง
๓.	นายวิฑูรย์ ภัทรเลาหะ	๒๘ ส.ค. ๒๕๔๖	๖	-	๑๙ ส.ค. ๒๕๔๗	- ปี ๑๑ เดือนครึ่ง
๔.	นายพูลผล อัศวเหม	๖ ก.พ. ๒๕๔๗	๙	๓	๑๙ ส.ค. ๒๕๔๗	- ปี ๕ เดือนครึ่ง
๕.	นายสิทธิพล จิตรภูมิศักดิ์	๑๒ เม.ย.๒๕๔๗	๔	-	๑๔ ต.ค. ๒๕๔๗	- ปี ๖ เดือน

สำหรับกระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๕ ดังกล่าว ปรากฏว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้ใช้ระยะเวลาพิจารณาวินิจฉัย ชี้ขาดคดีตั้งแต่วันที่รับคำร้องจนถึงวันที่วินิจฉัยชี้ขาด สรุปได้ดังนี้

๑) คำร้องที่ใช้เวลามากที่สุดคือ ๑ ปี ๒ เดือนครึ่งคือ กรณีนางสาวเพ็ญนภา ไพศาลศุภนิมิต และกรณีนายสมาน ง่วนสำอาง

๒) คำร้องที่ใช้เวลาน้อยที่สุด คือ ๑ เดือน คือ กรณีพันตำรวจโทสานิตย์ สุรังสี

๓) คำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยยกคำร้องมีเพียง ๑ คำร้อง คือ กรณีพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ใช้เวลา ๖ เดือนครึ่ง

๕. ผลสภาพบังคับตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

๕.๑ การตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญได้ตีความและวางหลักคำว่า "๕ ปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง" ตามคำวินิจฉัยที่ ๑๙/๒๕๔๔ วันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๔ โดยได้อธิบายไว้ว่า **ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า การพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๕ มี ๒ กรณี คือ**

๕.๑.๑ กรณีที่หนึ่ง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดำรงตำแหน่งอยู่ขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดว่า จงใจไม่ยื่นบัญชีฯ หรือจงใจยื่นบัญชีฯ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ การห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่น หรือวันที่ผู้ร้องคือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตรวจพบการกระทำดังกล่าว เช่น ดาบตำรวจพินิจ เมืองโคตร นายสารินทร์ สะอีดี และนายวิฑูรย์ ภัทรเลาหะ เป็นต้น

๕.๑.๒ กรณีที่สอง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพ้นจาก

ตำแหน่งก่อนที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดว่า จงใจไม่ยื่นบัญชีฯ หรือจงใจยื่นบัญชีฯ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ การห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เป็นเวลาห้าปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งตามความเป็นจริง เช่น นายอนันต์ ศวัสตนานนท์ นายชัชชัย สุเมธโชติเมธา และนายจิรายุ จรัสเสถียร เป็นต้น

๕.๒ ผลสภาพบังคับตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีฯ หรือจงใจยื่นบัญชีฯ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ การนับระยะเวลา ๕ ปี ไม่ว่าจะเป็นกรณีดำรงตำแหน่งอยู่ขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดหรือเป็นกรณีที่พ้นจากตำแหน่งแล้วก็ตาม การนับระยะเวลา ๕ ปี จะเริ่มนับย้อนหลัง หลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด **จึงส่งผลให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่กระทำความผิดจะได้รับโทษจริงโดยต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ ไม่ถึง ๕ ปี และแต่ละคนจะได้รับโทษเป็นระยะเวลาที่แตกต่างกัน โดยมีรายละเอียด ดังนี้**

๑) ปี พ.ศ. ๒๕๔๓ จำนวน ๗ ราย ได้แก่

ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	วัน/เดือน/ปี ที่พ้นจากตำแหน่ง	วัน/เดือน/ปี ที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย	รวมระยะเวลาห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองจริง	หมายเหตุ
๑	นายอนันต์ ศวัสตนานนท์	๗ พ.ย. ๒๕๔๐	๙ มี.ค. ๒๕๔๓	๕ ปี - ๒ ปี ๔ เดือน เหลือ ๒ ปี ๘ เดือน	ไม่ยื่น
๒					
๓	นายสุขุม เชิดชื่น	๙ พ.ย. ๒๕๔๐ (วันที่ตรวจพบ)	๑๗ มี.ค. ๒๕๔๓	๕ ปี -๒ ปี ๔ เดือน เหลือ ๒ ปี ๘ เดือน	ไม่ยื่น
๔	นายจิรายุ จรัสเสถียร	๑๕ ก.ย. ๒๕๔๑	๓๐ พ.ค. ๒๕๔๓	๕ ปี - ๑ ปี ๘ เดือนครึ่ง เหลือ ๓ ปี ๓ เดือนครึ่ง	ยื่นเท็จ

ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	วัน/เดือน/ปี ที่พ้นจากตำแหน่ง	วัน/เดือน/ปี ที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย	รวมระยะเวลาห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองจริง	หมายเหตุ
๕	นายโกศล ศรีสังข์	๗ พ.ย. ๒๕๔๐	๓ ก.ค. ๒๕๔๓	๕ ปี -๒ ปี ๘ เดือน เหลือ ๒ ปี ๔ เดือน	ไม่ยื่น
๖	นายมะฮูเซ็น มะสุยี	๗ พ.ย. ๒๕๔๐	๖ ก.ค. ๒๕๔๓	๕ ปี -๒ ปี ๘ เดือน เหลือ ๒ ปี ๔ เดือน	ไม่ยื่น
๗	พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์	๒๙ มี.ค. ๒๕๔๓	๑๐ ส.ค. ๒๕๔๓	๕ ปี - ๔ เดือน เหลือ ๔ ปี ๘ เดือน	ยื่นเท็จ

๒) ปี พ.ศ. ๒๕๔๔ จำนวน ๓ ราย ได้แก่

ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	วัน/เดือน/ปี ที่พ้นจากตำแหน่ง	วัน/เดือน/ปี ที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย	รวมระยะเวลาห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองจริง	หมายเหตุ
๑	นายสุเมธ อุพลเถียร	๑๘ ธ.ค. ๒๕๔๒	๑๓ ก.พ. ๒๕๔๔	๕ ปี -๑ ปี ๒ เดือน เหลือ ๓ ปี ๑๐ เดือน	ไม่ยื่น
๒					
๓	พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร	-	๓ ส.ค. ๒๕๔๔	-	ศาลรัฐธรรมนูญยกฟ้อง

๓) ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ จำนวน ๙ ราย ได้แก่

ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	วัน/เดือน/ปี ที่พ้นจากตำแหน่ง	วัน/เดือน/ปี ที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย	รวมระยะเวลาห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองจริง	หมายเหตุ
๑	นายสมบูรณ์ เนียมหอม	๑ ก.ค. ๒๕๔๓	๑๘ เม.ย. ๒๕๔๕	๕ ปี -๑ ปี ๙ เดือน เหลือ ๓ ปี ๓ เดือน	ไม่ยื่น
๒	นายเสวต ทองรมย์	๑ มิ.ย. ๒๕๔๑	๑๖ พ.ค. ๒๕๔๕	๕ ปี -๓ ปี ๑๑ เดือน เหลือ ๑ ปี ๑ เดือน	ไม่ยื่น

ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	วัน/เดือน/ปี ที่พ้นจากตำแหน่ง	วัน/เดือน/ปี ที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย	รวมระยะเวลาห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองจริง	หมายเหตุ
๓	นายวิทยา ศิริพงษ์	๑ ม.ค. ๒๕๔๒	๑๖ พ.ค. ๒๕๔๕	๕ ปี - ๓ ปี ๔ เดือน เหลือ ๑ ปี ๘ เดือน	ไม่ยื่น
๔	พันตำรวจโทสานิตย์ สุรังสี	๑๒ ก.ค. ๒๕๔๒	๖ มิ.ย. ๒๕๔๕	๕ ปี - ๒ ปี ๑๑ เดือน เหลือ ๒ ปี ๑ เดือน	ไม่ยื่น
๕	นายสมพงศ์ เกษตรภิบาล	๒๔ ต.ค. ๒๕๔๐	๑๘ มิ.ย. ๒๕๔๕	๕ ปี - ๔ ปี ๘ เดือน เหลือ - ปี ๔ เดือน	ไม่ยื่นและยื่นเท็จ
๖	นางสาวเพ็ญนภา	๑๘ ก.พ. ๒๕๔๔	๙ ก.ค. ๒๕๔๕	๕ ปี - ๑ ปี ๔ เดือนครึ่ง เหลือ ๓ ปี ๗ เดือนครึ่ง	ไม่ยื่น
๗	นายสุบิน พิพรพงษ์	๒๔ ต.ค. ๒๕๔๐	๑๖ ก.ค. ๒๕๔๕	๕ ปี - ๔ ปี ๘ เดือนครึ่ง เหลือ - ปี ๓ เดือนครึ่ง	ไม่ยื่นและยื่นเท็จ
๘	นายสมาน ง่วนสำอาง	๑๘ ก.พ. ๒๕๔๔	๑๐ ต.ค. ๒๕๔๕	๕ ปี - ๑ ปี ๗ เดือนครึ่ง เหลือ ๓ ปี ๔ เดือนครึ่ง	ไม่ยื่น
๙	ดาบตำรวจพินิจ เมืองโคตร	๒๙ ต.ค. ๒๕๔๔ (วันที่ครบกำหนด)	๒๑ พ.ย. ๒๕๔๕	๕ ปี - ๑ ปี ๑ เดือน เหลือ ๓ ปี ๑๑ เดือน	ไม่ยื่น

๔) ปี พ.ศ. ๒๕๔๖ จำนวน ๕ ราย ได้แก่

ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	วัน/เดือน/ปี ที่พ้นจากตำแหน่ง	วัน/เดือน/ปี ที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย	รวมระยะเวลาห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองจริง	หมายเหตุ
๑	พันตำรวจโทสุรทิน พิมานเมฆินทร์	๒๓ ธ.ค. ๒๕๔๒	๒๗ มี.ค. ๒๕๔๖	๕ ปี - ๓ ปี ๓ เดือน เหลือ ๑ ปี ๙ เดือน	ไม่ยื่น
๒	นายพิเชษฐ สถิรชวาล	๑๙ มี.ค. ๒๕๔๔	๕ ส.ค. ๒๕๔๖	๕ ปี - ๒ ปี ๔ เดือนครึ่ง เหลือ ๒ ปี ๗ เดือนครึ่ง	ยื่นเท็จ
๓	นายรักเกียรติ สุขธนะ	๖ ก.ย. ๒๕๔๓	๑๖ ก.ย. ๒๕๔๖	๕ ปี - ๓ ปี เหลือ ๒ ปี	ยื่นเท็จ
๔					
๕	นายมงคล ดันสกุล	๑๘ ก.พ. ๒๕๔๔	๒๕ พ.ย. ๒๕๔๖	๕ ปี - ๒ ปี ๙ เดือน เหลือ ๒ ปี ๓ เดือน	ไม่ยื่นและยื่นเท็จ

๕) ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ จำนวน ๕ ราย ได้แก่

ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	วัน/เดือน/ปี ที่พ้นจากตำแหน่ง	วัน/เดือน/ปี ที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย	รวมระยะเวลาห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองจริง	หมายเหตุ
๑	นายสารินทร์ สะอีดี	๖ มี.ค. ๒๕๔๓ (วันที่ครบกำหนด)	๒๙ ม.ค. ๒๕๔๗	๕ ปี -๓ ปี ๑๐ เดือน ครึ่ง เหลือ ๑ ปี ๑ เดือนครึ่ง	ไม่ยื่น
๒	นางสาวสายชล ภราดร หรือนางชาลิสา เทพอาษา	๒๔ ก.ย. ๒๕๔๕	๑๖ มี.ค. ๒๕๔๗	๕ ปี -๑ ปี ๕ เดือน ครึ่ง เหลือ ๓ ปี ๖ เดือนครึ่ง	ไม่ยื่น
๓	นายวิฑูรย์ ภัทรเลาหะ	๑๐ ก.ค. ๒๕๔๖ (วันที่ตรวจพบ)	๑๙ ส.ค. ๒๕๔๗	๕ ปี -๑ ปี ๑ เดือน เหลือ ๓ ปี ๑๑ เดือน	ยื่นเท็จ
๔	นายพูลผล อัศวเหม	๑๘ ก.พ. ๒๕๔๔	๑๙ ส.ค. ๒๕๔๗	๕ ปี -๓ ปี ๖ เดือน เหลือ ๑ ปี ๖ เดือน	ยื่นเท็จ
๕	นายสิทธิผล จิตรภูมิศักดิ์	๑๖ ธ.ค. ๒๕๔๒	๑๔ ต.ค. ๒๕๔๗	๕ ปี -๔ ปี ๑๐ เดือน เหลือ - ปี ๒ เดือน	ไม่ยื่น และ ยื่นเท็จ

๖. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

๖.๑ บทสรุป

๖.๑.๑ ด้านกฎหมาย

๑) สภาพบังคับของโทษจริงปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่กระทำความผิดได้รับโทษต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ ไม่ถึง ๕ ปี และไม่ได้สัดส่วนที่เหมาะสมกับความผิดที่ได้กระทำขึ้น เช่น นายสิทธิผล จิตรภูมิศักดิ์ สมาชิกสภาเทศบาลนครราชสีมา ได้รับโทษจริงโดยถูกต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ หลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดแล้วเป็นระยะเวลา ๒ เดือนเท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากการนับเวลา ๕ ปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งซึ่งเกิดขึ้นก่อนการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

๒) รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะให้ภาคพลเมืองเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การเปิดเผยให้สาธารณชนทราบเฉพาะบัญชีและเอกสารประกอบของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเท่านั้น ย่อมส่งผลให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบบัญชีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองค่อนข้างน้อย จะเห็นได้จากคดีที่สำคัญ ๆ เช่น กรณีพลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ และกรณีนายรักเกียรติ สุขธนะ เป็นต้น ล้วนเกิดจากการตรวจสอบโดยภาคพลเมืองทั้งสิ้น นอกจากนั้น ระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเปิดเผยให้สาธารณชนทราบไม่เกิน ๓๐ วันกระชั้นชิดเกินไป ในกรณีคณะรัฐมนตรีเข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีเวลาน้อยในการจัดเตรียมเอกสารที่จะเปิดเผยซึ่งมีเป็นจำนวนมาก

๓) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ออกประกาศกำหนดเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยื่นบัญชีฯ ต่อ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ **แต่เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๙๑ อนุมาตรา (๖) บัญญัติว่า ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ แสดงให้เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ อนุมาตรา (๙) ที่ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย**

๔) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๓ บัญญัติว่า การลงมติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก เว้นแต่การลงมติในการวินิจฉัยหรือให้ความเห็นชอบตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ประธานในที่ประชุมและกรรมการต้องลงคะแนนเสียงเพื่อมีมติโดยมติของที่ประชุมต้องไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ หมายความว่า กรรมการ ป.ป.ช. ต้องให้ความเห็นชอบไม่น้อยกว่า ๖ คน ในจำนวน ๙ คน (๖ ต่อ ๓) **จึงก่อให้เกิดปัญหาจำนวนเสียงที่ให้ความเห็นชอบในทุก ๆ เรื่อง เช่น การพิจารณาเรื่องการถอดถอน และการพิจารณาเรื่องการยื่นบัญชีฯ ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น**

๖.๑.๒ ด้านกระบวนการตรวจสอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

๑) ความยุ่งยากในการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ

๒) การตรวจสอบความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ กล่าวคือ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะตามที่มีอยู่จริงในวันที่ยื่นบัญชีดังกล่าวและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะตรวจสอบความถูกต้องของบัญชีในรายการต่าง ๆ ว่าตรงกันหรือไม่จากเอกสารที่ได้รับจากหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ เฉพาะในวันที่ยื่นบัญชีเท่านั้น จึงส่งผลให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเมื่อได้รับแต่งตั้งแล้วได้โยกย้ายถ่ายเททรัพย์สินทั้งหลายก่อนที่จะถึงวันสุดท้ายที่ยื่นบัญชี

๓) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่น กล่าวคือ

๓.๑ ปริมาณของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ตามเกณฑ์ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบมีจำนวนมากขึ้น **เนื่องจาก พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติให้กระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นทั้งอำนาจหน้าที่**

และได้รับการจัดสรรงบประมาณมากยิ่งขึ้น จึงส่งผลให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น

๓.๒ จิตสำนึกของนักการเมืองระดับท้องถิ่นและความสลับซับซ้อนของคดี **ผลจากการศึกษาคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยชี้ขาด ปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญทั้งหมดทุกคำร้อง ถึงแม้ว่าคณะกรรมการการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติจะเตือนและประสานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายครั้งก็ตาม จึงส่งผลให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำงานหนักยิ่งขึ้น**

๖.๒ ข้อเสนอแนะ

๖.๒.๑ ด้านกฎหมาย

๑) เพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่กระทำความผิด ได้รับโทษที่เหมาะสมกับการกระทำความผิด และเป็นการป้องปรามการกระทำผิดดังกล่าว เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๕ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๔ โดยใช้คำว่า "ผู้นั้นต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เป็นเวลา ๕ ปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด" ซึ่งจะส่งผลแตกต่างจากเดิมที่นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง ดังนี้

๑.๑ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่กระทำความผิดจะได้รับโทษต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เป็นเวลา ๕ ปีอย่างเท่าเทียมกัน

๑.๒ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีความระมัดระวังมากขึ้นและเกรงกลัวต่อโทษที่จะได้รับ

๑.๓ สอดคล้องกับสภาพบังคับตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ที่บัญญัติว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ

๒) เพื่อให้สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม และหลักการแบ่งแยกอำนาจ ควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๓ วรรคสอง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๕ โดยใช้คำว่า บัญชีและเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทุกตำแหน่งให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็วแต่ต้องไม่เกิน ๓๐ วันนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีดังกล่าว

๓) เพื่อมิให้กฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและการบริหารของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ควรแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ อนุมาตรา (๙) โดยบัญญัติกำหนดเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยื่นบัญชีฯ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และมาตรา ๒๓ โดยบัญญัติให้การลงมติในการพิจารณาและวินิจฉัยหรือให้ความเห็นชอบต้องประกอบด้วยกรรมการไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมด

๖.๒.๒ ด้านกระบวนการตรวจสอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

๑) การพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กร เพื่อแก้ไขปัญหาความยุ่งยาก ในการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบโดยดำเนินการตามความสำคัญเร่งด่วนตามลำดับ ดังนี้

๑.๑ พัฒนาระบบการตรวจสอบให้ถูกต้อง รวดเร็ว โดยใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น พัฒนาระบบฐานข้อมูลโดยคอมพิวเตอร์และเชื่อมโยงเครือข่ายกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน เป็นต้น โดยจัดทำระบบสารสนเทศเพื่อวิเคราะห์สินทรัพย์สุทธิ (Asset Information System) เพื่อให้สามารถวิเคราะห์เปรียบเทียบสินทรัพย์สุทธิได้ทันทีโดยอัตโนมัติ (Online Network Analysis) ซึ่งจะทำให้การตรวจสอบความถูกต้องของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบเป็นไปด้วยความรวดเร็ว

๑.๒ สร้างเครือข่ายภาคพลเมืองให้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบและชี้เบาะแสด้วยการสร้างจิตสำนึกชุมชนสัมพันธ์ต่อต้านการคอร์รัปชั่นโดยผ่านทางเว็บไซต์

๑.๓ ให้มีมติคณะรัฐมนตรีเพื่อให้หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนได้ปฏิบัติและให้ความร่วมมืออย่างจริงจัง เช่น กรมสอบสวนคดีพิเศษ ตลาดหลักทรัพย์ และธนาคาร เป็นต้น

๑.๔ พัฒนาบุคลากรโดยการฝึกอบรมอย่างเข้มงวดโดยกำหนดหลักสูตรร่วมกับสถาบันพระปกเกล้าให้ข้าราชการเข้ารับการอบรมเป็นการเฉพาะพิเศษ เพื่อให้มีทักษะและความชำนาญในคดีบางประเภท เช่น ด้านการซื้อขายหุ้น ด้านการเงินและด้านการบัญชี เป็นต้น นอกจากนั้น เจ้าหน้าที่ควรกำหนดกรอบระยะเวลาการเตือนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีทุกตำแหน่งประมาณ ๓ ครั้งเท่านั้น

๒) การตรวจสอบความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ

๒.๑ เฝ้าระวังผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยติดตามความเคลื่อนไหวการทำธุรกรรมที่โยกย้ายถ่ายเททรัพย์สินและความเคลื่อนไหวทางด้านบัญชีเงินฝากธนาคารเมื่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้ารับตำแหน่งเฉพาะบุคคลที่เป็นกลุ่มเป้าหมายความเสี่ยงสูงสุด

๒.๒ มาตรฐานการตรวจสอบความจงใจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งการจงใจยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ควรจะกำหนดกรอบเพียง "เห็นว่าจงใจเท่านั้น" เพราะว่าภาระการพิสูจน์ว่า "จงใจหรือไม่" เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

๓) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่น

๓.๑ การตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่น **ควรมอบหมายให้ท้องถิ่นจังหวัดที่มีอยู่ทุกจังหวัด เป็นหน่วยดำเนินการไต่สวนโดยมีอำนาจหน้าที่เหมือนกับอนุกรรมการไต่สวน แล้วสรุปความเห็นเสนอคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาชี้ขาดสุดท้าย**

๓.๒ จัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนของคดีโดยพิจารณาจากคดีที่สำคัญ ที่อยู่ในความสนใจของประชาชนและคดีที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก ถึงแม้ว่าจะเป็นคดีของนักการเมืองระดับท้องถิ่นก็ตามอาจนำมาพิจารณาในลำดับแรกได้

๓.๓ จัดทำคู่มือขั้นตอนการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ให้ชัดเจน รวมทั้งการพัฒนาบุคลากรและระบบการจูงใจ เนื่องจากนักการเมืองท้องถิ่นเป็นบุคคลที่มีทั้งบารมีและอิทธิพลสูงในท้องถิ่น และขณะเดียวกันควรประชาสัมพันธ์ในเชิงรุกเพื่อให้นักการเมืองระดับท้องถิ่นได้ทราบและเข้าใจโดยถูกต้อง

๓.๔ จัดทำประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่น **เพื่อสร้างจิตสำนึกทางการเมืองและส่งเสริมภาคประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบ ชี้เบาะแส ในขณะเดียวกันใช้มาตรการทางสังคมในการลงโทษนักการเมืองระดับท้องถิ่นควบคู่กันไป**

๓.๕ สร้างความเชื่อมโยงของเครือข่ายภาคพลเมืองต่อต้านคอร์รัปชั่นทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นโดยมีกิจกรรมรณรงค์ถือเป็นวาระแห่งชาติ เป็นประจำทุกปีทั่วประเทศ

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กมลชัย รัตนสกาววงศ์. ๒๕๓๗. **พื้นฐานความรู้ทั่วไปของหลักกฎหมายปกครองเยอรมัน**, กรุงเทพ.

โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. ๒๕๔๔. **รัฐธรรมนูญและการเมืองการปกครองสหรัฐอเมริกา**, กรุงเทพ.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. ๒๕๔๗. **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย**, กรุงเทพ.

คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.). ๒๕๔๐. **รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ**, กรุงเทพ.

คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ. ๒๕๔๐. **บันทึกสรุปผลการประชุมคณะทำงาน และอนุกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ เรื่อง การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ**, กรุงเทพ.

_____. ๒๕๔๐. บันทึกการประชุมของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๔ เรื่อง การพิจารณากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, กรุงเทพ.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. ๒๕๔๐. หลักนิติธรรม บทความในรวมบทความ ทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ ๙๐ ปี ธรรมศาสตราจารย์ สัญญา ธรรมศักดิ์, กรุงเทพ.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ๒๕๓๘. **กฎหมายมหาชน เล่ม ๓ : ที่มาและนิติวิธี,** กรุงเทพ.

_____. ๒๕๒๖. **กฎหมายมหาชน เล่ม ๑ : วิวัฒนาการทางปรัชญา และลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ,** กรุงเทพ.

_____. ๒๕๔๘. **การบรรยายพิเศษ เรื่อง วิเคราะห์ผลกระทบตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ,** ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๘ ณ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพ.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. ๒๕๔๒. **สิทธิ เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชน,** กรุงเทพ.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. ๒๕๔๗. **หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ, เอกสารบรรยายหลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสำหรับนักบริหารระดับสูง รุ่นที่ ๘ สถาบันพระปกเกล้า,** นนทบุรี.

สภาร่างรัฐธรรมนูญ. ๒๕๔๐. **รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๕ (เป็นกรณีพิเศษ) เรื่อง การดำรงตำแหน่งของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ,** กรุงเทพ.

<u>วิทยานิพนธ์และงานวิจัย</u>

กิตติพงศ์ ทองปุย. ๒๕๔๒. **วิทยานิพนธ์ เรื่อง การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง,** คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพ.

สนิท จรอนันต์ และคณะ. ๒๕๔๔. **รายงานการวิจัยเรื่อง การเสริมสร้างประสิทธิภาพของการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเจ้าหน้าที่ของรัฐ**

เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, กรุงเทพ.

ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล. ๒๕๔๗. **รายงานการวิจัยเรื่อง หลักและวิธีปฏิบัติในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในกรณีที่มีบทบัญญัติว่า "ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ"** เสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพ.

เสงี่ยม บุษบาบาน. ๒๕๔๕. วิทยานิพนธ์ เรื่อง **ปัญหาการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๙๕ เสนอต่อบัณฑิตวิทยาลัย หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง,** กรุงเทพ.

อุดม รัฐอมฤต. ๒๕๓๐. **วิทยานิพนธ์ เรื่อง ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกัน และปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,** กรุงเทพ.

<u>รัฐธรรมนูญ</u>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐.

<u>พระราชบัญญัติ</u>

พระราชบัญญัติการแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๙.

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๕.

<u>คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ</u>

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๕/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๑.

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๐/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๓.

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๓.

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๓.

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๓/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๔๓.

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๗/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๓.

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๘/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๓.

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๑/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๓.

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔.

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๙/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๔.

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๐/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๔.

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๔/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๕.

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๗/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๔๕.

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๔๕.

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๕/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๔๕.

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๗/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๕.

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๙/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๕.
คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๑/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๕.
คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๓/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๕.
คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๘/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๕.
คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๗/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๖.
คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๙/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๖.
คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๑/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๖.
คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๖.
คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๘/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๖.
คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๗/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๔๗.
คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๕/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๗.
คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๐/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๗.
คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๑/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๗.
คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖๒/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๗.
คำวินิจฉัยส่วนตน (นายจิระ บุญพจนสุนทร) ที่ ๑๔/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๔๕.

ข้อกำหนด

ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖.

พระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. ๒๕๒๔.

ประกาศ

ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง วันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๔๓.

เอกสารทางราชการ

คดีหมายเลขแดงที่ อม. ๑/๒๕๔๖ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๖

คดีหมายเลขแดงที่ อม. ๒/๒๕๔๖ วันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๖

บันทึกข้อความ กองสืบสวนสอบสวน ๓ ลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๓.

บันทึกข้อความ กองสืบสวนสอบสวน ๓ ที่ ๐๕/๑๓๑ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓.

รายงานการประชุมครั้งที่ ๔๗/๒๕๔๒ เมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๒

หนังสือสำนักงาน ปปช. ลับ ที่ ปช. ๐๐๐๒.๑๐/๓๔๐๔ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๒

คำสั่ง

คำสั่งคณะกรรมการ ปปช. ที่ ๑๖๙/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๔๓

คำสั่งคณะกรรมการ ปปช. ที่ ๑๗๔/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๓

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๕๒/๒๕๔๐ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐

ภาษาต่างประเทศ

Constitution of the United States of America ค.ศ. 1787.

Constitution of the Republic of France ค.ศ. 1958.

Loi organique n. 88 - 226, 88 - 227 du mars 1988 relative a la transparence financiere de la vie politique.

The Ethics in Government Act of 1978.

การสัมภาษณ์

สัมภาษณ์นายสราวุธ เมนะเศวต เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, วันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๔๙ ณ สำนักงาน ปปช., กรุงเทพ.

สัมภาษณ์นายปรีชา เลิศกมลมาศ รองเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, วันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๔๙ ณ สำนักงาน ปปช., กรุงเทพ.

สัมภาษณ์นายวรวิทย์ สุขบุญ ผู้อำนวยการสำนักตรวจสอบทรัพย์สิน ๑, วันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๔๙ ณ สำนักงาน ปปช., กรุงเทพ.

๔.๔ องค์ความรู้เกี่ยวกับการส่งเสริมพัฒนาประชาธิปไตยและการปฏิรูปการเมือง

ในส่วนขององค์ความรู้เกี่ยวกับการส่งเสริมพัฒนาประชาธิปไตยและการปฏิรูปการเมือง นี้ ประกอบด้วยบทความทางวิชาการจำนวน ๘ บทความ ดังนี้

- ศาลรัฐธรรมนูญกับบทบาทที่คาดหวังในการปฏิรูปการเมือง *(ศ.ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ)*
- บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในมิติใหม่ *(พล.ต.อ. สุวรรณ สุวรรณเวโช)*
- กรอบอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ กับ Antagonism *(นายมานิต วิทยาเต็ม)*
- ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมือง *(ดร. เชาวนะ ไตรมาศ)*
- คุณค่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญกับนัยของการปฏิรูปตามรัฐธรรมนูญ *(ดร. เชาวนะ ไตรมาศ)*
- ศาลรัฐธรรมนูญไทยในสถานการณ์การปฏิรูปการเมือง *(ดร.เชาวนะ ไตรมาศ)*
- ศาลรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ *(ดร. เชาวนะ ไตรมาศ)*
- กระบวนการสร้างความเป็นเลิศในการผลิตคำวินิจฉัยกับภาระและความจำเป็นในการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐของศาลรัฐธรรมนูญ *(ดร.เชาวนะ ไตรมาศ)*

ปาฐกถา เรื่อง "ศาลรัฐธรรมนูญกับบทบาทที่คาดหวังในการปฏิรูปการเมือง"

ศ.ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ

๙ เมษายน ๒๕๔๖

ท่านประธานศาลรัฐธรรมนูญ ท่านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ท่านเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ และท่านผู้มีเกียรติที่เคารพทุกท่าน

ก่อนอื่น ผมขอเชิญชวนท่านผู้มีเกียรติทุกท่าน ณ ที่นี้ ได้โปรดพร้อมเพรียงกันแสดงความยินดีที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เปิดทำการครบ ๕ ปี ในวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๖

ท่านทั้งหลายคงระลึกได้ว่า เมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๑ ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญชุดแรก รวม ๑๓ ท่าน ขึ้น เพื่อประกอบกันเป็นศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ต่อมาในวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๓ ศาลปกครองสูงสุดก็ได้เลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมาประกอบเป็นตุลาการในศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มขึ้นอีก ๒ ท่าน รวมเป็น ๑๕ ท่าน อันเป็นการกระทำให้องค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญครบถ้วนตามมาตรา ๒๕๕ แห่งรัฐธรรมนูญ

นับแต่วันนั้นจนมาถึงวันนี้ ซึ่งจะครบ ๕ ปี ในอีก ๒ วันข้างหน้า ถ้าเป็นอายุขัยมนุษย์ ๕ ปี ก็นับว่ายังเยาว์วัยนัก ยิ่งเป็นองค์กรสำคัญในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายที่โดยทฤษฎีมีความเป็นกฎหมายสูงสุดและถาวรไปชั่วกาลนานด้วยแล้ว ระยะเวลา ๕ ปี ก็สั้นนัก สั้นเกินกว่าการหาบทสรุปใดๆ ที่อาจใช้ได้ตราบกาลนาน

ดังนั้น การที่ศาลรัฐธรรมนูญได้ขอให้ผมมาปาฐกถา เรื่อง "ศาลรัฐธรรมนูญกับบทบาทที่คาดหวังในการปฏิรูปการเมือง" ในวันนี้ ผมจึงมี

ความรู้สึก ๒ ประการ

ประการแรก รู้สึกเป็นเกียรติอย่างสูงและเต็มใจที่จะมาแสดงปาฐกถาในวันนี้หรือไม่ ด้วยเหตุว่า ๕ ปี ในวิถีชีวิตขององค์กรสำคัญอันเป็นเสาหลักของรัฐธรรมนูญนั้น ระยะเวลาสั้นเกินกว่าจะหาบทสรุปใด ๆ ได้อย่างแท้จริง เพราะสถาบันแห่งนี้ก็จะวิวัฒนาการเคียงคู่ไปกับรัฐธรรมนูญที่ได้ก่อตั้งสถาบันนี้ขึ้นมา และในช่วงเวลานับแต่วันนี้ วินาทีนี้ที่ผมพูดอยู่ พรุ่งนี้ศาลรัฐธรรมนูญอาจมีคำวินิจฉัยเรื่องสำคัญบางเรื่อง ซึ่งอาจทำให้ข้อวิเคราะห์ของผมวันนี้กลายเป็นประวัติศาสตร์ไปก็ได้

ข้อเท็จจริงนี้ จะเห็นได้ชัดเมื่อเราศึกษาศาลที่ตัดสินคดีรัฐธรรมนูญของประเทศที่มีสถาบันทำนองนี้มาเป็นเวลาช้านาน เช่น ศาลฎีกาสหรัฐอเมริกา ซึ่งถูกก่อตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญอเมริกัน เมื่อ ๒๑๖ ปีมาแล้ว และศาลฎีกาท่านี้ก็ลงมือตัดสินคดีรัฐธรรมนูญที่มีชื่อเสียงก้องโลกไปคดีแรกเมื่อ ๒๐๐ ปีมาแล้ว นั่นก็คือ คดี Marbury vs. Madison (๑๘๐๓) ซึ่งศาลวินิจฉัยว่าศาลมีอำนาจควบคุมกฎหมายที่สภา Congress ออก มิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ในช่วงอายุที่ยืนยาวของศาลฎีกาสหรัฐอเมริกานี้ มีบางช่วงบางตอนที่เป็นหัวเลี้ยวหัวต่อที่ศาลอาจกลับคำพิพากษาของตัวเอง ทำให้การวิเคราะห์หรือประเมินบทบาทของศาลผิดพลาดไปเลยก็ได้ อาทิเช่น เมื่อปี ๑๙๓๕ ศาลฎีกาพิพากษาว่า The National Industrial Recovery Act ซึ่งกำหนดให้ใช้หลักการแข่งขันที่เป็นธรรมในการผลิตหรือจำหน่ายสินค้า ใช้บังคับมิได้ เพราะขัดต่อรัฐธรรมนูญ รวมทั้งกฎหมายอื่นอีก ๑๐ ฉบับ ในโครงการ New Deal ของประธานาธิบดี Theodore Roosevelt ว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น แต่ในปี ๑๙๓๗ ศาลฎีกาก็ได้กลับคำพิพากษาของศาลเอง และยอมรับว่ากฎหมายทั้งหลายที่ตราในโครงการ New Deal ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ดังนั้นใครก็ตามที่วิเคราะห์บทบาทของศาลฎีกาสหรัฐอเมริกาในปลายปี ๑๙๓๖ และต้นปี ๑๙๓๗ ก็อาจต้องประสบปัญหาเดียวกับที่ผมกำลังประสบอยู่ในวันนี้ คือเสี่ยงที่จะวิเคราะห์คลาดเคลื่อนไปจากสิ่งที่กำลังจะเกิด

ท่านผู้มีเกียรติครับ

ที่เกริ่นมาเสียยาว ก็เพื่อเตือนใจของผมเองและของท่านทั้งหลายว่า เมื่อความเปลี่ยนแปลงอาจเกิดขึ้นได้ทุกเมื่อในชีวิตของคนและของสถาบัน อันเป็นไปตามหลักอนิจจลักษณะนั้น สิ่งที่ผมจะพูดในวันนี้ ก็อาจเป็นสิ่งที่ใช้ได้ในวันนี้ มิได้หมายความว่าสิ่งที่ผมพูดนี้จะใช้ได้ในวันที่สถานการณ์ใหม่เกิดขึ้น เมื่อคิดได้ดังนี้ก็หาญกล้าที่จะรับมาแสดงปาฐกถาในวันนี้ ท่ามกลางเหล่าผู้รู้ เพราะตระหนักดีว่า ผมมีหน้าที่ "เหลียวหลัง" ไปดูผลงานที่ผ่านมาของศาลรัฐธรรมนูญ มากกว่าจะ "แลหน้า" ไปในอนาคต ซึ่งหากจะมีอยู่บ้างก็ขอได้โปรดถือว่าเป็นข้อเสนอของผมมากกว่าการพยากรณ์อนาคต ซึ่งผมไม่ถนัด

ท่านที่เคารพครับ

คำสำคัญที่เป็นหัวใจของปาฐกถาในวันนี้ คือคำว่า "บทบาท" และ "คาดหวัง" ซึ่งมีข้อสังเกต ๒ ประการ ดังนี้

ประการแรก เมื่อพูดถึง **"บทบาท"** เรากำลังพูดถึง "พฤติกรรมของบุคคลหรือสถาบันอันเกิดจากการทำหน้าที่ที่มีอยู่ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ **อำนาจหน้าที่**กับ**บทบาท**นี้ต่างกัน แต่มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด เพราะบทบาทเกิดจากการเลือกใช้อำนาจหน้าที่ว่าจะทำหน้าที่อย่างไร เมื่อใด มุ่งต่อผลใด นอกจากนั้น บทบาทยังเกี่ยวข้องกับความ**คาดหวัง**ของผู้อื่นต่อการทำหน้าที่ หรือใช้อำนาจหน้าที่ด้วย เช่น เมื่อเราพูดถึงดาราหรือนักแสดงซึ่งมี**หน้าที่**ต้องแสดงตามบทซึ่งผู้เขียนบท**คาดหวัง**ให้เป็น หากดาราคนนั้นทำหน้าที่แสดงจริงตรงตามความคาดหวังของผู้เขียนบท เราก็จะชมว่าดาราคนนั้น "เล่นดีสม**บทบาท**" หากครูซึ่งมีหน้าที่สอนศิษย์ ทำหน้าที่สอนจริงผิดไปจากที่คนทั่วไปคาดหวัง เราก็จะว่าครูคนนั้นว่า "ไม่สมกับที่เป็นครู" คือ "บทบาทในการทำหน้าที่ครูไม่ตรงกับที่คาดหวังไว้"

ความคาดหวังกับบทบาทจึงไปด้วยกัน ในขณะที่ "ความคาดหวัง" เป็นความต้องการหรือ ought หรือ should "บทบาท" คือพฤติกรรมจริงที่

เกิดจากการทำหน้าที่ หรือ is

เมื่อพูดถึง "บทบาทที่คาดหวังต่อศาลรัฐธรรมนูญในการปฏิรูปการเมือง" เราจึงกำลังประเมินผลอันเกิดจากการทำหน้าที่จริงของศาล ที่เรียกว่า บทบาทกับความคาดหวังที่จะให้ศาลมีส่วนสำคัญในการปฏิรูปการเมือง

คำถามต่อมาจึงมีว่า "ความคาดหวังของใคร ?" ในที่นี้ เราอาจต้องจำแนกความคาดหวังเป็น ๓ นัย คือ นัยแรก เป็นความคาดหวังของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นอดีตไปแล้ว นัยที่สอง คือความคาดหวังของผู้ประกอบวิชาชีพทางกฎหมาย และนัยที่สาม คือ ความคาดหวังของคนในสังคม ณ เวลาปัจจุบัน

ความคาดหวังทั้ง ๓ ประการนี้ อาจตรงกันหรือไม่ตรงกันก็ได้

อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญก็ต้องวิเคราะห์ตามความคาดหวังทั้งสามประการนั้น

ประการที่สอง เมื่อพูดถึงบทบาทที่คาดหวังต่อศาลรัฐธรรมนูญ เราคงต้องประเมินการเลือกใช้อำนาจหน้าที่ในภาพรวมเชิงมหภาค เพราะบทบาทไม่ได้เกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ครั้งเดียวแล้วจบไป แต่เกิดจากการเลือกใช้อำนาจหน้าที่ต่อเนื่องกันไปจนเห็นแนวโน้ม (trend) ได้ ดังนั้น การวิเคราะห์ประเมินของผม ก็จะเป็นการวิเคราะห์ประเมินเชิงมหาภาพในภาพรวม จะไม่นำคำวินิจฉัยเพียงบางคำวินิจฉัยมาประเมินศาล เพราะถ้าทำเช่นนั้นจะกลายเป็นการนำ "ข้อยกเว้น" มาเป็น "หลัก" อย่างไรก็ดี การหยิบ "คำวินิจฉัยบางเรื่องอันเป็นข้อยกเว้น" ขึ้นมากล่าวถึง ก็จะเป็นเพียงเพื่อประโยชน์ในการเสนอแนะเท่านั้น

ท่านผู้มีเกียรติที่เคารพทุกท่านครับ

ผมจะขอแบ่งการปาฐกถาออกเป็นสามส่วน ดังนี้

ส่วนแรก ผมจะกล่าวถึงความคาดหวังของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ อันเป็นต้นกำเนิดของศาล

ส่วนที่สอง ผมจะสรุปอำนาจหน้าที่ของศาลตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ตลอดจนบทบาทด้านต่าง ๆ

ส่วนที่สาม ผมจะนำเสนอความคาดหวังของบุคคลกลุ่มต่าง ๆ และผลการสำรวจทัศนคติของประชาชนต่อบทบาทของศาล อันเป็นเครื่องสะท้อนความคาดหวังต่อศาลของประชาชน

๑. ความคาดหวังของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ

สำหรับความคาดหวังของผู้ร่างรัฐธรรมนูญนั้น อาจค้นหาได้จาก "กรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน" ซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำขึ้นเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการลงมือยกร่างรัฐธรรมนูญ

สาระสำคัญของหลักการก็คือ การปรับของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรทางการเมืองมากกว่าศาล ให้มีลักษณะเป็น "ศาล" อย่างแท้จริง โดยขจัดตุลาการโดยตำแหน่งซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองออกจากองค์ประกอบ กำหนดให้มีกระบวนการสรรหาที่เป็นอิสระ เพื่อให้ได้ผู้ทรงคุณวุฒิ แต่ให้กระบวนการเลือกขั้นสุดท้ายอยู่ที่รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรทางการเมืองเพื่อเชื่อมโยมการได้มาของตุลาการให้มีฐานความชอบธรรมมาจากองค์กรที่ทำหน้าที่ผู้แทนประชาชน เพราะศาลรัฐธรรมนูญจะกลับไปควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรเหล่านั้น

นอกจากนั้น ผู้ร่างรัฐธรรมนูญยังวางหลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการโดยให้ดำรงตำแหน่งเพียงวาระเดียวยาวนานถึง ๙ ปี เพื่อไม่ให้ตุลาการเสียอิสระที่จะต้องพะวงกับการตัดสินคดีที่ทำให้ผู้เลือกไม่พอใจ แต่ได้กำหนดการถ่วงดุลอำนาจของศาลไว้ กล่าวคือ ถูกถอดถอนได้ถ้าทุจริต และกำหนดวิธีพิจารณาให้มีลักษณะเป็นศาล และมีการถ่วงดุลกัน นอกจากนั้นก็มีการเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้มีลักษณะครอบคลุมปัญหาทางการเมืองมากขึ้น โดยเฉพาะการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ

การปรับปรุงทั้งหมดนี้ก็เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นเสาหลักของการพิทักษ์รัฐธรรมนูญ และทำให้การปฏิรูปการเมืองซึ่งปรากฏเจตนารมณ์สามประการ อยู่ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญบรรลุผล กล่าวคือ การขยายสิทธิเสรีภาพของพลเมือง การเพิ่มการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ

ท่านที่เคารพครับ

นั่นคือเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ

๒. อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและบทบาทของศาล

๒.๑ สำหรับอำนาจหน้าที่นั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ ศาลรัฐธรรมนูญไว้ ๑๖ เรื่อง ซึ่งอาจจัดเป็นกลุ่มได้ ๗ กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มแรก คือ อำนาจในการควบคุมร่างกฎหมาย และกฎหมาย รวมทั้งข้อบังคับการประชุมของทั้งสองสภา มิให้ขัดรัฐธรรมนูญ อันปรากฏอยู่ในมาตรา ๑๙๘ มาตรา ๒๑๙ มาตรา ๒๖๒ มาตรา ๒๖๓ และมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ

กลุ่มที่สอง คือ อำนาจในการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ

กลุ่มที่สาม คือ อำนาจในการตรวจสอบกรดำเนินการภายในองค์งานของสภา โดยเฉพาะการควบคุมมิให้มีการเสนอร่างกฎหมายที่มีหลักการเดียวกันกับร่างกฎหมายที่วุฒิสภายับยั้ง และการแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่มีผลทำให้สมาชิกรัฐสภามีส่วนไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๗ และมาตรา ๑๘๐

กลุ่มที่สี่ คือ อำนาจในการวินิจฉัยการพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภา รัฐมนตรี หรือกรรมการการเลือกตั้ง ตามมาตรา ๙๖ มาตรา ๑๔๒ และมาตรา ๒๑๖

กลุ่มที่ห้า คือ อำนาจในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายของพรรคการเมือง โดยเฉพาะที่ว่ามติหรือข้อบังคับพรรคการเมืองขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือขัดแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย และพิจารณาอุทธรณ์ของสมาชิกพรรคการเมืองที่พรรคการเมืองมีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ วรรคสาม และมาตรา ๑๑๘ (๘) รวมทั้งอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง อาทิ การยุบพรรคการเมือง

กลุ่มที่หก คือ อำนาจวินิจฉัยว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจงใจไม่ยื่น หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ อันจะทำให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งและห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองห้าปีตามมาตรา ๒๙๕

และกลุ่มสุดท้าย คือ อำนาจคุ้มครองรัฐธรรมนูญมิให้ถูกล้มล้างตามมาตรา ๖๓

ท่านผู้มีเกียรติที่เคารพทุกท่านครับ

หากไม่นับการใช้อำนาจตามบทเฉพาะกาลซึ่งล่วงพ้นไปแล้ว การใช้อำนาจในเจ็ดกลุ่มดังกล่าว ถือเป็นอำนาจยกเว้นของศาล กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจไม่มากและไม่น้อยไปกว่านี้ ซึ่งหมายความว่า นอกจากกรณีทั้ง ๗ กลุ่มนี้ ศาลรัฐธรรมนูญหามีอำนาจวินิจฉัยไม่ เช่น ปัญหาที่ว่ากฎกระทรวงขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ ปัญหาว่ามติคณะรัฐมนตรีขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ คำสั่งทางปกครองของส่วนราชการขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ ไม่ใช่อำนาจศาลรัฐธรรมนูญแต่เป็นอำนาจศาลปกครอง หรือปัญหาที่ว่า ตำรวจใช้อำนาจค้นหรือจับขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ ไม่ใช่อำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณา แต่เป็นอำนาจศาลยุติธรรม

ยิ่งกว่านั้น ประชาชนธรรมดาก็ไม่สามารถนำคดีไปฟ้องศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง การเสนอคดีไปสู่ศาลรัฐธรรมนูญต้องผ่านการเสนอของศาล

(มาตรา ๒๖๔) องค์กรทางการเมือง เช่น ประธานรัฐสภา (มาตรา ๒๖๒, ๒๖๓) นายกรัฐมนตรี (มาตรา ๒๖๒) สมาชิกรัฐสภา (มาตรา ๑๘๐, ๒๖๒) ปปช. (มาตรา ๒๙๕) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (มาตรา ๑๙๘) หรืออัยการสูงสุด (มาตรา ๖๓)

ทั้ง ๒ เหตุนี้เองที่ทำให้ต้องถือว่า โดยทฤษฎีและทางปฏิบัติศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลยกเว้น คือ มีอำนาจเฉพาะเท่าที่รัฐธรรมนูญขีดวงไว้ในขณะที่ศาลยุติธรรมเป็นศาลหลักที่มีอำนาจทั่วไป

ท่านที่เคารพครับ

ตั้งแต่ตั้งศาลรัฐธรรมนูญเปิดทำการถึงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ มีคดีที่ศาลรับไว้พิจารณาแล้ววินิจฉัย และลงพิมพ์เผยแพร่แล้ว ๒๕๔ เรื่อง ส่วนที่ไม่รับไว้พิจารณามี ๑๑๒ เรื่อง สำหรับเรื่องที่รับไว้พิจารณามีสถิติวินิจฉัยคดี ดังนี้

ปี ๒๕๔๑	มีคำวินิจฉัย ๑๗ เรื่อง
ปี ๒๕๔๒	มีคำวินิจฉัย ๕๔ เรื่อง
ปี ๒๕๔๓	มีคำวินิจฉัย ๖๔ เรื่อง
ปี ๒๕๔๔	มีคำวินิจฉัย ๓๖ เรื่อง
ปี ๒๕๔๕	มีคำวินิจฉัย ๕๒ เรื่อง
ปี ๒๕๔๖ (ถึง ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖)	มีคำวินิจฉัย ๔ เรื่อง

จำแนกเป็นคดีกลุ่มแรก คือ วินิจฉัยว่า ร่างกฎหมาย หรือกฎหมาย ขัดรัฐธรรมนูญ ๑๕๑ คดี ซึ่งมากกว่าครึ่งของคดีที่มาสู่ศาล คดียุบพรรคการเมืองมี ๔๗ คดี คดีตามมาตรา ๒๖๖ ซึ่งวินิจฉัยปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ๓๒ เรื่อง คดีตามมาตรา ๒๙๕ ๑๙ เรื่อง คดีชี้ขาดการพ้นจากตำแหน่ง ๓ เรื่อง และคดีการวินิจฉัยข้อบังคับหรือมติพรรคการเมืองขัดรัฐธรรมนูญ ๒ เรื่อง และคดีอื่นอีก ๑ คดี

ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ เป็นเพียงอำนาจหน้าที่ และจำนนคดีที่ศาลรับเรื่องไว้พิจารณาและวินิจฉัย แต่เรายังอาจไม่ทราบบทบาทของศาล จนกว่าเราจะพิเคราะห์จรรยาของตุลาการและเนื้อหาสาระคำวินิจฉัย ตลอดจนความคาดหวังของคนสามกลุ่มดังกล่าวข้างต้น เราจึงจะประเมินบทบาทของศาลได้

๒.๒ เมื่อพูดถึง**บทบาท**ของศาลรัฐธรรมนูญ ก่อนอื่นเราต้องทำความเข้าใจก่อนว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีลักษณะ ๒ ประการ กล่าวคือ ในลักษณะแรก ศาลรัฐธรรมนูญเป็น**ศาล** แต่ในลักษณะที่สอง ศาลรัฐธรรมนูญตัดสินคดีรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็น**คดีที่มีผลกระทบทางการเมือง** โดยเฉพาะการที่ให้องค์กรทางการเมืองทั้งหลายส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาได้โดยประชาชนไม่มีสิทธิเสนอคดีต่อศาลโดยตรง ยิ่งเพิ่มลักษณะพิเศษประการที่สองนี้ให้เด่นชัดขึ้นอีก ลักษณะที่สองนี้เองทำให้ศาลรัฐธรรมนูญถูก "คาดหวัง" ทางการเมืองมากกว่าศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

หากเราหยิบลักษณะดังกล่าวขึ้นประเมินบทบาท เราจะพบว่า

ใน**ความเป็นศาล**นั้น ศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการได้แสดงให้เห็นว่าจรรยาและการปฏิบัติหน้าที่มีลักษณะเป็นศาลอย่างแท้จริง กล่าวคือ ศาลและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาคดีเต็มที่ ไม่ว่าจะเป็น**อิสระจากการแทรกแซงภายนอก** ซึ่งรัฐธรรมนูญวางหลักประกันไว้หลายประการ อาทิ ให้ดำรงตำแหน่งได้วาระเดียวยาวถึง ๙ ปี เหมือนศาลรัฐธรรมนูญอิตาลี สเปน ฝรั่งเศส ฮังการี บัลแกเรีย และโรมาเนีย นอกจากนั้นยังได้ให้ศาลรัฐธรรมนูญ กำหนดวิธีพิจารณาได้เองโดยไม่ต้องตราเป็นกฎหมาย อันเป็นการรับรองอิสระในวิธีพิจารณาความ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญประเทศอื่นๆ ไม่มี นอกจาก ศาลฎีกาสหรัฐอเมริกา และท้ายที่สุด ยังกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอิสระในการบริหารงบประมาณ และบุคลากร โดยให้สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นอิสระ

ยิ่งกว่านั้น รัฐธรรมนูญยังรับรองอิสระจาก**ภายใน** โดยกำหนดให้ศาลพิจารณาเป็นองค์คณะๆ ละไม่น้อยกว่า ๙ คน และตุลาการแต่ละคนต้องทำคำวินิจฉัยส่วนของตน โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย อนึ่ง จำนวน

ตุลาการของศาลรัฐธรรมนูญไทยมี ๑๕ ท่าน เท่ากับศาลรัฐธรรมนูญอิตาลี ฮังการี ตุรกี ในขณะที่ศาลฎีกาสหรัฐอเมริกา ตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส และโรมาเนีย ต่างมีตุลาการ ๙ คน ศาลรัฐธรรมนูญสเปนบัลแกเรีย และเบลเยี่ยม มีตุลาการ ๑๒ คน ศาลรัฐธรรมนูญโปรตุเกสและโปแลนด์มี ๑๓ คน ศาลรัฐธรรมนูญ ออสเตรเลียมี ๑๔ คน และที่มากที่สุดคือ ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันมี ๑๖ คน นอกจากนั้น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญยังอาจถูกคัดค้านหรือถอนตัวจากการวินิจฉัยคดีที่ตนมีส่วนได้เสียอยู่ด้วย สำหรับประเด็นหลังนี้ ในคดีหนึ่งตุลาการที่ร่วมพิจารณาถูกมองว่ามีส่วนได้เสียอยู่แต่มิได้ถอนตัว ซึ่งทำให้เกิดความคลางแคลงใจในบรรดาผู้ร่างรัฐธรรมนูญและนักกฎหมายทั่วไป ผมหวังว่าเรื่องดังกล่าวจะไม่เกิดขึ้นอีก หาไม่ความเชื่อถือ (trust) ต่อองค์กรก็จะเสียหายได้

สำหรับลักษณะของศาลรัฐธรรมนูญประการที่สอง ที่ต้อง**วินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญอันเป็นคดีการเมืองนั้น** ย่อมเกิดจากการใช้อำนาจทั้ง ๗ กลุ่มข้างต้น ซึ่งหากประเมินผลจากคำวินิจฉัย ๒๕๔ คดีนั้น เราจะเห็นได้ชัดว่า **ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทสร้างเสถียรภาพให้ระบอบการเมือง** กล่าวคือ

ประการแรก เมื่อเกิดความขัดแย้งทางการเมือง ซึ่งในหลายกรณีหากปล่อยไว้ ก็จะเกิดปัญหากระทบถึงเสถียรภาพขององค์กรทางการเมือง และยิ่งความขัดแย้งยังคงอยู่ ก็จะสร้างความวุ่นวาย และลงท้ายก็คือ ความไม่เชื่อมั่นในองค์กรทางการเมือง ซึ่งอาจลุกลามไปถึงความไม่เชื่อมั่นในระบอบการเมืองก็เป็นได้ ดังที่เคยปรากฏมาแล้วในอดีต เมื่อมีศาลรัฐธรรมนูญ ความขัดแย้งดังกล่าวสามารถยุติลงได้ในหลายกรณี โดยการส่งเรื่องที่เป็นปัญหาไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ซึ่งเท่ากับเปลี่ยนความขัดแย้งทางการเมืองให้เป็นปัญหาทางกฎหมาย ที่หาข้อยุติได้ให้ศาล ไม่ใช่บนท้องถนน

ท่านทั้งหลาย คงระลึกถึงกรณีหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งรัฐบาลทำไปเพราะเห็นว่าไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่หลายฝ่ายคัดค้าน จนทำท่าว่าจะลุกลามใหญ่โต แต่เรื่องก็สงบลงและยุติในท้ายที่สุดเมื่อมีการส่งเรื่องดังกล่าวไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาตามมาตรา ๒๖๖ เรื่องทำนองนี้ยังมีอีกมาก

ที่กล่าวมานี้ ไม่ได้หมายความว่า ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลทางการเมือง ซึ่งสามารถ "เลือก" ตัดสินใจทางการเมืองได้เหมือนรัฐสภาหรือรัฐบาล ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะความเป็นศาลนั้นจำกัดบทบาทไม่ให้ริเริ่มเรื่องเอง เหมือนกับที่รัฐสภา หรือรัฐบาลริเริ่มได้แต่ศาลต้องรอให้มีผู้เสนอคดีมาสู่ศาล และศาลจะตัดสินนอกรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายไม่ได้ ที่สำคัญคือ ศาลจะวินิจฉัยเกินคำขอ (ultra petita) ไม่ได้ ด้วยข้อจำกัดที่กล่าวมาทั้งหมด ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่ใช่องค์กรทางการเมือง และไม่ใช่ศาลทางการเมือง ดังที่ตุลาการของศาลนี้เองบางท่านกล่าวหา

แต่แน่ที่สุด คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งตัดสินการกระทำขององค์กรทางการเมืองทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอื่น ย่อมต้องมีผลกระทบทางการเมืองเป็นธรรมดา เช่น คำวินิจฉัยอาจทำให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง เมื่อคำวินิจฉัยมีผลกระทบต่อองค์กรทางการเมือง ซึ่งมีลักษณะเป็นฝักฝ่าย (partisan) ก็เป็นธรรมดาโลกที่ศาลฎีกาสหรัฐอเมริกา ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมัน หรือตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสเคยประสบมาแล้วทั้งสิ้น ความหนักแน่นมั่นคงในการทำหน้าที่อย่างเป็นกลาง ไม่เข้าด้วยฝ่ายใดเท่านั้นที่จะป้องกันศาลไม่ให้ถูกลมการเมืองพัดพาจนเสียหลัก

ท่านผู้มีเกียรติที่เคารพครับ

บทบาทที่สำคัญประการต่อมาในการตัดสินคดีรัฐธรรมนูญก็คือ การวางบรรทัดฐานความประพฤติ และการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและองค์กรทางการเมือง ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลกว้างไกลไพศาลกว่าศาลอื่นๆ กล่าวคือ คำพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลทหารใช้ได้เพียงกับคู่ความในคดี ไม่ผูกพันคนนอกคดี แต่คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐทั้งหมด ซึ่งทำให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลทั่วไป ที่ภาษาฝรั่งเศสเรียกว่า arret de reglement แปลว่า "คำพิพากษาที่มีผลเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไป" คล้ายกฎหมาย นอกจากนั้น คำวินิจฉัยยังเป็นที่มาของกฎหมายผูกพันองค์กรอื่นให้ต้องเคารพบรรทัดฐานที่วางไว้โดยคำวินิจฉัย

กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ คำวินิจฉัยไม่เพียงทำให้ความขัดแย้งและปัญหาในอดีตยุติลง แต่สร้างกฎเกณฑ์สำหรับอนาคตด้วย ดังนั้น มาตรฐานของการเมืองไทยจะสูงหรือต่ำเพียงใด ก็ขึ้นอยู่กับมาตรฐานที่ศาลตั้งไว้ในคำวินิจฉัย

ในเรื่องนี้ ถ้าเราพิเคราะห์คำวินิจฉัยบางกลุ่ม บางเรื่อง เราจะพบว่า บางเรื่องศาลวางมาตรฐานไว้ค่อนข้างสูง โดยเฉพาะการวินิจฉัยเรื่องการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งศาลวินิจฉัยให้พ้นตำแหน่ง ๑๘ คดี จาก ๑๙ คดี แต่เมื่อมาพิเคราะห์มาตรฐานพฤติกรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐมนตรีที่จะทำให้พ้นหรือไม่พ้นจากตำแหน่ง เราจะเห็นได้ว่าศาลวางมาตรฐานไม่สูงนัก ดังจะเห็นได้จากการวินิจฉัยให้พ้นจากตำแหน่งเพียง ๑ คดี (คำวินิจฉัยที่ ๔๙ / ๒๕๔๒) แต่อีก ๒ คดี กลับวินิจฉัยว่าการกระทำนั้น ๆ ไม่เป็นเหตุให้พ้น (ดูคำวินิจฉัยที่ ๓๖ / ๒๕๔๒ และที่ ๔ / ๒๕๔๔)

ท่านที่เคารพครับ

ในเรื่อง การควบคุมมิให้กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญก็เช่นกัน เราจะพบว่าศาลให้ความสำคัญกับกระบวนการนิติบัญญัติซึ่งต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญอย่างค่อนข้างเคร่งครัด ในขณะที่สาระของร่างกฎหมาย หรือกฎหมาย ศาลกลับค่อนข้างปล่อย ดังจะเห็นได้จากคดีที่เกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมายซึ่งมีไม่ถึง ๑๐ คดี ศาลวินิจฉัยว่าไม่ชอบ ๒ คดี คือ กรณีตามมาตรา ๒๙ (คำวินิจฉัยที่ ๑๓ - ๑๔ / ๒๕๔๑) และกรณีการแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีส่วนในการใช้งบประมาณ (คำวินิจฉัยที่ ๓๒ / ๒๕๔๓) ในขณะที่ปัญหาว่า เนื้อหาของร่างกฎหมายหรือกฎหมายขัดรัฐธรรมนูญซึ่งมีถึง ๑๕๐ คดี ศาลวินิจฉัยเป็นส่วนใหญ่เกือบทั้งหมดว่าไม่ขัดรัฐธรรมนูญ จะมีปัญหาก็เฉพาะ ๒ กรณี คือ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ ว่า ขัดต่อรัฐธรรมนูญเป็นคดีแรก (คำวินิจฉัยที่ ๒๔ / ๒๕๔๓) และคดีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งส่งเรื่องไปตามมาตรา ๒๖๖ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา

ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ และมาตรา ๓๓๔ (๑) จึงใช้บังคับมิได้ (คำวินิจฉัยที่ ๑๕ / ๒๕๔๑) อนึ่ง เรื่องหลังนี้ พึงสังเกตว่าเป็นการวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ไม่ใช่กรณีตามมาตรา ๒๖๒ หรือ ๒๕๔ ปัญหาเรื่องกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญจึงไม่ใช่ประเด็นแห่งคดี (ratio decided)

ท่านผู้มีเกียรติครับ

จากที่กล่าวมาข้างต้น เราอาจสรุปในภาพรวมได้ว่า ตลอด ๕ ปี ที่ผ่านมา ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้สร้างเสถียรภาพให้ระบอบการเมืองตามรัฐธรรมนูญในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการเปลี่ยนแปลงอันเกิดจากการใช้รัฐธรรมนูญใหม่ได้อย่างน่าพอใจ

เสถียรภาพช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อเป็นสิ่งสำคัญ เพราะหากเปลี่ยนแปลงเร็วเกินไปแบบพลิกดินพลิกฟ้า หน้ามือเป็นหลังมือ ก็อาจเกิดปัญหาช็อคทางการเมืองและความขัดแย้งในท้ายที่สุด เพราะสังคมยังประกอบด้วยคนซึ่งมีทัศนะอนุรักษ์นิยมมากกว่าคนหัวก้าวหน้า การที่รัฐธรรมนูญสร้างสถาบันและกระบวนการทางการเมืองใหม่และก้าวหน้ามากมาย หากผู้ใช้และตีความรัฐธรรมนูญอันได้แก่ศาลรัฐธรรมนูญใช้และตีความรัฐธรรมนูญอย่างก้าวหน้าด้วยพลังอนุรักษ์นิยมในสังคมและการเมืองก็ย่อมต้องหาทางเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญเพื่อคงสภาวะเดิมไว้ แต่เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้ตัดสินยืนยันสถานะเดิม (status quo) เป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นแนวทางอนุรักษ์นิยม ก็ทำให้ความขัดแย้งและการปะทะระหว่างฝ่ายอนุรักษ์นิยมกับฝ่ายก้าวหน้าไม่เกิดขึ้น

ท่านผู้มีเกียรติที่เคารพครับ

การวิเคราะห์คำวินิจฉัยทั้งหมดของศาลจนถึงต้นปีนี้ได้ผลตรงกับการศึกษาของรองศาสตราจารย์ ดร. วิรัช วิรัชนิภาวรรณ และคณะ ซึ่งผู้วิจัยสรุปว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญข้างมากที่มาจากศาลฎีกาและผู้ทรงคุณวุฒิทาง

นิติศาสตร์มีแนวโน้มเป็น**อนุรักษ์นิยม** ในขณะที่ตุลาการที่มาจากศาลปกครองสูงสุดมีแนวโน้มเป็น**เสรีนิยม** และตุลาการที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิทางรัฐศาสตร์มีแนวโน้มเป็น**ประชานิยม**

การที่ศาลรัฐธรรมนูญไทยในระยะ ๕ ปีแรก มีแนวโน้มอนุรักษ์นิยม ก็ไม่ใช่เรื่องแปลงหรือน่าตำหนิ ตรงกันข้ามกลับเป็นผลดีต่อระบอบรัฐธรรมนูญในช่วยเปลี่ยนผ่าน แม้ศาลที่ตัดสินคดีรัฐธรรมนูญในต่างประเทศก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน ดังที่ Toqueville นักรัฐศาสตร์เลื่องชื่อ ได้กล่าวถึงศาลฎีกาสหรัฐอเมริกาไว้ในหนังสือชื่อ "Democracy in America" ว่า

"ความสงบ ความรุ่งเรือง และการรวมเป็นสหรัฐ อยู่ในมือของผู้พิพากษาศาลฎีกาทั้ง ๙ คน หากปราศจากท่านเหล่านี้ รัฐธรรมนูญก็เหมือนร่างที่ไร้วิญญาณ เพราะเหตุที่มีท่านเหล่านี้ ฝ่ายบริหารจึงใช้ศาลต่อต้านการแทรกแซงที่ไม่ถูกต้องของฝ่ายนิติบัญญัติ เหมือนๆ กับที่ฝ่ายนิติบัญญัติก็ใช้ศาลต่อต้านอำนาจเกินขอบเขตของฝ่ายบริหาร ... นี่คือวิญญาณอนุรักษ์นิยมที่ถ่วงดุลความไม่แน่นอนและไร้เสถียรภาพของการเมืองในระบอบประชาธิปไตย"

ท่านที่เคารพครับ

ในระบอบการเมืองไทยแต่เดิม พลังอนุรักษ์นิยมอยู่ในวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง เหมือนๆ กับที่สภาขุนนาง (House of Lords) เป็นตัวแทนอนุรักษ์นิยมในระบอบการเมืองอังกฤษ เมื่อวุฒิสภาไทยเปลี่ยนมาเป็นสภาที่มาจากการเลือกตั้ง พลังอนุรักษ์นิยมในวุฒิสภาก็ลดลง การมีศาลรัฐธรรมนูญไว้ทำหน้าที่เสริมพลังดังกล่าวเพื่อ "อนุรักษ์" สถานะเดิมที่สำคัญไว้ จึงเป็นสิ่งจำเป็น

ท่านผู้มีเกียรติครับ

ในศาสนาพราหมณ์นั้น มีทั้งพระพรหมผู้สร้าง พระศิวะผู้ทำลาย (ทำลายสิ่งไม่ดี) และพระนารายณ์ผู้รักษา (อนุรักษ์สิ่งดี) ฉันใด ในระบอบการเมืองทุกระบอบก็ต้องมีองค์ประกอบของทั้งส่วนก้าวหน้าและอนุรักษ์เช่นเดียวกันฉันนั้น

๓. ความคาดหวังและบุคคลกลุ่มต่าง ๆ และสำรวจทัศนคติของประชาชนต่อศาลรัฐธรรมนูญ

๓.๑ เมื่อกล่าวถึงความคาดหวังของคนสามกลุ่ม คือ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ นักกฎหมาย และประชาชนแล้ว ผมจะขอเริ่มที่คนสองกลุ่มแรกก่อน

สำหรับผู้ร่างรัฐธรรมนูญนั้น นอกจากคาดหวังความเป็นอิสระของศาลแล้ว ยังคาดหวังให้ศาลเป็นกลไกสำคัญในการปฏิรูปการเมือง ซึ่งมีวัตถุประสงค์สามประการดังกล่าวแล้ว

ผมเองในฐานะผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีความพอใจในบทบาทในการปฏิรูปการเมืองของศาลรัฐธรรมนูญในสองเจตนารมณ์ คือ การสร้างความสุจริตให้เกิดขึ้นในระบอบการเมือง และการสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้รัฐบาล ทั้ง ๒ เจตนารมณ์นี้ ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทสมความคาดหวังของผม เพราะใน ๑๙ คดีที่เกี่ยวกับการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินนั้น ๑๘ คดี ศาลวินิจฉัยให้พ้นตำแหน่ง นับว่าได้คะแนนดีทีเดียว สำหรับเรื่องเสถียรภาพนั้น ก็ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า ความอนุรักษ์นิยมของศาลสร้างเสถียรภาพให้ไม่เพียงแต่กับรัฐบาลเท่านั้น แต่ยังทำให้ระบอบการเมืองมีเสถียรภาพด้วย

อย่างไรก็ตาม ในเจตนารมณ์การปฏิรูปการเมืองข้อแรก คือ การขยายสิทธิ เสรีภาพของประชาชน ในช่วง ๕ ปีที่ผ่านมา ศาลมีบทบาทเรื่องนี้น้อยมาก ดังจะเห็นได้ว่า กฎหมายหรือร่างกฎหมายหลายฉบับที่มีทีท่าว่ากระทบสิทธิ เสรีภาพของประชาชน หรือสร้างความไม่เสมอภาพให้เกิดขึ้น กลับได้รับคำวินิจฉัยว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องคนพิการที่ต้องห้ามมิให้สอบเป็นผู้พิพากษาหรืออัยการ (คำวินิจฉัยที่ ๑๖ / ๒๕๔๕ และคำวินิจฉัยที่ ๔๔ / ๒๕๔๕) หรือการที่ร่างกฎหมายเลือกตั้งกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกจากเขตเลือกตั้งที่ลาออกไปเป็นรัฐมนตรีต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยที่ ๕๔ - ๕๕ /

๒๕๔๓ และคำวินิจฉัยที่ ๕๖ / ๒๕๔๓) สภาวะเช่นนี้เข้าใจได้ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อ แต่นับต่อนี้ไปเมื่อขึ้น ๕ ปีที่สอง หากศาลรัฐธรรมนูญหันมาเพิ่มบทบาทในการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาค ในลักษณะที่ก้าวหน้าและเป็นเสรีนิยมมากขึ้น ความศรัทธาก็จะเกิดขึ้น และเมื่อเกิดความศรัทธาแล้ว ความยั่งยืนและมั่นคงสถาพรก็จะตามมา

๓.๒ ทัศนคติของประชาชนต่อศาลรัฐธรรมนูญ

สำหรับความคาดหวังของประชาชนจะแสดงออกได้ด้วยความเชื่อมั่น (trust) ที่มีต่อองค์กร ถ้าประชาชนไม่สมหวัง ความเชื่อมั่นก็จะน้อย ถ้าประชาชนสมหวัง ความเชื่อมั่นก็จะมากขึ้นเป็นเงาตามตัวความสมหวัง ปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ประชาน “สมหวัง” หรือ “ผิดหวัง” อยู่ที่ความยุติธรรม (justice) ที่ศาลประสาทให้ ความยุติธรรมก็ไม่ใช่สิ่งอื่นใดเลย หากแต่เป็นความรู้สึกที่คนที่มีจิตใจปกติในสังคมส่วนใหญ่รู้สึกว่าถูกต้อง หากประชาชนเชื่อว่าศาลรัฐธรรมนูญประสาทความยุติธรรมที่เขารู้สึกว่าถูกต้องแล้ว ความเชื่อมั่นก็จะสูง แต่ถ้าสถานการณ์ตรงกันข้าม ความเชื่อมั่นก็จะต่ำ

จากการสำรวจทัศนะของประชาชนด้วยวิธีการทางสถิติตามหลักวิชา ๓ ครั้ง โดยสถาบันพระปกเกล้า ๒ ครั้ง และสถาบันพระปกเกล้าร่วมกับสำนักงานสถิติแห่งชาติ ๑ ครั้ง เมื่อเดือนธันวาคม ๒๕๔๔ กรกฎาคมถึงสิงหาคม ๒๕๔๕ และสิงหาคม ๒๕๔๕ พบว่า ความเชื่อมั่นต่อศาลรัฐธรรมนูญอยู่ในลำดับ ๑ และ ๒ ของหน่วยงาน ๑๐ หน่วยงาน ดังตารางข้างล่างนี้

องค์กร	สถาบันพระปกเกล้า			สถาบันพระปกเกล้า ร่วมกับสำนักงานสถิติแห่งชาติ	
	ธ.ค. ๒๕๔๔	ก.ค.-ส.ค. ๒๕๔๕		ส.ค. ๒๕๔๕	
ศาลยุติธรรม	๗๓.๔	๗๕.๐		๘๙.๘	▭
ศาลรัฐธรรมนูญ	๘๑.๑	๗๔.๓		๘๘.๖	▭
ศาลปกครอง	-	๗๙.๗	▭	๘๘.๑	▭
ผู้ตรวจการแผ่นดินฯ	-	๘๐.๐	▭	๘๑.๔	
กกต.	-	๗๒.๔	☆	๗๓.๐	☆
ป.ป.ช.	๗๙.๘	๗๒.๕	☆	๗๘.๔	
ค.ต.ง.	-	๗๓.๑		๗๗.๑	
คณะกรรมการสิทธิฯ	-	๘๕.๓		๘๑.๕	☆
สภาที่ปรึกษา	-	๗๓.๑	▭	๘๐.๓	
ป.ป.ง.	-	๖๖.๘	☆	๗๗.๓	☆

* สัดส่วนเฉพาะผู้ที่แสดงความคิดเห็น

▭ องค์กรอิสระที่ประชาชนเชื่อมั่นมาก ๓ อันดับแรก

☆ องค์กรอิสระที่ประชาชนเชื่อมั่น ๓ อันดับท้าย

ท่านผู้มีเกียรติที่เคารพครับ

โดยสรุป บทบาทที่ผ่านมาห้าปีของศาลรัฐธรรมนูญในภาพรวมเป็นไปตามความคาดหวังของประชาชนและของผม อย่างไรก็ตาม นั่นคืออดีต อนาคตยังอยู่อีกยาวไกลให้ศาลรัฐธรรมนูญ และท่านตุลาการทั้งหลายได้พิสูจน์ว่าศาลรัฐธรรมนูญเป็นเสาหลักของการปฏิรูปการเมืองที่จะทำให้การเมืองเป็นเรื่องของพลเมืองมากขึ้น ด้วยการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และสร้างความเสมอภาคให้มากขึ้นกว่าเดิม พร้อมๆ กับการสร้างความสุจริตและความมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพของรัฐบาลและระบอบการเมือง

ผมเชื่อว่า ศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการทุกท่านจะทำได้มากกว่าที่ผมและใครๆ คาดหวัง

ขอบพระคุณและสวัสดีครับ

บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในมิติใหม่

*พล.ต.อ. สุวรรณ สุวรรณเวโช**

๑. ความนำ

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการปกครองประเทศและเป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงสุดที่เกี่ยวกับการสถาปนาระบบการปกครอง รูปแบบของรัฐ การก่อตั้งองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ตลอดจนการกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ และความสัมพันธ์ขององค์กรต่าง ๆ ที่ใช้อำนาจอธิปไตย

เมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบันกล่าวได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่สร้างขึ้นมาเพื่อใช้ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง จะเห็นว่ามีความมุ่งหมายสำคัญอยู่สามเรื่อง

ประการแรก คือมุ่งส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ประการที่สองมุ่งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น และประการที่สามคือมุ่งปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น[68] ซึ่งศาสตราจารย์ ดร. อมร รักษาสัตย์ และรองศาสตราจารย์ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ เห็นว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง จากกรอบประชาธิปไตยแบบครึ่งใบหรือเผด็จการปนคณาธิปไตยให้มาเป็นประชาธิปไตยของประชาชน

ตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ เป็นต้นมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้ว ๑๖ ฉบับ รัฐธรรมนูญฉบับ

---

* ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

68 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หน้า ๔ คำปรารภ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๔ ตอนที่ ๕๕ ก. วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐

ปัจจุบันเป็นฉบับแรกที่บัญญัติให้มีศาลรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตาม ได้เคยมีการวางแนวทางการตีความรัฐธรรมนูญมาแล้วในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับแรก โดยกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้วินิจฉัยปัญหาการบังคับใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญ แต่สภาผู้แทนราษฎรก็ไม่เคยใช้อำนาจนี้ จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๔๘๙ จึงมีการตีความรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรก โดยศาลฎีกาในการพิจารณาความชอบธรรมด้วยรัฐธรรมนูญ ของพระราชบัญญัติอาชญากรสงคราม พ.ศ. ๒๔๘๘ ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาที่ ๑ / ๒๔๘๙ ลงวันที่ ๒๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๘๙ สรุปว่า บทกำหนดที่ให้ลงโทษบุคคลผู้กระทำการก่อนวันประกาศใช้พระราชบัญญัติอาชญากรสงคราม พ.ศ. ๒๔๘๘ เป็นการใช้กฎหมายย้อนหลัง จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญและเป็นโมฆะ โดยให้เหตุผลว่าศาลเป็นผู้ใช้กฎหมาย ศาลจึงต้องมีอำนาจพิจารณาว่ากฎหมายนั้นสามารถใช้บังคับได้หรือไม่[69]

เมื่อในทางปฏิบัติ ศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตีความรัฐธรรมนูญ ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติถือว่าเป็นหน้าที่ของตน จึงทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติต้องคิดหาวิธีการเพื่อจะคงอำนาจในการตีความไว้ จึงกำหนดให้มี "คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ" ขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ ทำหน้าที่วินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยนำรูปแบบคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสมาใช้ ด้วยเหตุนี้ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญในขณะนั้นจึงไม่มีแนวคิดที่จะจัดตั้ง "องค์กร" เพื่อทำหน้าที่คุ้มครองระเบียบต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญและชี้ขาดเกี่ยวกับคดีการเมืองในลักษณะรูปแบบ "ศาลรัฐธรรมนูญ" เพราะไม่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส และยังคงบัญญัติให้มี"คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ" ในกฎหมายรัฐธรรมนูญตลอดมาจนถึงรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ ๑๕ คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

---

[69] สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ**, (กรุงเทพ : บริษัท พี เพรส จำกัด, ๒๕๔๖), หน้า ๑ - ๒.

พุทธศักราช ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมแห่งการอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ กำหนดให้ประธานรัฐสภาและประธานวุฒิสภาซึ่งมาจากฝ่ายการเมืองเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ส่วนประธานศาลฎีกาและอธิบดีกรมอัยการที่กำหนดให้เป็น ตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่งเป็นข้าราชการประจำ สำหรับตุลาการผู้ทรงคุณวุฒิอีก ๖ คนที่กำหนดให้มีวาระดำรงตำแหน่ง ๔ ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งใหม่ได้นั้น ก็ยังไม่ได้บัญญัติวิธีการสรรหาและการคัดเลือกไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ทำให้รูปแบบยังคงมีลักษณะเป็นองค์กรทางการเมืองมากกว่าศาล

ต่อมาเมื่อมีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงได้บัญญัติเรื่องศาลรัฐธรรมนูญตามแนวความคิดใหม่ขึ้นไว้ในหมวด ๘ ส่วนที่ ๒ ซึ่งถือว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญที่สุดอย่างเดียวของการปฏิรูปการเมืองไทย โดยปฏิบัติหน้าที่อยู่ในกรอบของเขตอำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ คือ (๑) การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย (๒) การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบุคคลทั่วไป และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งครอบคลุมทั้งในเรื่องของการกระทำ คุณสมบัติและสถานภาพ (๓) การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับปัญหาการใช้อำนาจของพรรคการเมืองและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งคาดว่าจะเชื่อมโยงถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ในที่สุดคือ การจำกัดและควบคุมตรวจสอบอำนาจรัฐ และการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นเป้าหมายสูงสุดของการปฏิรูปการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน[70]

---

[70] เชาวนะ ไตรมาศ, **รวมบทความทางวิชาการของศาลรัฐธรรมนูญชุดที่ ๒ ศาลรัฐธรรมนูญไทยในสถานการณ์ปฏิรูปการเมือง**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๖), หน้า ๑๙๘.

๒. แนวความคิดในการจัดให้มีศาลรัฐธรรมนูญ

ความคิดในการจัดให้มีศาลรัฐธรรมนูญ ที่นักกฎหมายรัฐธรรมนูญถือว่าเป็นแนวความคิดใหม่นี้ เลียนแบบมาจากรัฐธรรมนูญของเยอรมันเป็นส่วนใหญ่ แต่ก็ยังคงมีอิทธิพลของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสที่ใช้มาตั้งแต่ต้น กับแนวความคิดเรื่องรูปแบบศาลสูงของสหรัฐอเมริการวมอยู่ด้วย จะเห็นได้จากการกำหนดให้มีศาลปกครองขึ้นมาอีกศาลหนึ่ง เป็นศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางการปกครอง หรือเรียกว่า "คดีปกครอง" ซึ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางการปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง ซึ่งเป็นการกระทำ หรือละเว้นการกระทำที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ตามแนวคิดแบบฝรั่งเศส ที่ใช้ศาลปกครองมาปิดช่องว่างการใช้อำนาจในเรื่องความเชื่อมโยงระหว่างอำนาจบริหารกับอำนาจตุลาการ

การแสวงหาคนที่จะมารับภาระในการตีความรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ และควบคุมกฎหมายหรือร่างกฎหมายไม่ให้ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ได้คนดีมีความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ จึงกลายเป็นเรื่องสำคัญในลำดับต้นๆ ของการจัดให้มีศาลรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงกำหนดหลักเกณฑ์การสรรหาและการดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้เป็นพิเศษแตกต่างจากองค์กรอื่นๆ เพราะมีปัญหาเชื่อมโยงกับความเข้าใจ ในเรื่องการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย

ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มีหลักการที่กำหนดขึ้นใหม่ ที่มีจุดเน้นแตกต่างไปจากการปกครองในอดีต คือกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับรัฐสภาเปลี่ยนไปจากเดิม ดังปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน มาตรา ๒๐๔ ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจตุลาการ กับอำนาจนิติบัญญัติก็ถูกกำหนดให้เปลี่ยนแปลงตามไปด้วย โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันถือว่าอำนาจตุลาการจะต้องผูกพันเชื่อมโยงไปสู่ประชาชนผ่านทางอำนาจนิติบัญญัติ คือยอมให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามามีส่วนใน

การแต่งตั้งตัวบุคคลของฝ่ายตุลาการได้ โดยให้วุฒิสภาตั้งผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (มาตรา ๒๔๗ (๓)) และคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิได้ถึง ๘ คน ในจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ทั้งหมด ๑๕ คน (มาตรา ๒๕๕)

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๕๕ กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ๑ คน และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีก ๑๔ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากบุคคล ๔ กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ ๑ ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน ๕ คน

กลุ่มที่ ๒ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด โดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน ๒ คน

กลุ่มที่ ๓ ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ ซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภาตามมาตรา ๒๕๗ คือมีการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๕ คน

กลุ่มที่ ๔ ผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ ซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภาตามมาตรา ๒๕๗ คือ มีการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๓ คน

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในมาตรา ๒๕๕ ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะเห็นถึงเจตนาของสภาร่างรัฐธรรมนูญว่า มีความประสงค์จะให้คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เป็นองค์คณะของผู้ทรงคุณวุฒิ และมีประสบการณ์สูงที่ได้รับการเลือกมาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยมาจากผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งศาลฎีกาที่ประชุมใหญ่เลือกมา ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งศาลปกครองสูงสุดเลือกมาและ ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ และผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ที่วุฒิสภาเลือกมา เพื่อให้มีคุณสมบัติพิเศษที่จะขับเคลื่อน

ให้ศาลรัฐธรรมนูญ ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้ง และสร้างให้ศาลรัฐธรรมนูญมีโครงสร้างหรือองค์ประกอบ ที่ปลอดจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง เพราะจะต้องมอบหมายให้ทำหน้าที่ วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในเรื่องที่มีปัญหาเกี่ยวกับสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนโดยให้ความสำคัญทางด้านนิติศาสตร์ คือมีผู้ประกอบวิชาชีพนิติศาสตร์กับเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขานิติศาสตร์ถึงสิบคน เท่ากับสองในสามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด

เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จะพบว่า เรื่องศาลรัฐธรรมนูญถูกกำหนดไว้ในหมวด ๘ ส่วนที่ ๒ เริ่มตั้งแต่มาตรา ๒๕๕ ถึงมาตรา ๒๗๐ ซึ่งเป็นบทบัญญัติในเรื่องศาลโดยบัญญัติต่อมาจาก บทบัญญัติทั่วไปเป็นลำดับแรก ก่อนที่จะกล่าวถึงศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร ฉะนั้นจึงต้องถือว่าศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีความสำคัญในระดับต้น แม้ว่านักวิชาการบางท่าน เช่นศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (๒๕๔๔ หน้า ๕๖ - ๕๗) จะมีความเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่ใช่ศาลสูงสุดเหนือศาลทั้งหลาย แต่ก็ยอมรับว่าศาลรัฐธรรมนูญมีความสำคัญสูงสุดในการวินิจฉัยคดีอันเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของแผ่นดิน[71]

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญถูกสร้างขึ้นมาให้เป็นศาล จึงเป็นส่วนหนึ่งของการใช้อำนาจอธิปไตยที่มีหน้าที่พิจารณาพิพากษาอรรถคดี ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ จึงกำหนดว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะเป็นอำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓

---

[71] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ "เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ" รวมบทความทางวิชาการของศาลรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๔), หน้า ๕๖-๕๗.

เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด และเป็นที่มาของกฎหมายอื่น และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพัน รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ จึงต้องกำหนดกรอบของศาลรัฐธรรมนูญไว้เป็นพิเศษ ในมาตรา ๒๖๗ และมาตรา ๒๖๙ คือ[72]

(๑) องค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ในการนั่งพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย ต้องประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ไม่น้อยกว่าเก้าคน

(๒) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ให้ถือเสียงข้างมาก เว้นแต่จะมีบทบัญญัติเป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญ

(๓) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นองค์คณะทุกคนจะต้องทำคำวินิจฉัยในส่วนตน พร้อมแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนการลงมติ

(๔) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(๕) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ อย่างน้อยต้องประกอบด้วยความเป็นมาหรือ คำกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการพิจารณา เหตุผลในการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง

(๖) วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ให้เป็นไปตามที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งต้องกระทำโดยมติเอกฉันท์ ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(๗) วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามข้อ (๖) อย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐาน ในเรื่องการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย การให้โอกาสคู่กรณีแสดงความเห็นของตนก่อนการวินิจฉัยคดี การให้สิทธิคู่กรณีขอตรวจดูเอกสารที่เกี่ยวกับตน การเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และการให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ

---

[72] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๗ และมาตรา ๒๖๙

ในฐานะที่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ จึงต้องยอมรับว่าศาลรัฐธรรมนูญมีการจัดโครงสร้างขององค์กร ภาระหน้าที่และวิธีพิจารณาในลักษณะทั่วๆ ไป เช่นเดียวกับศาลอื่นด้วย ฉะนั้นบทบัญญัติทั่วไปของกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวกับความเป็นศาลจึงสามารถนำมาใช้กับศาลรัฐธรรมนูญได้ แม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีวิธีพิจารณาของตนเองแต่ก็จะต้องคำนึงถึงกรอบวิธีพิจารณาทั่วไปของศาลด้วย ๔ ประการคือ

๒.๑ ศาลมีหน้าที่วินิจฉัยคดี

ในประเด็นนี้หมายความว่า จะต้องมีคดีเกิดขึ้นแล้วจึงมีอำนาจวินิจฉัย ซึ่งเป็นเรื่องปรกติที่ศาลยุติธรรมยึดถือเป็นหลักปฏิบัติ โดยถือว่า คดีที่มาสู่ศาลเป็นเรื่องที่คู่ความต้องการคำวินิจฉัย หากไม่ใช่เป็นการขอให้วินิจฉัยศาลจะไม่รับไว้พิจารณา คือศาลจะไม่ปฏิบัติหน้าที่อื่นนอกไปจากการวินิจฉัยคดี เท่ากับเป็นการตัดภาระที่ไม่เกี่ยวข้องและตัดการติดต่อสัมพันธ์กับบุคคลอื่นโดยไม่จำเป็น คือต้องการให้ผู้พิพากษาเป็นคนเก็บตัว ไม่สุงสิงหรือติดต่อกับบุคคลภายนอกโดยไม่จำเป็น ตามแนวความคิดที่ว่า "เพื่อจะได้ไม่เกิดความลำเอียงในการวินิจฉัยคดี"

ด้วยเหตุนี้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๑ จนถึงปัจจุบัน ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยไม่รับคำร้องที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เนื่องจากเห็นว่าไม่ใช่กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญมีถึง ๘ คำวินิจฉัย

จากแนวทางในการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตั้งแต่ปี ๒๕๔๑ เป็นต้นมา สรุปได้ว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่จะตีความโดยเคร่งครัดว่า "เรื่องที่ศาลจะวินิจฉัยได้นั้นจะต้องมีคดีเกิดขึ้นแล้ว จึงจะวินิจฉัยและไม่รับให้คำปรึกษาหารือ" ซึ่งในเรื่องนี้ผู้เขียนไม่เห็นด้วยเพราะในเมื่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็ควรจะขยายไปถึงการรับพิจารณาหรือวินิจฉัยข้อหารือขององค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ด้วยว่า "องค์กรนั้นควรปฏิบัติอย่างไรจึงจะชอบด้วยรัฐธรรมนูญ" เท่ากับเป็นการวาง

บรรทัดฐานให้หน่วยงานนั้นๆ ปฏิบัติ เป็นการวินิจฉัยไว้ล่วงหน้า และเป็นการพิจารณาในเชิงป้องกันจะได้ไม่เกิดความเสียหาย จากการปฏิบัติในภายหลัง เมื่อเกิดเป็นคดีขึ้นแล้วต้องกลับมาวินิจฉัยว่า "ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่"

อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลการเมือง ซึ่งต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและจะต้องไม่วินิจฉัยให้เกิดผลอันไม่พึงประสงค์ คือการทำลายการพัฒนาทางการเมือง ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ฉะนั้นหลักเกณฑ์ในข้อ ที่ว่าจะต้องมีคดีเกิดขึ้นแล้วจึงจะมีอำนาจวินิจฉัย น่าจะพิจารณาขยายความออกไป ถึงการรับพิจารณาข้อหารือเกี่ยวกับปัญหาอำนาจหน้าที่ ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ด้วย ถ้าหากองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีความสงสัยในอำนาจหน้าที่ของตน เท่ากับเป็นการควบคุมมาตรฐานในเชิงนามธรรมเพื่อไม่ให้เกิดผลอันไม่พึงประสงค์

อีกประการหนึ่ง ต้องถือเป็นความรับผิดชอบของศาลรัฐธรรมนูญที่จะให้คำแนะนำทางด้านกฎหมายกับองค์กรอิสระที่ได้จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่มีหน้าที่ให้คำแนะนำทางด้านกฎหมาย ให้กับคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานของรัฐ เพราะเมื่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีปัญหาทางด้านกฎหมายที่ต้องการหารือ จะได้ทำคำขอมายังศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัย เนื่องจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญไม่สามารถส่งคำขอไปหารือกับคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ เพราะคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นองค์กรให้บริการทางกฎหมายของฝ่ายบริหาร การหารือกับคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงเท่ากับยอมให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งก็จะผิดกับหลักการสำคัญในการจัดตั้งองค์กรอิสระ เพื่อให้ปลอดพ้นจากอำนาจบริหาร

๒.๒ คดีที่ศาลจะรับวินิจฉัยจะต้องมาจากกรณีที่มีการพิจารณาตามระเบียบวิธี

หลักในการพิจารณาของศาล คือ เรื่องที่ศาลจะวินิจฉัยจะต้องเป็นเรื่องที่ได้นำมาสู่กระบวนการวินิจฉัยตามวิธีพิจารณาของศาล และโดยหลักจะ

พิจารณาเกินคำขอไม่ได้ แต่สามารถตีความขยายจากคำขอได้ ในช่วงของการอธิบายความ เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดภาวะชะงักงันในการปฏิบัติขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ

๑) คดีที่ศาลจะรับวินิจฉัยจะต้องมาจากการพิจารณาตามวิธีพิจารณาของศาล เหตุผลในเรื่องนี้ คือเป็นเรื่องเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลที่มีวิธีพิจารณาต่างกัน

ในประการแรกศาลที่จะรับคดีไว้วินิจฉัยได้นั้นจะต้องตรวจสอบว่า ศาลมีอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีที่นำมาสู่ศาลนั้นหรือไม่ เพราะศาลทั้งหลายที่จัดตั้งขึ้นมีภารกิจแตกต่างกัน ศาลบางประเภทอาจถูกกำหนดให้เป็นศาลตามภารกิจเฉพาะเรื่อง (function) จึงมีเขตพื้นที่คลุมทั้งประเทศ แต่ศาลบางประเภทอาจมีภารกิจอย่างเดียวกัน แต่มีอำนาจเฉพาะภายในเขตพื้นที่ที่กำหนดให้ (area) ประการที่สองคือ ศาลจะไม่รับพิจารณาหลักฐานที่ไม่ปรากฏอยู่ในสารบบความ เพราะจะทำให้คู่กรณีได้เปรียบเสียเปรียบกัน ศาลจึงยึดหลัก "การพิจารณาโดยเปิดเผย"

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๙ กำหนดกรอบการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญไว้ว่า "ให้เป็นไปตามที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งจะต้องกระทำโดยมติเอกฉันท์ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา" ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๙ วรรคสองได้วางกรอบไว้อีกระดับหนึ่งว่า

ในการกำหนดวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญอย่างน้อยที่สุดจะต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐาน ๕ ประการ คือ หลักการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย หลักการเปิดโอกาสให้สิทธิคู่กรณีตรวจดูเอกสารที่เกี่ยวกับตน หลักการเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หลักการให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ และหลักการให้โอกาสคู่กรณีแสดงความเห็นของตนก่อนการวินิจฉัยคดี

(๑) หลักการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย

การพิจารณาคดีโดยเปิดเผยเป็นหลักการสำคัญในการดำเนินการพิจารณาคดีของศาล คือการพิจารณาคดีจะต้องเปิดโอกาสให้สาธารณะชนเข้ารับฟังการพิจารณาพิพากษาคดีได้ และเปิดโอกาสให้คู่ความสามารถนำพยานหลักฐานต่าง ๆ มาสนับสนุนข้ออ้างของตนและหักล้างข้ออ้างของฝ่ายตรงกันข้าม เพื่อเป็นหลักประกันว่าศาลจะไม่ใช่อำนาจในการพิจารณาคดีตามอำเภอใจและการให้คู่ความมีโอกาสนำพยานหลักฐานต่าง ๆ มาเสนอต่อศาล จะเป็นหลักประกันได้ว่าคำพิพากษาของศาลจะอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ถูกต้อง

เมื่อศาลออกนั่งพิจารณานอกจากจะต้องเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปเข้าฟังการพิจารณาของศาลได้แล้ว ในการอ่านคำวินิจฉัยหรือคำสั่งก็ต้องเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีความสนใจสามารถเข้าถึงคำวินิจฉัยหรือคำสั่งได้ โดยกำหนดการดำเนินกระบวนการพิจารณาไว้ในข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ คือ

(๑.๑). เมื่อกำหนดวันพิจารณาแล้ว "ให้ปิดประกาศวันเวลาออกนั่งพิจารณาทุกครั้งไว้ ณ ที่ทำการศาล สำหรับประกาศกำหนดวันออกนั่งพิจารณาครั้งแรกให้ส่งสำเนาไปยังคู่กรณีไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนวันนั่งพิจารณา เป็นไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(๑.๑.๑). "การพิจารณาคดีของศาลให้กระทำโดยเปิดเผยเมื่อมีการออกนั่งพิจารณาเพื่อสืบพยานหรือให้คู่กรณีและผู้เกี่ยวข้องชี้แจงแถลงหรือแสดงความเห็น"[73]

(๑.๑.๒). เมื่อมีการแถลงด้วยวาจาก่อนลงมติเสร็จสิ้นให้ศาลจัดทำคำวินิจฉัยของศาลให้เสร็จภายในสามสิบวัน เพื่อส่งไปประกาศในกิจจานุเบกษาพร้อมคำวินิจฉัยส่วนตนของตุลาการที่เป็นองค์คณะทุกคน[74]

---

[73] ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๗ วรรคแรก

[74] เรื่องเดียวกัน, ข้อ ๓๒

(๒) การเปิดโอกาสให้สิทธิคู่กรณี ตรวจดูเอกสารที่เกี่ยวข้องกับตนในการต่อสู้คดี

มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่คู่ความ จะต้องทราบข้ออ้างของฝ่ายตรงกันข้าม เพื่อจะได้เตรียมพยานหลักฐานของตน มานำสืบหักล้าง จึงต้องเปิดโอกาสให้คู่ความมีสิทธิ ตรวจดูเอกสารต่าง ๆในคดีได้ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ให้สิทธินี้โดยกำหนดไว้ใน มาตรา ๒๖๙ วรรคสอง แต่อย่างไรก็ตามสิทธิในการตรวจดูเอกสารตาม มาตรา ๒๖๙ วรรคสองนี้เป็นสิทธิ ที่จะตรวจดูเอกสารในกระบวนการพิจารณาเท่านั้น เอกสารที่ไม่ถือว่าเป็นเอกสารในกระบวนการพิจารณา คู่กรณีไม่มีสิทธิตรวจสอบ ถ้าเป็นเอกสารในกระบวนการพิจารณาแล้วคู่กรณีย่อมมีสิทธิขอตรวจได้ แต่ต้องเป็นไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาล พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๙ ที่ว่า “คู่กรณีจะอ้างตนเอง บุคคลและหลักฐานอื่นเป็นพยานได้ตามที่ศาลเห็นสมควร เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาคดี และมีสิทธิขอตรวจดูเอกสารที่เกี่ยวกับตนและขอสำเนาเอกสารนั้น ณ. ที่ทำการศาล ในเวลาทำการได้ตามที่ศาลกำหนด จะเห็นได้ว่าแม้กฎหมายรัฐธรรมนูญ และข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ จะให้สิทธิคู่กรณีขอตรวจดูเอกสารได้ แต่เอกสารที่จะขอดูได้นั้น นอกจากจะเป็นเอกสารในคดีแล้วยังต้องเป็นเอกสารที่เกี่ยวกับตนด้วย ซึ่งเรื่องนี้มีประเด็นในการตีความว่าแค่ไหนจึงจะเป็น “เอกสารที่เกี่ยวกับตน” เพราะยังไม่มีการกำหนดว่าเอกสารในกระบวนการพิจารณาว่ามีอะไรบ้าง ทำให้คู่ความสามารถโต้แย้งและขอให้ศาลวินิจฉัยได้ทุกเรื่อง

(๓) การเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ในกระบวนการพิจารณาของศาล การเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านผู้พิพากษา ถือเป็นเรื่องสำคัญที่จะผดุงไว้ซึ่งความยุติธรรม เพราะต้องถือว่าศาลเป็นคนกลางที่จะวินิจฉัยคดีโดยปราศจากอคติ ฉะนั้นถ้าเมื่อใดที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเกิดความไม่มั่นใจว่าจะได้รับความเป็นธรรมจากผู้วินิจฉัยย่อมมีสิทธิที่จะร้องขอให้เปลี่ยนตัวผู้พิพากษาได้

ในกระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญก็เช่นกันได้กำหนดให้มีการคัดค้านและการถอนตัวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้ในข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๘ และ ข้อ ๙ ว่าตุลาการอาจถูกคัดค้านได้ในเหตุผลอย่างหนึ่งอย่างใดในต่อไปนี้

(๓.๑) มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ขอให้วินิจฉัย

(๓.๒) เป็นหรือเคยเป็นสามีหรือภริยาหรือญาติของคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง คือเป็นบุพการี หรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใดๆ หรือเป็นพี่น้องหรือเป็นลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงสามชั้น หรือเป็นญาติทางการสมรสนับได้เพียงสองชั้น

(๓.๓) เคยถูกอ้างเป็นพยาน โดยที่ได้รู้เห็นเหตุการณ์ เว้นแต่เคยมีส่วนร่วมในวิธีพิจารณาตามกระบวนการตามนิติบัญญัติ หรือเคยแสดงความเห็นในฐานะเป็นผู้เชี่ยวชาญ มีความรู้เป็นพิเศษในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวข้องกับคำร้องนั้น

(๓.๔) เป็นผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้แทนหรือทนายความของคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมาก่อน

(๓.๕) เป็นผู้พิพากษาตุลาการในศาลอื่น กรรมการกฤษฎีกา อนุญาโตตุลาการกรรมการเลือกตั้ง กรรมการป้องกันและการปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งพิจารณาคำร้องในเรื่องเดียวกันนั้นมาก่อน

(๓.๖) มีคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีที่ตุลาการนั้นเอง สามี ภรรยาหรือญาติสืบสายโลหิตตรงขึ้นไปหรือลงมาของตุลาการนั้นฝ่ายหนึ่งพิพาทกับคู่กรณี สามี ภริยา หรือญาติสืบสายโลหิตตรงขึ้นไปหรือลงมา ของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง

ในประเด็นต่างๆ ที่อาจถูกคัดค้านนี้ ถ้าไม่มีผู้ใดคัดค้านตัวตุลาการผู้มีเหตุที่อาจถูกคัดค้านจะแถลงต่อศาล แสดงเหตุที่ตนอาจถูกคัดค้านและขอถอนตัวออกจากการพิจารณานั้นก็ได้

(๔) การให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ

ในการวินิจฉัยคดีทุกครั้ง ตุลาการจะต้องให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยเสมอ เพื่อสาธารณชนจะได้ทราบว่าในการทำคำวินิจฉัยทุกครั้งจะมีเหตุผลที่รับฟังได้ ตุลาการไม่ได้ตัดสินไปตามอำเภอใจ และเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ วรรคสี่ ที่กำหนดว่า "คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอย่างน้อยต้องประกอบด้วย ความเป็นมาหรือคำกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการพิจารณาของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง[75]

(๕) การให้โอกาสคู่กรณีแสดงความเห็นของตนก่อนการวินิจฉัยคดี

การให้โอกาสคู่กรณีแสดงความเห็นของตนก่อนการวินิจฉัยคดีจะทำให้ศาลได้รับข้อเท็จจริงของทั้งสองฝ่ายอย่างครบถ้วนทุกประเด็นก่อนที่จะพิจารณาวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจึงกำหนดหลักการดังกล่าวไว้ในข้อ ๒๓ ว่า

การแถลงการณ์ปิดคดีด้วยวาจาให้ผู้ร้องเป็นผู้แถลงก่อนและให้ผู้ถูกร้องแถลงในลำดับถัดไป

การแถลงการณ์เปิดคดี ด้วยวาจาของแต่ละฝ่าย ศาลจะซักถามข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แถลงในระหว่างการแถลงหรือภายหลังการแถลงก็ได้

๒) ในระบบการพิจารณาของศาลจะพิจารณาเกินคำขอไม่ได้

การไม่พิจารณาเกินคำขอเป็นกรอบวิธีพิจารณาทั่วไปของศาลมาจากหลักที่ว่า คดีที่มาสู่ศาลเป็นเรื่องที่คู่ความต้องการคำวินิจฉัยจากศาล ฉะนั้นคู่ความจะเป็นผู้ทราบว่าต้องการให้ศาลวินิจฉัยเรื่องอะไร ศาลก็จะวินิจฉัยให้ตามประเด็นที่ขอในเรื่องนั้น โดยศาลจะไม่ยกประเด็นอื่นที่คู่ความไม่ได้ขอมาวินิจฉัย ซึ่งเป็นหลักปฏิบัติทั่วไปของศาลยุติธรรม

---

[75] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๗ และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๓๑

ในการทำคำวินิจฉัย ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญก็เช่นกัน คือ จะต้องยึดหลักว่าจะพิจารณาเกินคำขอไม่ได้ ซึ่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญยึดถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด โดยเฉพาะตุลาการที่มาจากผู้พิพากษาศาลฎีกา ตุลาการจะพิจารณาวินิจฉัยตามประเด็นที่คู่กรณีขอมาให้ครบทุกประเด็นแต่ผู้เขียนกลับมีความเห็นว่า การพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่ใช่เป็นการพิจารณาของศาลยุติธรรม แต่เป็นการพิจารณาในเรื่องสัญญาประชาคม ซึ่งเป็นต้นแบบของกฎหมายและเป็นที่มาของการปกครองแบบนิติรัฐ (Legal State) การใช้หลักว่าจะไม่วินิจฉัยเกินคำขอของศาลรัฐธรรมนูญจึงน่าจะมีความหมายแตกต่างไปจากการพิจารณาในศาลยุติธรรม โดยจะต้องพิจารณาทำความเข้าใจกับองค์ประกอบของเรื่องที่นำมาสู่การวินิจฉัยสองประการคือ จะต้องทำความเข้าใจในความหมายของคำว่าคู่กรณีกับประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย

(๑) คู่กรณีในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ควรจะมีความหมายอย่างไร

ความหมายของคู่กรณีในเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญน่าจะแตกต่างไปจากคู่กรณี หรือคู่ความในเขตอำนาจศาลยุติธรรม ในขณะที่คู่กรณีในเขตอำนาจศาลยุติธรรมหมายถึง คู่ความหรือสองฝ่ายที่ได้พิพาทกันแล้วขอให้ศาลพิพากษา คู่กรณีในเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ มีความหมายมากไปกว่านั้น

เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลพิจารณา เรื่องสัญญาประชาคมซึ่งหมายถึงความยินยอมพร้อมใจกันลดอิสระเสรีภาพของคนให้กับรัฐ ฉะนั้นในการพิจารณาทุกครั้ง จึงไม่ใช่เป็นการพิจารณากรณีพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชน แต่เป็นการพิจารณา กรณีพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชนในเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพของบุคคลซึ่งรัฐธรรมนูญได้ให้หลักประกันว่า “ย่อมได้รับความคุ้มครอง” ทั้งนี้เนื่องจากอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนชาวไทย และ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือ ข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

ฉะนั้นการใช้อำนาจองค์กรของรัฐ ทุกองค์กรจะต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรง ในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งหมด

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิ หรือ เสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือใช้สิทธิทางศาลหรือยกเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ แต่จะอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

ในเมื่อผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ก่อให้เกิดผลข้างเคียงคือ นอกจากผู้นำคดีมาสู่ศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ยังผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรง คู่กรณีในเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญจึงขยายจากคู่ความในศาลยุติธรรม มาเป็นองค์กร ต่างๆ ดังกล่าวมาแล้วด้วย จึงต้องนับว่าองค์กรเหล่านั้นถือเป็นคู่กรณีตามคำวินิจฉัย เป็นแต่ไม่ได้กล่าวไว้ในคำวินิจฉัย เพราะได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว

ในการทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จึงต้องพิจารณาถึงองค์กรต่างๆ ที่จะต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัย ด้วยเหตุนี้จึงสามารถขยายความเพื่อให้คำวินิจฉัยครอบคลุมไปถึงองค์กรต่างๆ ดังกล่าวในฐานะคู่กรณีตามรัฐธรรมนูญด้วย

(๒) ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย

จากเหตุผลดังกล่าวใน (๑) ทำให้ต้องขยายประเด็นในการวินิจฉัย ออกไปเพื่อให้องค์กรที่มีลักษณะ ไม่เหมือนกันแต่จะต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีเดียวกันให้สามารถนำไปปฏิบัติได้ตรงกับลักษณะงานขององค์กรนั้นๆ ไม่เช่นนั้นคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

อาจจะไม่มีผลในทางปฏิบัติ จนกว่าจะมีคดีความเกิดขึ้นให้วินิจฉัยใหม่ ทำให้การวินิจฉัยไม่รู้จบและเท่ากับไม่ได้มีการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นสัญญาประชาคม และเป็นต้นแบบของกฎหมาย จะเห็นได้จากกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำขอจากประธานรัฐสภา ให้วินิจฉัยว่า กระบวนการสรรหาคุณหญิง จารุวรรณ เมณฑกา ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยให้ตามคำขอ คือวินิจฉัยว่า กระบวนการสรรหาไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ได้วินิจฉัยต่อไปว่าคุณหญิง จารุวรรณ เมณฑกา จะต้องพ้นจากตำแหน่ง เพราะประธานรัฐสภาไม่ได้ขอมาโดยพิจารณาว่าหากจะวินิจฉัยให้จะเป็นการวินิจฉัยเกินคำขอ ทำให้คุณหญิง จารุวรรณ เมณฑกา ไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จนเกิดความปั่นป่วนในสังคม ซึ่งเรื่องนี้จะไม่เกิดขึ้น หากศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยต่อไปว่า คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา จะต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นส่วนที่ไม่ได้อยู่ในคำขอให้วินิจฉัย ของประธานรัฐสภา แต่เป็นเรื่องที่ คตง. และวุฒิสภาจะต้องนำไปปฏิบัติ

๓) การตีความจะต้องอ้างกฎหมาย

เป็นเรื่องปกติที่ตุลาการจะต้องยึดถือกฎหมายเป็นหลักในการใช้ดุลพินิจเนื่องจากประเทศไทยใช้อำนาจปกครองแบบนิติรัฐ คือเป็นระบบที่ปกครองด้วยกฎหมาย ภายใต้ระบบนิติรัฐถือว่า กฎหมายเป็นใหญ่เหนือสิ่งอื่นใด เพราะกฎหมายเป็นเจตจำนงของประชาชนที่แสดงออกผ่านองค์กรผู้มีอำนาจในการตรากฎหมาย[76] และแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการเมือง แต่ในการตีความก็จะต้องอ้างอิงกฎหมาย โดยจะต้องตีความตามลายลักษณ์อักษรและเจตนารมณ์แห่งกฎหมายประกอบกัน โดยรัฐธรรมนูญได้วางกรอบไว้ให้ใน มาตรา ๒๖๗ วรรคสี่ว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

---

[76] ลิขิต ธีรเวคิน, การพัฒนาทางการเมือง, เอกสารทางวิชาการศูนย์วิจัย คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อ้างใน สุจิต บุญบงการ การพัฒนาทางการเมืองของไทย (พิมพ์ครั้งที่ ๔) (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๔), หน้า ๓๔.

อย่างน้อยต้องประกอบด้วยความเป็นมาหรือข้อกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา เหตุผลในการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง ฉะนั้น เหตุผลในการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงและกฎหมายจึงเป็นเงื่อนไขของการจัดทำคำวินิจฉัย ถ้าคำวินิจฉัยไม่ให้เหตุผลคำวินิจฉัยก็เป็นคำวินิจฉัยที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

๔) ผู้พิพากษาจะต้องมีอิสระในการตีความ

ความเป็นอิสระของผู้พิพากษาหรือตุลาการ เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่มีความสำคัญเพราะเป็นเรื่องที่มีความกดดันโดยตรง กับตัวผู้ทำคำวินิจฉัย หากไม่มีอิสระในการตีความแล้วก็ยากที่จะให้ความยุติธรรมที่เป็นธรรมกับสังคมได้ และเพื่อเป็นหลักประกันในเรื่องนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๔๙ จึงบัญญัติให้[77]

"ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย

การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของผู้พิพากษา และตุลาการไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาตามลำดับชั้น

การจ่ายสำนวนคดีให้ผู้พิพากษาและตุลาการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติ

การเรียกคืนสำนวนคดีหรือการโอนสำนวนคดี จะกระทำมิได้ เว้นแต่ เป็นกรณีที่จะกระทบกระเทือนต่อความยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี

การโยกย้ายผู้พิพากษาและตุลาการโดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้พิพากษาและตุลาการนั้นจะทำไม่ได้ เว้นแต่เป็นการโยกย้าย

---

[77] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "ศาลรัฐธรรมนูญกับบทบาทที่คาดหวังในการปฏิรูปการเมือง" **รวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ ๓ เรื่องศาลรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ** (กรุงเทพ : บริษัท พี.เพรส จำกัด, ๒๕๔๗), หน้า ๕๔๖.

ตามวาระ ตามที่กฎหมายบัญญัติ เป็นการเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้นเป็นกรณีที่อยู่ในระหว่างถูกดำเนินการทางวินัย หรือตกเป็นจำเลยในคดีอาญา"

นอกจากกำหนดหลักประกันในการพิจารณาและพิพากษาอรรถคดีดังกล่าวแล้วยังกำหนดเป็นข้อห้ามไว้ตาม มาตรา ๒๕๐ ด้วยว่า [78]

"ผู้พิพากษาและตุลาการจะเป็นข้าราชการการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมิได้"

จากบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๙ และมาตรา ๒๕๐ ที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นถึงความสำคัญที่กฎหมายต้องการให้ผู้พิพากษาและตุลาการมีความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีในฐานะคนกลางไม่มีส่วนได้เสียกับคู่กรณี และพิจารณาวินิจฉัยคดีได้โดยอิสระภายในกรอบของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้

๓. มาตรฐานในการใช้ดุลพินิจ

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแม้ว่าการใช้ดุลพินิจ ในการวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคน จะเป็นอิสระ แต่ไม่ได้หมายความว่า ใครคิดจะทำอะไรก็ได้แบบ "ทำได้ตามใจคือไทยแท้" เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจ ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญถูกจำกัดด้วย ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเองแล้ว อีกส่วนหนึ่งจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขบังคับของ คำว่า "ควรปฏิบัติ" ซึ่งมีสองประการคือ มาตรฐานทางด้านจริยธรรมกับมาตรฐานการใช้ดุลพินิจ

๓.๑. มาตรฐานทางด้านจริยธรรม

การจำกัดความเป็นอิสระโดยปัจจัยภายใน ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคนในเรื่องนี้ คือมาตรฐานทางจริยธรรมในการใช้ดุลพินิจ

---

[78] มานิตย์ จุมปา, *สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ รวมบทความกฎหมายมหาชน เล่ม ๒*, หน้า ๒๖๑.

ซึ่งเป็นเรื่องที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคนจะต้องมีความสำนึกรับผิดชอบเอง และเป็นส่วนที่อาจจะตกอยู่ภายใต้อิทธิพลภายนอกได้ง่าย

มาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคนจะมีแค่ไหนเพียงใด คงเป็นประเด็นที่จะต้องพิจารณากันต่อไปอีก โดยผู้เขียนเห็นว่าปัจจัยเบื้องต้นในเรื่องนี้ในภาพรวมมาจากความต้องการของแต่ละบุคคลที่ไม่เหมือนกันตามทฤษฎีของมาสโลว์ (Maslowٌs Hierarechy of needs) ซึ่งมีอยู่ถึง ๕ ระดับ อย่างไรก็ตาม ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์ อดีตตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และรองศาสตราจารย์ ดร.วิรัช วิรัชนิภาวรรณ อาจารย์ประจำสาขาวิชาวิทยาการจัดการมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ได้ให้แนวทางพิจารณาไว้ในคำนำของหนังสือเรื่องตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพิทักษ์หรือทำลายรัฐธรรมนูญ จากการวินิจฉัยสถานภาพของการเป็นรัฐมนตรีว่า[79]

"ในการศึกษาคำวินิจฉัยในเรื่องนี้และเรื่องอื่น ๆ ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยชี้ขาดไปแล้วนั้นขอให้ท่านผู้อ่านตั้งข้อพิจารณาประเภทของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้ไว้ด้วย

(๑) ตุลาการท่านใดพิจารณาวินิจฉัยด้วยการพยายามหาแง่มุมทางกฎหมายมาเพื่อช่วยผู้ถูกร้องให้พ้นผิดเสมือนเป็นทนายจำเลย หรือหาทางลงโทษผู้ถูกร้องเสมือนเป็นทนายโจทก์ รวมทั้งตุลาการที่ตีความตามตัวอักษรทีละคำแบบครูไวยากรณ์

(๒) ตุลาการท่านใดพิจารณาวินิจฉัยกรณีตามหลักกฎหมายเอกชนคือ กฎหมายแพ่งและอาญา อันเป็นภารกิจหลักของตุลาการในศาลยุติธรรม

(๓) ตุลาการท่านใดพยายามพิจารณาในแง่ของหลักความยุติธรรมและหลักความชอบธรรม อันเป็นลักษณะของนักนิติศาสตร์

---

[79] อมร รักษาสัตย์ และวิรัช วิรัชนิภาวรรณ, ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพิทักษ์หรือทำลายรัฐธรรมนูญ จากการวินิจฉัยสถานภาพของการเป็นรัฐมนตรี (กรุงเทพ : สมาคมรัฐธรรมนูญเพื่อประชาชน, ๒๕๔๓) หน้า ค-ง.

(๔) ตุลาการท่านใดพยามยามพิจารณาจากหลักประชาธิปไตย หลักอธิปไตยของประชาชน หลักสิทธิเสรีภาพอย่างกว้างขวางของประชาชน หลักการใช้อำนาจรัฐอย่างแคบ หลักอุดมการณ์และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญควบคู่กับตัวบทบัญญัติเพื่อพิทักษ์ความศักดิ์สิทธิ์ ของรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย รวมทั้งเพื่อการปฏิรูปการเมืองทั้งนี้ต้องยอมรับว่าตุลาการประเภท ๓ และ ๔ เท่านั้นที่ควรจะเป็นตุลาการในศาลรัฐธรรมนูญ"

จากแนวทางที่เสนอโดย ศาสตราจารย์อมร รักษาสัตย์ และศาสตราจารย์วิรัช วิรัชนิภาวรรณนี้ ผู้เขียนไม่เห็นด้วยในบางประเด็น กล่าวอย่างกว้างๆ คือ ไม่เห็นด้วยกับข้อสรุปของผู้เสนอที่กำหนดทางเลือกไว้น้อยเกินไป โดยผู้เสนอพิจารณาเฉพาะตุลาการประเภท ๓ และ ๔ เท่านั้นที่ควรจะเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เพราะยังมีปัจจัยอีกบางประการที่ควรจะรับไว้เป็นเงื่อนไขทางจริยธรรมด้วย คือ

ประการแรกที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญควรจะมีจิตสำนึกร่วมกันที่จะใช้ดุลพินิจวินิจฉัยในทางที่เป็นคุณต่อประเทศ คือคำนึงผลประโยชน์ของชาติก่อนเรื่องอื่นๆ เพราะเป็นคำวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การที่จะมุ่งหวังถึงขนาดมีวิถีทางวินิจฉัยเพื่อมวลมนุษยชาติ หรือต่อประชากรโลกควรจะเป็นความสำคัญในลำดับรองๆลงไป ฉะนั้นเงื่อนไขบังคับของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญประเภทที่ ๓ และ ๔ ควรจะเริ่มจากการพิจารณาถึงผลประโยชน์ของชาติ แล้วจึงพิจารณาหลักความเป็นธรรมและความยุติธรรม

ทั้งนี้เพราะศาลรัฐธรรมนูญ เป็นศาลการเมืองของประเทศ จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของชาติโดยตรง การยอมรับในประเด็นนี้จะทำให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีแนวทางในการวินิจฉัยได้กว้างขึ้น และถึงแม้ว่าจะต้องพิจารณาวินิจฉัยลงไปตามหลักกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญาก็ทำได้ เท่าที่ผู้เขียนสังเกตพบว่า ตุลาการแต่ละท่านระมัดระวังในการอภิปรายเรื่องนี้มาก ไม่กล้าที่จะระบุลงไปให้ชัดเจนว่าเป็นผลประโยชน์ของชาติหรือไม่ จึงขาดจุดร่วมที่เป็นพลังให้เกิดคำวินิจฉัย

ประการที่สองผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า การผลักให้กฎหมายอาญาลงไปเป็นกฎหมายเอกชนตามความเห็นของศาสตราจารย์ อมร รักษาสัตย์ และรองศาสตราจารย์ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของนักกฎหมายมหาชนรุ่นใหม่ น่าจะเป็นข้อสรุปที่เร็วเกินไป เมื่อเทียบกับความรับรู้กฎหมายของสังคม เพราะในสมัยก่อน สังคมยอมรับว่ากฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ถือเป็นกฎหมายมหาชน การตีความในกฎหมายอาญาจึงมีขอบเขตกว้างขวางกว่าปัจจุบัน แต่มีจุดเน้นคือความเป็นธรรมที่จะให้กับคู่กรณี และผลที่จะเกิดกับการใช้อำนาจรัฐควบคู่กันไป ไม่เช่นนั้นคงไม่สามารถนำหลักในเรื่องการฟื้นฟูแก้ไข (Rehabitation) การขออภัยโทษ ซึ่งต่อเนื่องมาจากการใช้กฎหมายอาญา มาใช้บังคับได้ ถ้าตีความว่ากฎหมายอาญาเป็นกฎหมายเอกชน

ประการที่สามผู้เขียนพบว่ามีร่องรอยแสดงถึงความไม่มั่นใจว่ากฎหมายอาญาเป็นกฎหมายเอกชนตามแนวความคิดของนักวิชาการด้านกฎหมายมหาชนแนวใหม่หรือไม่ คือพบว่ามีบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ในกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งเป็นการนำเอาบทบัญญัติที่อยู่ในประมวลกฎหมายอาญา และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาบัญญัติไว้ในหมวด ๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒ และมาตรา ๓๓ ไว้อีก นอกเหนือจากที่ได้บัญญัติรับรองศักดิ์ศรี สิทธิและเสรีภาพ ของบุคคลไว้ในหมวด ๑ บททั่วไปมาตรา ๔ ของกฎหมายรัฐธรรมนูญแล้ว เท่ากับยอมรับว่าบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบางมาตรา มีลักษณะที่เรียกว่าเป็นกฎหมายมหาชนในปัจจุบัน และถ้ายอมรับในประเด็นนี้ก็จะสอดคล้องกับข้อเสนอของผู้เขียนในประเด็นแรกที่ว่าขอบเขตของการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ สามารถขยายไปถึงหลักกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญาได้ โดยไม่ถือว่าเป็นการใช้ดุลยพินิจซ้ำซ้อน กับภารกิจหลักของตุลาการในศาลยุติธรรม และเมื่อขอบเขตในการตีความกฎหมายของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ สามารถขยายได้

โดยการใช้ดุลยพินิจวินิจฉัยในทางที่เป็นคุณต่อประเทศแล้ว การวินิจฉัยเสมือนเป็นทนายโจทย์หรือทนายจำเลย ก็เป็นวิธีการตามปรกติภายใต้กรอบ "ผลประโยชน์ของชาติ"

แม้ว่าผู้เขียนจะไม่เห็นด้วยในประเด็นต่างๆ ที่กล่าวมาแล้วแต่ก็เห็นด้วยว่าศาลรัฐธรรมนูญจะต้องเน้นในเรื่องสิทธิเสรีภาพอย่างกว้างขวางของประชาชน และหลักความชอบธรรมที่จะต้องให้กับประชาชนโดยเสมอหน้ากัน

มาตรฐานทางจริยธรรมนี้ ได้เคยมีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางคนกล่าวถึง ในระหว่างการประชุมหารือของ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และมีความริเริ่มที่จะกำหนดจริยธรรมของศาลรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อถกแถลงกันแล้วได้ข้อสรุปว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคน มีวุฒิภาวะและอาวุโสสูงย่อมมีวินัยในตัวเองและ มีจริยวัตรรักษาความประพฤติเป็นแบบอย่างของสังคมอยู่แล้วไม่น่าจะต้องกำหนดจรรยาบรรณ (code of ethic)

๓.๒ หลักในการตีความ

มาตรฐานการใช้ดุลพินิจของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีกประการหนึ่ง คือ การตีความกฎหมายซึ่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญควรมีหลักคิดอย่างเดียวหรือใกล้เคียงกัน เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่บทบัญญัติของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ และในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญบังคับแก่กรณีใด รัฐธรรมนูญกำหนดว่า ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

แสดงให้เห็นว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญได้วางหลักการใช้ดุลพินิจของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้สองทางคือ การตีความตามลายลักษณ์อักษรกับการตีความตามเจตนารมณ์ของกฎหมายกล่าวคือ

ถ้ามีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญวางหลักไว้แล้วก็ให้ใช้บทบัญญัตินั้นเป็นตัวตั้งในการวินิจฉัย ถ้าปรากฏว่ามีบทบัญญัติของกฎหมาย กฎหรือ

ข้อบังคับใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก็จะไม่มีผลในการบังคับใช้ แต่ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ก็ให้วินิจฉัยกรณีนั้น ๆ ไปตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จะใช้หลักอื่นมาวินิจฉัยไม่ได้ เพราะได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยไว้ชัดเจนตายตัวแล้ว จึงถือได้ว่าเป็นมาตรฐานเบื้องต้นของการใช้ดุลพินิจ โดยพิจารณาประกอบกับหลักที่ว่ากฎหมายที่ตราขึ้น ก็เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม การตีความ จึงต้องมุ่งไปในทางที่จะสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมเสมอ

เมื่อกฎหมายรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ใช้ประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมาวินิจฉัยเมื่อไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ในกรณีนี้จึงต้องหมายถึงว่า ประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทย ซึ่งเริ่มต้นมาตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕

ในการค้นหาประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม และศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้ให้ข้อเสนอแนะไว้ ๕ ประการ[80] ว่า

(๑) ต้องนำรัฐธรรมนูญของไทย ฉบับก่อน ๆ มาเปรียบเทียบเพื่อหาหลักเกณฑ์ร่วมกัน

(๒) หลักเกณฑ์ร่วมกันนั้นต้องไม่ขัดต่อเจตนารมณ์และบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย

(๓) การค้นหาประเพณีการปกครองควรยึดประเพณีตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีที่มาอย่างเดียวกัน ต่อเมื่อไม่พบประเพณีการปกครองแล้วจึงต้องไปค้นหาจากรัฐธรรมนูญซึ่งมีที่มาโดยเหตุอื่น

---

[80] ธานินทร์ กรัยวิเชียร วิชา มหาคุณ, การตีความกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๙), หน้า ๓๘๑-๓๘๒.

(๔) สิ่งที่เคยปฏิบัติ หรือมีบทบัญญัติรับรองเป็นครั้งเดียวไม่ควรถือว่าเป็นประเพณีการปกครอง

(๕) สิ่งที่เคยปฏิบัติ หรือมีบทบัญญัติรับรองเป็นครั้งเดียวแต่เป็นการยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงสิ่งที่เคยปฏิบัติหรือมีบทบัญญัติรับรองมาก่อน อาจถือว่าสิ่งที่เคยปฏิบัติหรือมีบทบัญญัติรับรองใหม่เป็นประเพณีการปกครองได้

การตีความกฎหมายของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแยกออกเป็นสองแนวทางคือ หลักการตีความกฎหมายทั่วไปกับหลักการตีความกฎหมายรัฐธรรมนูญ

๑) หลักการตีความกฎหมายทั่วไป

การตีความกฎหมายทั่วไป ใช้หลักในการตีความตามตัวอักษรและการตีความโดยนำจารีตประเพณีหรือบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง หรือหลักกฎหมายทั่วไปมาใช้ในเมื่อไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ ซึ่งหลักกฎหมายที่บัญญัติไว้ในประมวลแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔ และประมวลวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๓๔ คือ

(๑) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “อันกฎหมายนั้น ท่านว่าต้องใช้ในบรรดากรณี ซึ่งต้องด้วยบทบัญญัติใด ๆ แห่งกฎหมายตามตัวอักษร หรือตามความมุ่งหมายของบทบัญญัตินั้น ๆ

เมื่อใดไม่มีบทกฎหมายที่จะยกมาปรับคดีได้ ท่านให้วินิจฉัยคดีนั้นตามจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น

ถ้าและไม่มีจารีตประเพณีเช่นว่านั้น ท่านให้วินิจฉัยคดีอาศัยเทียบบทกฎหมายที่ใกล้เคียงและถ้าบทกฎหมายเช่นนี้ก็ไม่มีด้วยไซร้ ท่านให้วินิจฉัยตามหลักกฎหมายทั่วไป”

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๓๔ บัญญัติว่า “ไม่ว่าในกรณีใด ๆ ท่านมิให้ศาลที่รับฟ้องคดีไว้ ปฏิเสธไม่ยอมพิพากษา หรือมีคำสั่งชี้ขาดโดยอ้างว่าไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดี หรือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับนั้น เคลือบคลุม

หรือไม่บริบูรณ์

(๒) ผลที่เกิดขึ้นจากการใช้บทบัญญัติทั้งสองมาตรานี้มาตีความ ทำให้ศาลต้องหากฎหมายมาปรับแก่คดีที่เกิดขึ้นจนได้ แม้จะไม่มีบทบัญญัติของกฎหมาย ในเรื่องนั้นโดยเฉพาะที่จะนำมาปรับแก่คดี ปัญหานี้จะต้องคิดเลยต่อไปอีกว่า จะตีความอย่างไรจึงจะตรงตามเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติผู้ร่างกฎหมาย คำตอบก็คือ จะต้องดูว่าผู้ร่างกฎหมายมีความคิดอย่างไรในกรณีที่ผู้ร่างกับผู้ใช้กฎหมายไม่ใช่คนเดียวกัน ทำให้ต้องอาศัยหลักนิยมในการร่างกฎหมายของนักนิติศาสตร์มาพิจารณาให้คำตอบโดยอาศัยหลักที่ว่า

ในระบบประชาธิปไตย หลักนิยมที่กำหนดเป็นโครงสร้างของกฎหมาย คือ หลักนิติธรรม (Rule of Law) อันได้แก่ การเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และยอมรับนับถือสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน ไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๔ และมาตรา ๕ กำหนดให้ "รัฐมีหน้าที่ต้องให้ความอารักขาคุ้มครองเสมอกัน" หากมีกรณีพิพาทเกิดขึ้นไม่ว่าระหว่างรัฐกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับเอกชน จะต้องได้รับการตัดสินข้อพิพาทนั้นตามกฎหมายของบ้านเมือง ด้วยความเป็นอิสระของศาล

อย่างไรก็ตาม หลักนิติธรรมนี้มีข้อยกเว้นอยู่ว่า ถ้าเรื่องใดก็ตามกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ หรือความผาสุกของประชาชนแล้ว แม้จะมีกฎหมายก้าวล่วงเข้าไปรอนสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน ก็ถือว่าเป็นกฎหมายที่ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม

(๓) ต้องสันนิษฐานว่า กฎหมายที่ตราขึ้นก็เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม การตีความจึงมุ่งหวังไปในทางที่จะสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมเสมอ แต่กฎหมายบางฉบับอาจไม่ได้สร้างความเป็นธรรมในสังคม เพราะกลุ่มอิทธิพลบางกลุ่มอาจกดดันให้รัฐสภาตรากฎหมายขึ้นเพื่อประโยชน์ของตนได้ ในกรณีเช่นนี้ถ้าปรากฏว่ากฎหมายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญย่อมใช้

บังคับมิได้ แต่ถ้าไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญและบทบัญญัตินั้นมีความชัดเจนในตัวเอง ศาลย่อมไม่มีทางเลือกใช้ดุลพินิจเป็นอย่างอื่น นอกจากปรับกฎหมายนั้นเข้ากับข้อเท็จจริง แม้ศาลจะเห็นว่าความเป็นธรรมนั้นแตกต่างไปจากข้อความชัดแจ้งที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย เพราะทุกคนต้องเคารพกฎหมาย หากกฎหมายไม่เป็นธรรมก็ต้องหาทางแก้กันต่อไป ระหว่างที่ยังมิได้แก้ไขนั้นหากยอมให้ศาลวินิจฉัยเป็นอย่างอื่น ก็เท่ากับศาลเป็นผู้บัญญัติกฎหมายเสียเอง นอกจากนั้นถ้ายอมให้ผู้คนเลือกที่จะปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายได้ตามอำเภอใจ แล้วกฎหมายย่อมขาดความศักดิ์สิทธิ บ้านเมืองย่อมขาดความสงบสุข[81] ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีบทบาทอย่างสำคัญที่ถูกกำหนดขึ้นมาปิดช่องว่างของกฎหมาย เพื่อบรรเทาผลร้ายที่จะเกิดขึ้นกับสังคม โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีหน้าที่ยับยั้งการใช้กฎหมายนั้นที่เรียกว่าอำนาจนิติบัญญัติเชิงปฏิเสธ

๒) หลักในการตีความรัฐธรรมนูญ

การตีความรัฐธรรมนูญมีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างไปจากการตีความกฎหมายธรรมดาคือ นอกจากจะต้องตีความตามตัวอักษร หรือการตีความตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แล้วแต่กรณีตามที่กล่าวมาแล้ว การตีความกฎหมายรัฐธรรมนูญ จะต้องถือความมั่นคงของชาติหรือความผาสุกของประชาชนเป็นที่ตั้ง ส่วนสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามหลักนิติธรรมเป็นข้อยกเว้น[82] คือต้องพิจารณาว่ามีเหตุหรือสภาพแวดล้อม อันกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ หรือความสงบสุขของประชาชนหรือไม่ ถ้าหากมีก็จำเป็นต้องมีกฎหมายรอนสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลได้เท่าที่จำเป็นเพื่อความอยู่รอดของชาติ และสังคม มิฉะนั้นแล้วการมีหลักนิติธรรมอยู่ก็จะไม่มีประโยชน์อันใด เพราะเมื่อสังคมมีโครงสร้างที่ไม่มั่นคงเสียแล้ว อย่าว่าแต่จะรักษาหลักนิติธรรมนั้นไว้ไม่ได้เลยแม้แต่สังคมนั้นเองก็อยู่ไม่ได้

---

[81] เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๒๒-๖๒๓.

[82] เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๒๕.

พึงสังเกตว่า ข้อยกเว้นของหลักนิติธรรมนี้ มีปรากฏอยู่ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนข้อ ๒๙(๒) และในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติฉบับอื่นๆ ด้วย และพึงสังเกตด้วยว่า นักวิชาการบางกลุ่ม มักจะอ้างว่ากฎหมายของบ้านเมืองขัดต่อสิทธิมนุษยชน แต่ไม่เคยพิจารณาในแง่ที่ว่า ปฏิญญาสกลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนไม่ใช่กฎหมายของบ้านเมือง และในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเอง ก็มีข้อยกเว้นให้ในเรื่องเดียวกันนี้เอง[83]

อนึ่งในปัจจุบันได้มีการขยายความในเรื่อง "ความมั่นคงของชาติและความสงบสุขของประชาชน" ออกไปให้ครอบคลุมทุกปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเป็นรัฐโดยถือเอา "ผลประโยชน์ของชาติ" เข้ามาเป็นตัวชี้วัดแทน ทั้งนี้เพราะกฎหมายรัฐธรรมนูญคือ เจตจำนงของประชาชน หรือสัญญาประชาคมที่เป็นรากแก้วของการปกครอง และ "ผลประโยชน์ของชาติ" นี้เอง ที่ทำให้บทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ของแต่ละประเทศที่สามารถใช้อำนาจอธิปไตยของตัวได้ จึงแตกต่างกันออกไป แม้ว่าจะมีความเชื่อเบื้องต้นในระบอบประชาธิปไตยเหมือนกัน

อย่างไรก็ตามพึงสังเกตด้วยว่า ประเทศที่พัฒนาแล้วบางประเทศได้พยายามเข้ามามีอิทธิพลในการกำหนด และการตีความกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ที่มีความสัมพันธ์กับตน เพื่อให้รัฐธรรมนูญของประเทศที่ถูกแทรกแซง เป็นอุปกรณ์ต่อรัฐธรรมนูญของประเทศตนซึ่งหมายถึงว่าการร่างกฎหมาย การตีความกฎหมาย และแนวความคิดในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่จะได้รับในประเทศที่ถูกแทรกแซงจะเป็นระบบเดียวกันกับประเทศที่พัฒนาแล้วโดยการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค และวิชาการผ่านทางสมาคมและมูลนิธิหรือตัวแทนในรูปแบบต่างๆ และในบางครั้งก็เข้าแทรกแซงรัฐบาลโดยตรง เพื่อให้ให้เกิดผลตามที่ต้องการ ตามความคิดที่ว่า "ถนนทุกสายมุ่งไปสู่กรุงโรม" ซึ่งการกระทำเช่นนั้นถ้าจะพิจารณาจากอีกมุม

---

[83] เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๒๓.

หนึ่งก็ คือความพยามที่จะทำลาย "อำนาจอธิปไตย" ที่ทำให้ความเป็นรัฐของประเทศที่ถูกแทรกแซงดำรงอยู่นั่นเอง และถ้าจะพิจารณาจากผลประโยชน์ของประเทศที่พัฒนาแล้ว การเข้าไปแทรกแซงดังกล่าวคือ การรักษาผลประโยชน์ของชาติตนโดยการใช้วิธีทางการทูต และการแทรกซึมของประเทศที่พัฒนาแล้วโดยมีเจตนาเช่นเดียวกับการยึดครองโดยใช้กำลังทหาร แต่การยึดครองโดยวิธีนี้จะเกิดผลยั่งยืนกว่า

๓.๓ การจำกัดความเป็นอิสระในการใช้ดุลยพินิจ

มาตรฐานการใช้ดุลยพินิจถือเป็นการจำกัดความเป็นอิสระโดยอาศัยปัจจัยภายนอก เป็นตัวควบคุมหรือการกำหนดมาตรฐาน กล่าวคือ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้ให้หลักประกันแก่ประชาชน ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของตน ซึ่งหากถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ ที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ ประชาชนสามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ที่ให้สิทธิและเสรีภาพแก่ตนในการกระทำต่างๆ เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ นับเป็นกระบวนการหรือกลไกสำคัญที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดเพื่อควบคุม และตรวจสอบการใช้อำนาจตามอำเภอใจ หรือปราศจากเหตุผลจากองค์กรของรัฐ

จึงกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ควบคุมรักษากฎหมายที่ใช้บังคับแล้วหรือร่างกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา มิให้ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ เพื่อรักษาหลักการที่ว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ อำนาจหน้าที่ดังกล่าว เป็นการให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาควบคุม ตรวจสอบและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยประชาชนผู้ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพในเรื่องที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะต้องดำเนินการตามช่องทางหรือกระบวนการที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญจึงจะสามารถใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งถือเป็นมาตรฐานของการให้บริการ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการเสนอคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย สามารถทำได้ ๔ ทางคือ

๑) กระบวนการทางศาลวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคแรก

๒) กระบวนการทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ และมาตรา ๒๖๓

๓) กระบวนการทางการบริหารตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคสาม และมาตรา ๖๓

๔) องค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ และมาตรา ๒๙๕

(๔) บทบัญญัติและธรรมเนียมปฏิบัติที่ควรจะแตกต่างจากศาลยุติธรรม

ดังได้กล่าวแล้วว่า แนวความคิดในการวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญในกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแตกต่างไปจากเดิม คือ เปลี่ยนจากการให้ฝ่ายการเมืองหรืออำนาจอธิปไตยทางนิติบัญญัติเป็นผู้ใช้ดุลพินิจมาเป็นให้อำนาจอธิปไตยทางด้านตุลาการเป็นผู้ตีความรัฐธรรมนูญแทน แสดงว่าในรัฐธรรมนูญต้องการใช้ทฤษฎีความชอบธรรมและความเป็นธรรมในสังคม (Rule of law) มาบังคับใช้ในการตีความรัฐธรรมนูญแทนการใช้การตีความภายในกรอบของสัญญาประชาคม (Social Contract) ทำให้ต้องนำบทบัญญัติทั่วไปที่เกี่ยวกับความเป็นศาลมาเป็นพื้นฐานของการรับวินิจฉัยด้วย แต่บทบัญญัติและธรรมเนียมปฏิบัติของศาลที่ใช้อยู่เป็นเรื่องศาลยุติธรรม เพราะแต่เดิมประเทศไทยใช้ศาลยุติธรรมเป็นหลักในการใช้อำนาจตุลาการ ต่อมาเมื่อกำหนดให้มีศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นศาลการเมืองขึ้น ซึ่งมีลักษณะความแตกต่างไปจากศาลยุติธรรม จึงควรจะพิจารณาในประเด็นที่ต้องใช้หลักการที่แตกต่างกันไปจากหลักการที่ยอมรับในศาลยุติธรรม ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ามีปัญหาที่ควรกำหนดเป็นหลักการขึ้นใหม่ของศาลรัฐธรรมนูญ คือ

๑. ศาลรัฐธรรมนูญควรรับวินิจฉัยข้อหารือขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนได้ ทั้งนี้เพราะเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ในการควบคุมมาตรฐานในเชิงนามธรรม

เพื่อมิให้เกิดผลอันไม่พึงประสงค์ เช่น ในกรณีประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นคำร้องขอให้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ๒๕๔๗ ตามคำร้อง ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๗ ประธานคณะกรรมการและกรรมการ ป.ป.ช. ถือว่าเป็นการบริหารงานและการปฏิบัติหน้าที่ให้กับสำนักงาน ป.ป.ช. ตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้กระทำโดยสุจริต และเชื่อมั่นว่ามีอำนาจกระทำได้ตามกฎหมายและถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ วรรคสอง มาตรา ๓๐๑ (๖) มาตรา ๓๐๒ วรรคท้าย ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ มาตรา ๑๐๗ และได้กระทำโดยเปิดเผย มีการนำลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ทราบโดยทั่วกัน

การที่สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อดำเนินคดีต่อประธานกรรมการและกรรมการ ป.ป.ช. ฐานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๐ จึงเป็นการโต้แย้งอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นปัญหาซ้อนกับปัญหาการปราบปรามการทุจริตที่ ป.ป.ช. จะต้องดำเนินการกับนักการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น เนื่องจากในการไต่สวนของศาลฎีกาแผนกคดีอาญา หากเห็นว่าคดีมีมูลคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะต้องหยุดการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของตนจนกว่าศาลจะพิจารณาเสร็จสิ้น ดังนั้นคดีทุจริต ที่อยู่ระหว่างการไต่สวนของ ป.ป.ช. ที่ใกล้จะขาดอายุความก็จะไม่มีผู้ใดหรือองค์กรใดไต่สวนแทน เมื่อคดีขาดอายุ

ความก็ไม่สามารถดำเนินคดีกับผู้ทุจริตได้ การยื่นคำร้องของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีผลให้เกิดการยับยั้งการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มิให้ไต่สวนคดีทุจริตและเป็นเหตุให้คดีขาดอายุความ

อย่างไรก็ตามศาลรัฐธรรมนูญโดยเสียงข้างมากได้วินิจฉัยว่าคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีนี้ยังไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีลักษณะเป็นการหารือจึงไม่รับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ทำให้คณะกรรมการต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่เพื่อรอคำสั่งศาลฎีกาแผนกคดีอาญา

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่เพื่อรอคำสั่งศาลฎีกาแผนกคดีอาญา ในครั้งนี้ทำให้ไม่สามารถแจ้งข้อหากับนักการเมืองในเรื่องการทุจริตได้ ผลที่เกิดขึ้นโดยตรงคือไม่สามารถยับยั้งผู้ทุจริตและประพฤติมิชอบให้หยุดดำเนินการทางการเมืองได้ เพราะอยู่ในช่วงหกเดือนสุดท้ายของการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก่อนที่จะมีการเลือกตั้งใหม่ การยับยั้งไม่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนผู้กระทำผิดจึงมีผลเป็นการช่วยเหลือให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ ไม่ให้ขาดคุณสมบัติของการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง และทำให้คดีขาดอายุความนั่นเอง

๒. ควรพิจารณาเกินคำขอได้เพราะการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่ใช่เป็นการพิจารณาของศาลยุติธรรม แต่เป็นการพิจารณาในเรื่องสัญญาประชาคม ซึ่งเป็นต้นแบบของกฎหมายและเป็นที่มาของการปกครองแบบนิติรัฐ (Legal State) การใช้หลักว่าจะไม่วินิจฉัยเกินคำขอจึงน่าจะมีความหมาย แตกต่างไปจากการพิจารณา ในศาลยุติธรรม โดยจะต้องทำความเข้าใจกับองค์ประกอบของเรื่องสองประการคือจะต้องทำความเข้าใจในความหมายของคำว่าคู่กรณีกับ ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย

(๑) คู่กรณีในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ควรจะมีความหมายอย่างไร

ความหมายของคู่กรณีในเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญน่าจะแตกต่างไปจากคู่กรณี หรือคู่ความในเขตอำนาจศาลยุติธรรม ในขณะที่คู่กรณีในเขตอำนาจศาลยุติธรรมหมายถึง คู่ความหรือสองฝ่ายที่ได้พิพาทกันแล้วขอให้ศาลพิพากษา คู่กรณีในเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ มีความหมายมากไปกว่านั้น

เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลพิจารณาเรื่องสัญญาประชาคม ซึ่งหมายถึงความยินยอมพร้อมใจกันลดอิสระเสรีภาพของคนให้กับรัฐ ฉะนั้นในการพิจารณาทุกครั้ง จึงไม่ใช่เป็นการพิจารณากรณีพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชน แต่เป็นการพิจารณา กรณีพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชนในเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพของบุคคลซึ่งรัฐธรรมนูญได้ให้หลักประกันว่า "ย่อมได้รับความคุ้มครอง" ทั้งนี้เนื่องจากอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนชาวไทย และ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือ ข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

ฉะนั้นการใช้อำนาจองค์กรของรัฐ ทุกองค์กรจะต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรง ในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งหมด

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิ หรือ เสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือใช้สิทธิทางศาลหรือยกเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ แต่จะอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

ในเมื่อผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ก่อให้เกิดผลข้างเคียงคือ นอกจากผู้นำคดีมาสู่ศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ยังผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรง คู่กรณีในเขตอำนาจ

ศาลรัฐธรรมนูญ จึงขยายจากคู่ความในศาลยุติธรรม มาเป็นองค์กร ต่างๆ ดังกล่าวมาแล้วด้วย จึงต้องนับว่าองค์กรเหล่านั้นถือเป็นคู่กรณีตามคำวินิจฉัย เป็นแต่ไม่ได้กล่าวไว้ในคำวินิจฉัย เพราะได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว

ในการทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จึงต้องพิจารณาถึงองค์กรต่างๆ ที่จะต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัย ด้วยเหตุนี้จึงสามารถขยายความเพื่อให้คำวินิจฉัยครอบคลุมไปถึงองค์กรต่างๆ ดังกล่าวในฐานะคู่กรณีตามรัฐธรรมนูญด้วย

(๒) ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย

จากเหตุผลดังกล่าวใน (๑) ทำให้ต้องขยายประเด็นในการวินิจฉัย ออกไปเพื่อให้องค์กรที่มีลักษณะ ไม่เหมือนกันแต่จะต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีเดียวกันให้สามารถนำไปปฏิบัติได้ตรงกับลักษณะงานขององค์กรนั้นๆ ไม่เช่นนั้นคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอาจจะไม่มีผลในทางปฏิบัติ จนกว่าจะมีคดีความเกิดขึ้นให้วินิจฉัยใหม่ ทำให้การวินิจฉัยไม่รู้จบและเท่ากับไม่ได้มีการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นสัญญาประชาคม และเป็นต้นแบบของกฎหมาย

กรณี คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จนเกิดความปั่นป่วนในสังคมจะไม่เกิดขึ้น หากศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยต่อไปว่า คุณหญิง จารุวรรณ เมณฑกา จะต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นส่วนที่ไม่ได้อยู่ในคำขอให้วินิจฉัยของประธานรัฐสภา แต่เป็นเรื่องที่ คตง. และวุฒิสภาจะต้องนำไปปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม การขยายประเด็นการวินิจฉัยจะต้องกระทำก่อนจะมีคำวินิจฉัย เพราะเมื่อได้วินิจฉัยไปแล้วต้องถือว่าคำวินิจฉัยมีความสมบูรณ์แล้ว ผู้วินิจฉัยจะไม่มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมหรือขยายคำวินิจฉัยในเรื่องนั้นออกไปได้อีก ถ้าจะขยายต่อไปจะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมนอกกรอบคำวินิจฉัย

สรุป

ในขณะที่สังคมต้องการปฏิรูปทางการเมือง ศาลรัฐธรรมนูญได้ถูกสร้างขึ้นมาเป็นเครื่องมือแทนคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีลักษณะเป็นการเมือง คือ การเปลี่ยนแนวคิดจากการให้ฝ่ายนิติบัญญัติตีความรัฐธรรมนูญตามแบบฝรั่งเศสมาเป็นการให้ฝ่ายตุลาการ คือ ศาลรัฐธรรมนูญตีความรัฐธรรมนูญตามแบบเยอรมัน การใช้ดุลพินิจในการตีความรัฐธรรมนูญ จึงเปลี่ยนตามไปด้วย คือ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องยึดถือแบบธรรมเนียมของศาลเป็นมาตรฐานเบื้องต้นในการใช้ดุลพินิจแทนการยึดถือนโยบายตามแนวความคิดของฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะผู้สร้างกฎหมายทำให้การมองปัญหาในการตีความแตกต่างออกไปจากเดิมมาก

ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันถือว่า อำนาจตุลาการต้องผูกพันเชื่อมโยงไปสู่ประชาชนผ่านทางอำนาจนิติบัญญัติ คือยอมให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามามีส่วนแต่งตั้งตัวบุคคลของฝ่ายตุลาการได้ ทำให้วุฒิสภามีอำนาจตั้งผู้ทรงคุณวุฒิในคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ถึง ๘ คน จากจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมทั้งหมด ๑๕ คน แต่ในขณะเดียวกันกฎหมายรัฐธรรมนูญก็จัดวางโครงสร้างของศาลรัฐธรรมนูญให้มีองค์ประกอบที่ปลอดจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองมากขึ้น เพราะต้องการมอบหมายให้ทำหน้าที่วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในเรื่องที่มีปัญหาเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญถูกสร้างขึ้นมาให้เป็นศาล จึงเป็นส่วนหนึ่งของการใช้อำนาจอธิปไตยที่มีหน้าที่พิพากษาอรรถคดีเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ จึงต้องยอมรับว่าบทบัญญัติและธรรมเนียมปฏิบัติของศาล จะต้องนำมาใช้กับศาลรัฐธรรมนูญได้ แต่เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลทางการเมือง การใช้ดุลพินิจของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จึงควรขยายขอบเขตของการวินิจฉัยคดีให้คุมไปถึงอำนาจหน้าที่ทั้งหมดที่มีอยู่ คือ สามารถให้คำหารือกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญในลักษณะของคำวินิจฉัยล่วงหน้าได้ด้วย เพื่อเป็นการวางบรรทัดฐานให้หน่วยงานนั้นๆ ปฏิบัติ เท่ากับเป็นการควบคุมมาตรฐานในเชิง

นามธรรม เพื่อไม่ให้เกิดผลอันไม่พึงประสงค์ และจะต้องสามารถพิจารณาเกินคำขอได้ เพราะคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญก่อให้เกิดผลข้างเคียง คือ นอกจากมีผลโดยตรงต่อผู้นำคดีมาสู่ศาลแล้วยังผูกพัน รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรง จึงต้องนับว่าองค์กรต่างๆ ดังกล่าวเหล่านั้นถือเป็นคู่กรณีตามคำวินิจฉัยด้วย ด้วยเหตุนี้จึงควรขยายความ เพื่อให้คำวินิจฉัยครอบคลุมไปถึงองค์กรต่างๆ ดังกล่าวในฐานะคู่กรณีตามรัฐธรรมนูญได้ด้วย

แต่อย่างไรก็ตามในการจัดทำคำวินิจฉัย จะต้องยึดถือกฎหมายและจะต้องให้เหตุผลการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย แม้ว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะมีความเป็นอิสระในการทำคำวินิจฉัย แต่ก็จะต้องเกิดขึ้นบนมาตรฐานของการใช้ดุลพินิจ คือ มาตรฐานทางจริยธรรมและมีหลักในการตีความที่มีมาตรฐานเดียวกัน

กรอบอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ กับ Antagonism

มานิต วิทยาเต็ม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้รับการวิพากษ์วิจารณ์มากในลักษณะโกรธแค้นและเกลียดชัง (Antagonism) โดยเฉพาะอย่างยิ่งจาก Antagonistic Group to the Court ซึ่งอธิบายได้จากสาเหตุต่างๆ แต่ต้องระลึกว่า Antagonism นี้เกิดขึ้นโดยมากในหมู่ political partisans โดยไม่จำเป็นต้องมีเหตุผลที่ดีและย่อมจะเกินเลยไปเป็นความรู้สึกต่อตัวตุลาการศาลรัฐธรรมนูญด้วย หรือบางทีก็กลับกัน หมายความว่า Antagonism ต่อตุลาการคนหนึ่งหรือหลายคนพาให้ political partisans เกิด Antagonism ต่อศาลรัฐธรรมนูญ ความโกรธเคืองต่อศาลรัฐธรรมนูญมีลักษณะสับสนต่างๆ เช่น โกรธเคืองที่ศาลรัฐธรรมนูญรับพิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่ผู้โกรธเคืองไม่ต้องการให้ศาลรัฐธรรมนูญรับพิจารณาวินิจฉัย โกรธเคืองที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับพิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่ผู้โกรธเคืองต้องการให้ศาลรัฐธรรมนูญรับเป็นคดีไว้พิจารณาวินิจฉัย โกรธเคืองที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยแล้วผลมิได้เป็นตามทิศทางที่ผู้โกรธเคืองต้องการ โกรธเคืองกล่าวหาว่าศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยยึดตัวบทกฎหมายมากเกินไปไม่คำนึงถึงหลักรัฐศาสตร์ โกรธเคืองกล่าวหาว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่ยึดหลักกฎหมายให้เหนียวแน่น

อาจารย์กฎหมายมหาชนผู้มีชื่อเสียงท่านหนึ่ง คือ ดร. อมร จันทรสมบูรณ์ (ขออภัยที่ออกนาม) เคยให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนฉบับหนึ่งเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันว่า “โดยตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนคือ การทำงานขององค์กรชี้ขาดขั้นสูงสุด คือ ศาลรัฐธรรมนูญ นั้น ประสบความล้มเหลวแน่นอน เพราะนอกจากไม่ทำให้การเมืองดีขึ้นแล้วยังไม่สามารถสร้างหลักกฎหมายหรือหลักการบริหารที่ทำให้การเมืองปรับไปสู่แนวที่ถูกต้อง อย่างไรก็ดีความ

ล้มเหลวนั้นเกิดจากตัวรัฐธรรมนูญเอง (มิใช่ตัวบุคคล) เพราะตัวบทรัฐธรรมนูญไม่มีบทบัญญัติที่ออกแบบให้กำหนดวิธีปฏิบัติของศาลรัฐธรรมนูญที่แน่ชัด ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญพัฒนาไม่ได้" *

การสร้างบทบัญญัติที่ออกแบบให้กำหนดวิธีปฏิบัติของศาลรัฐธรรมนูญที่แน่ชัดเพื่อให้สามารถสร้างหลักกฎหมายหรือหลักการบริหารที่ทำให้การเมืองปรับไปสู่แนวทางที่ถูกต้องเป็นปัญหาที่ใหญ่และสำคัญมาก ปัญหาแรกก็คือมีความต้องการหรือความยอมรับที่จะให้ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ขนาดหรือระดับนี้หรือไม่ อันนี้ คำตอบขึ้นอยู่กับความยอมรับนับถือความรู้ความสามารถและความเป็นกลางของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งขึ้นอยู่กับที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีกทีหนึ่ง และหากมีการยอมรับหลักการที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทและอำนาจหน้าที่สร้างหลักกฎหมายหรือหลักการบริหารที่ทำให้การเมืองปรับไปสู่แนวทางที่ถูกต้อง เช่นที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ปัญหาต่อไปก็คือ จะเขียนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไว้อย่างไรจึงจะเกิดผลดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพและพอดี ๆ ปัญหาสุดท้ายคือ ศาลรัฐธรรมนูญจะทราบอย่างไรว่า แนวทางที่ถูกต้องนั้น คือถูกต้องของใคร อย่างไรจึงจะถูกต้องอย่างแน่แท้ หรือว่าต้องตามยุคตามสมัยหรือตามเหตุการณ์ ?

ผู้เขียนเห็นว่า ไม่ว่ากรณีใดศาลรัฐธรรมนูญจะต้องมีความมั่นคงมั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่และอดทนอย่างสูงสุดต่อคำวิพากษ์วิจารณ์ของผู้อื่นในระบอบประชาธิปไตย

---

* เนชั่นรายสัปดาห์ ฉบับลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๗

ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมือง*

ดร. เชาวนะ ไตรมาศ**

๑. ความนำ

การปฏิรูปการเมือง (Political Reform) เป็นทางเลือกหนึ่งของการสร้างกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สมาชิกในประชาคมการเมืองทั้งฝ่ายปกครองและประชาชนต่างเห็นพ้องร่วมกัน ทั้งในเป้าหมายและวิธีการของการเปลี่ยนแปลง (Goals & Means Consensus) นั้น ซึ่งมีความคาดหมายร่วมกันว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงที่มุ่งไปสู่ทิศทางที่พัฒนา มีความก้าวหน้าและสอดคล้องกับความต้องการของประชาคมการเมืองยิ่ง ๆ ขึ้นไป ทั้งนี้ โดยที่มุ่งเน้นให้หนทางของการเปลี่ยนแปลงนั้นดำเนินไปด้วยความราบรื่นและมีประสิทธิภาพ โดยการใช้กติกาเป็นเครื่องควบคุม (Regularity Control) ซึ่งจำเป็นต้องอาศัย รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือหลัก (Main tool) ในการกำหนดกติกาของการเปลี่ยนแปลงนั้น และในขณะเดียวกัน รัฐธรรมนูญเองก็จำเป็นต้องอาศัยเครื่องมือสนับสนุน (Support tool) โดยการสร้างกลไก มาตรการและกระบวนวิธีปฏิบัติขึ้นมารองรับเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติด้วย ซึ่งกลไกที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการบังคับใช้กติกาทางการเมืองการปกครองก็คือ ศาลรัฐธรรมนูญนั่นเอง ดังนั้น รัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญ และการปฏิรูปการเมืองจึงมีความสัมพันธ์เกี่ยวโยงกันอย่างใกล้ชิดในภารกิจด้านการปฏิรูปการเมือง

ศาลรัฐธรรมนูญแม้ว่าจะไม่ใช่องค์กรทางการเมืองโดยตรง แต่ก็ถือได้ว่าเป็นกลไกที่มีบทบาทอันสำคัญยิ่งในการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ทั้งนี้ เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญนั้นได้ถูกกำหนดให้ทำหน้าที่

---

* บทความทางวิชาการในโอกาสศาลรัฐธรรมนูญ ครบรอบ ๒ ปี ในวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๓

** ดร.เชาวนะ ไตรมาศ หัวหน้ากลุ่มงานวิจัยและวิชาการ ๑ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

สำคัญอันมีผลเกี่ยวโยงกันกับรัฐธรรมนูญ และการปฏิรูปการเมืองใน ๓ ลักษณะด้วยกัน คือ

๑. การดำรงรักษาสถานะของรัฐธรรมนูญให้เป็นกติกาหลักของการปกครองและการปฏิรูปการเมืองโดยการควบคุมการบังคับใช้รัฐธรรมนูญให้เกิดผลทางปฏิบัติได้ (Constitution Implementation)

๒. การขับเคลื่อนการใช้รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามครรลองของหลักการปกครองโดยกฎหมาย โดยการกำกับให้การใช้รัฐธรรมนูญนั้นดำเนินอยู่ในกรอบของหลักนิติธรรม (Constitution Steering)

๓. การกำหนดทิศทางของเป้าหมายการใช้รัฐธรรมนูญให้บรรลุสู่จุดมุ่งหมายของการปฏิรูปการเมืองโดยการวางบรรทัดฐานการใช้รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ(Constitution Compliance)

ซึ่งในอีกนัยหนึ่งหากมองอย่างง่าย ๆในมิติทางการบริหารก็จะเห็นได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญนั้นอาจเทียบได้กับองค์กรพิทักษ์รัฐธรรมนูญหรือองค์กรในการบริหารการใช้รัฐธรรมนูญ นั่นเองเนื่องจากปัญหาใหญ่ของรัฐธรรมนูญนั้นแท้ที่จริงแล้วอยู่ที่การนำไปใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติเป็นสำคัญ ซึ่งปัญหาในจุดนี้แม้แต่นักปราชญ์ทางการเมืองในยุคกรีกโบราณซึ่งได้รับยกย่องให้เป็นบิดาของศาสตร์หลายแขนงก็ได้แสดงความวิตกกังวลในปัญหาดังกล่าวมากกว่าปัญหาความสมบูรณ์ด้านเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญเสียอีก

๒. นัยสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง

การที่รัฐธรรมนูญปัจจุบันได้รับการยอมรับเป็นการทั่วไปว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป นั้น มีนัยสำคัญที่สมควรได้รับการพิจารณาในประเด็นดังต่อไปนี้ คือ

๑. ที่มาของรัฐธรรมนูญ รากฐานที่มาของรัฐธรรมนูญปัจจุบันนั้น**เริ่มจากประชาชนเรียกร้องให้**มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ในมาตรา ๒๑๑ โดยมี ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ เพื่อ

เปิดทางให้มีกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ ในรูปแบบที่**ปลอดจากอำนาจของผู้ปกครอง และสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้ามาแทนที่** นับตั้งแต่การสรรหาสภาร่างรัฐธรรมนูญจากตัวแทนประชาชนแต่ละจังหวัดและตัวแทนสาขาอาชีพทั่วประเทศจำนวน ๙๙ คน มาทำหน้าที่รับฟังความคิดเห็นประชาชน และยกร่างรัฐธรรมนูญตามความต้องการของประชาชน เสนอให้รัฐสภารับรองโดยไม่มีการแก้ไข ซึ่งตลอดระยะเวลาของกระบวนการร่างไปจนกระทั่งถึงการรับรองรัฐธรรมนูญเพื่อออกประกาศใช้นั้น ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างใกล้ชิด จึงกล่าวได้ว่า **เป็นรัฐธรรมนูญของประชาชนอย่างแท้จริง**

๒. เหตุผลของรัฐธรรมนูญ ได้มีการประกาศเจตนารมณ์อย่างชัดแจ้งว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีจุดมุ่งหมายเพื่อการปฏิรูปการเมือง โดยมีเหตุผลรองรับหลายประการ อาทิ (๑) **การแก้ไขปัญหาพื้นฐานของระบบการเมือง** ซึ่งเกี่ยวข้องกับปัญหาประสิทธิภาพของรัฐบาล ความชอบธรรมทางอำนาจและการทุจริตไม่โปร่งใสเป็นธรรม โดยมุ่งจุดเน้นที่การสร้างกลไกและกระบวนการทางการเมืองที่มีความชอบธรรมและมีประสิทธิภาพสูง (๒) **การสร้างความก้าวหน้าของระบบการเมือง** ซึ่งเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้กว้างขวางมากขึ้น การจำกัดเหนี่ยวรั้งและลดทอนอำนาจของผู้ปกครองและองค์กรของรัฐ และการเพิ่มมาตรการควบคุมตรวจสอบที่เข้มงวด **โดยมุ่งจุดเน้นที่การจำกัดควบคุมอำนาจผู้ปกครองและการส่งเสริมสิทธิอำนาจและเสรีภาพของประชาชน** (๓) **การคาดหวังความเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ** ซึ่งเกี่ยวข้องกับการสร้างองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้นทำหน้าที่เพิ่มประสิทธิภาพ สร้างดุลยภาพ จัดระเบียบความสัมพันธ์ทางอำนาจและแก้ไขความขัดแย้งระหว่างองค์กรการเมืองการปกครองต่าง ๆให้มีความราบรื่น รวมตลอดทั้งการตรวจสอบถ่วงดุลย์และคานอำนาจซึ่งกันและกันมากขึ้น นอกจากนี้ยังรวมไปถึงความคาดหวังในการจัดระบบระเบียบของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ราชการและประชาชนให้มีความรับผิดชอบและตอบสนอง

ต่อประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมมากขึ้นด้วย โดยมุ่งจุดเน้นที่การมีและใช้สิทธิอำนาจและเสรีภาพของประชาชนนั้นมีผลสัมฤทธิ์จริงในทางปฏิบัติได้ด้วย

๓. ความสำคัญของรัฐธรรมนูญ โดยที่รัฐธรรมนูญได้แสดงเจตนารมณ์ในการปฏิรูปการเมือง จึงได้กำหนดบทบัญญัติเพื่อผลในการปฏิรูปการเมืองหลายประการด้วยเช่นกัน อาทิ (๑) **การรักษาฐานะความศักดิ์สิทธิ์และความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ** ด้วยการกำหนดบทบัญญัติคุ้มครองรัฐธรรมนูญ และสร้างกลไกหลักในการดำรงรักษาสถานะของรัฐธรรมนูญในรูปของศาลรัฐธรรมนูญ (๒) **การออกแบบการเมืองใหม่** ด้วยการกำหนดเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจขององค์กรอำนาจทางการเมืองใหม่ ทั้งในส่วนขององค์กรหลักที่มีอยู่เดิม เช่น พรรคการเมือง รัฐสภา รัฐบาลและตุลาการ และองค์กรที่สร้างขึ้นใหม่ เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ศาลปกครอง และคณะกรรมการการเลือกตั้ง รวมตลอดทั้งการจัดระเบียบความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรอำนาจการเมืองเสียใหม่ เช่น องค์กรวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน การแยกหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารออกจากกัน (๓) **การสร้างวิวัฒนาการทางการเมืองการปกครอง** ด้วยการใช้รัฐธรรมนูญเป็นเงื่อนไขและกลไกในการสร้างความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยเฉพาะการใช้เป็นเครื่องมือบังคับควบคุมทิศทางการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองให้ดำเนินไปสู่เป้าหมายของการปฏิรูปการเมือง (๔) **การป้องกันแก้ไขปัญหาจากการนำรัฐธรรมนูญไปใช้ในทางปฏิบัติ** ด้วยการสร้างเสถียรภาพของการใช้รัฐธรรมนูญให้มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ เพื่อให้รัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาสาระเพื่อการปฏิรูปการเมืองนั้นสามารถดำเนินไปได้ในการนำไปปฏิบัติจริง จึงได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นกลไกหลักที่มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินวินิจฉัยปัญหาสำคัญอันเกิดจากการใช้รัฐธรรมนูญ

๓. รัฐธรรมนูญปัจจุบันปฏิรูปการเมืองอย่างไร

การปฏิรูปการเมืองตามแนวทางของรัฐธรรมนูญนั้นสามารถพิจารณาได้จากการกำหนดแนวทางการปฏิรูปการเมืองในกรอบความคิดหลัก ๓ ประการด้วยกันคือ (๑) **การกำหนดจุดมุ่งหมายของการปฏิรูปการเมือง** (๒) **การกำหนดกระบวนวิธีของการปฏิรูปการเมือง** และ (๓) **การกำหนดกลไกปฏิบัติในการปฏิรูปการเมือง** กล่าวคือ

๑. การกำหนดจุดมุ่งหมายของการปฏิรูปการเมือง กรอบความคิดหลักของการกำหนดจุดมุ่งหมายในการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญ ก็คือการสร้างความสามารถทางการปกครองของระบบการเมือง (Governmental Competence) นั่นเอง ซึ่งจุดมุ่งเน้นที่สำคัญประกอบด้วย (๑) **การสร้างความชอบธรรมของผู้ปกครอง** ซึ่งเน้นการจำกัดและการควบคุมตรวจสอบอำนาจที่เข้มงวดขึ้น (๒) **การเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน** ซึ่งเน้นการเพิ่มสิทธิเสรีภาพและอำนาจของประชาชนในการเข้าร่วมทางการเมืองในบทบาทและขอบเขตที่กว้างขวางและหลากหลายมากขึ้นทั้งในกระบวนการทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ (๓) **การเพิ่มประสิทธิภาพและเสถียรภาพของระบบการเมือง** ซึ่งเน้นการสร้างความเข้มแข็งของภาวะผู้นำในตำแหน่งหัวหน้ารัฐบาล การแบ่งอำนาจและหน้าที่ที่ชัดเจนระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร การสร้างองค์กรอำนาจและจัดระเบียบความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรให้มีความราบรื่นและมีการตรวจสอบถ่วงดุลย์ซึ่งกันได้

๒. การกำหนดกระบวนวิธีของการปฏิรูปการเมือง กรอบความคิดหลักของการกำหนดกระบวนวิธีของการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญ ก็คือ **การกำหนดกระบวนวิธีในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้มีผลในทางปฏิบัติต่อการควบคุมพฤติกรรมทางอำนาจของผู้ปกครอง และมีผลต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย** โดยที่ดำเนินไปตามครรลองของกรอบกำหนดของกฎหมายแทนการใช้อิทธิพลและผลประโยชน์เป็นเครื่องกำหนดนั่นเอง ซึ่งมุ่งจุดเน้นที่สำคัญประกอบด้วย (๑) **การกำหนดกระบวน**

วิธีในการบังคับใช้กฎหมาย โดยมุ่งจุดเน้นในการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือหลักในการปกครอง (๒) **การกำหนดกระบวนวิธีในการควบคุมพฤติกรรมทางอำนาจของผู้ปกครอง** โดยมุ่งจุดเน้นที่การกำกับพฤติกรรมอำนาจของบุคคลและองค์กรให้อยู่ในกรอบของความชอบทั้งในทางกฎหมายและความชอบธรรม (Legality & Legitimacy) (๓) **การกำหนดกระบวนวิธีในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน** โดยมุ่งจุดเน้นที่การส่งเสริมสนับสนุนขยายขอบเขตสิทธิเสรีภาพของประชาชนและคาดหวังผลในทางปฏิบัติด้วย โดยเฉพาะสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่มีมิติเชิงคุณภาพในระดับของ**การใช้อำนาจการตัดสินใจอย่างแท้จริง** ซึ่งครอบคลุมทั้งอำนาจนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ เช่น การเสนอแนะกฎหมาย นโยบาย และการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและราชการ

๓. **การกำหนดกลไกปฏิบัติในการปฏิรูปการเมือง** กรอบความคิดหลักของการกำหนดกลไกปฏิบัติในการปฏิรูปการเมือง ก็คือ **การสร้างองค์กรพิเศษตามรัฐธรรมนูญขึ้นมาเพิ่มเติมหลายองค์กร เพื่อทำหน้าที่ในการสนับสนุนการปฏิรูปการเมืองเป็นการเฉพาะ** อาทิ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

๔. ทำไมต้องมีศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นกลไกหลักในการกำกับควบคุมการนำรัฐธรรมนูญไปใช้ในทางปฏิบัติให้เกิดผลตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปการเมืองนั้น ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญมีความจำเป็นในฐานะที่เป็นองค์กรที่ต้องมีสมรรถนะและสถานะพิเศษ เพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งพิจารณาได้จากเหตุผลและความจำเป็นในลักษณะสำคัญ ๗ ประการคือ

๑. ความจำเป็นในการเป็นกลไกกำกับการนำรัฐธรรมนูญไปใช้ให้เกิดความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Constitutionality) เพื่อดำรงรักษาความศักดิ์สิทธิ์และความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

๒. ความจำเป็นในการดำรงฐานะอิสระไม่ผูกพันอำนาจรัฐและการเมือง (State Authority & Political Power Free) เพื่อรักษาความเป็นกลางในการกำกับองค์กรอำนาจต่าง ๆ ได้อย่างอิสระไม่อยู่ใต้พันธะอำนาจและอิทธิพลใด ๆจากองค์กรอำนาจอื่นภายนอก

๓. ความจำเป็นในการเป็นองค์กรอำนาจสูงสุด (Supreme Organism) เพื่อให้การใช้อำนาจมีความเบ็ดเสร็จเด็ดขาดและผูกพันต่อองค์กรอำนาจอื่นภายใต้รัฐธรรมนูญ

๔. ความจำเป็นในการเป็นองค์กรตุลาการ (Judicial Organism) เพื่อให้มีกระบวนการตัดสินวินิจฉัยกรณีปัญหาที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีลักษณะทางกฎหมายมีความเกี่ยวพันกับกฎหมายอื่นและอาศัยการตีความทั้งตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

๕. ความจำเป็นในการเป็นองค์กรคุ้มครองป้องกันเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญ (Constitutional Stabilization) เพื่อสร้างทางเลือกในการแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการใช้รัฐธรรมนูญ โดยการหาทางออกให้กับองค์กรที่ประสบปัญหาจากการใช้รัฐธรรมนูญแทนทางเลือกในการยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญ

๖. ความจำเป็นในการบำรุงรักษาจุดบกพร่องของรัฐธรรมนูญให้มีผลใช้บังคับต่อไปได้ (Constitutional Maintenance) เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาในกรณีที่ไม่มีตัวบทอ้างอิงโดยทำการอุดช่องว่างของรัฐธรรมนูญ และการวางบรรทัดฐานของธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ (Constitutional Practice) ให้มีการใช้อ้างอิงในทางปฏิบัติได้ต่อไปโดยไม่สะดุดหยุดชะงัก

๗. ความจำเป็นในการกำกับกระบวนการปฏิรูปการเมืองให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ (Political Reform Conduct) เพื่อช่วย

กระตุ้นเผยแพร่ความรู้และข้อมูลข่าวสารแปลงและผลักดันบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้มีการนำไปปฏิบัติให้เกิดผลในความเป็นจริง โดยการกำกับและประสานกับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการเมืองให้มีการเสริมจุดอ่อนที่เป็นช่องว่างและบูรณาการร่วมกันให้เกิดผลในภาพรวม

๕. ศาลรัฐธรรมนูญปฏิรูปการเมืองได้อย่างไร

ในกระบวนการปฏิรูปการเมืองตามกรอบกำหนดของรัฐธรรมนูญนั้น ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทในกระบวนการดังกล่าวใน ๓ ลักษณะด้วยกัน คือ (๑) **การดำรงจุดมุ่งหมายของการปฏิรูปการเมือง** (๒) **การกำกับกระบวนวิธีของการปฏิรูปการเมือง** และ (๓) **การควบคุมกลไกปฏิบัติในการปฏิรูปการเมือง** กล่าวคือ

๑. **การดำรงจุดมุ่งหมายของการปฏิรูปการเมือง** บทบาทสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญในการดำรงจุดมุ่งหมายของการปฏิรูปการเมือง ตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นบทบาทที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความสามารถทางการปกครองของระบบการเมืองนั้น คือ (๑) **บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการจำกัดควบคุมอำนาจของบุคคลและองค์กรอำนาจในฝ่ายปกครองให้อยู่ในกรอบของความชอบตามรัฐธรรมนูญ** ซึ่งสามารถกระทำได้ตามอำนาจรัฐธรรมนูญใน มาตรา ๑๙๗ (๑) มาตรา ๑๙๘ มาตรา ๒๖๔ มาตรา ๒๖๖ โดยอำนาจตามรัฐธรรมนูญในมาตราดังกล่าวมีผลบังคับในการควบคุมกฎหมายการกระทำและการใช้อำนาจของบุคคลและองค์กรอำนาจรัฐที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (๒) **บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการรับรองสิทธิอำนาจของผู้ใต้ปกครองโดยการคุ้มครองป้องกันและแก้ไขการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน** นั้น ศาลรัฐธรรมนูญสามารถกระทำได้ตามอำนาจรัฐธรรมนูญในมาตรา ๑๑๘ (๘) มาตรา ๑๙๗ (๑) มาตรา ๑๙๘ มาตรา ๒๖๔ และมาตรา ๒๖๖ โดยอำนาจตามรัฐธรรมนูญในมาตราดังกล่าวมีผลในการคุ้มครองรักษาสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมของประชาชน การป้องกันการละเมิดจากบุคคลและองค์กรอำนาจและการแก้ไขเยียวยาปัญหาประชาชนที่

ถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพด้วย (๓) **บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการรักษาเสถียรภาพและประสิทธิภาพของระบบการเมือง** นั้น ศาลรัฐธรรมนูญสามารถกระทำได้ตามอำนาจรัฐธรรมนูญในมาตรา ๔๗ วรรคสาม มาตรา ๑๑๘ (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๑) หรือ (๑๒) มาตรา ๑๓๓ (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) หรือ (๑๐) มาตรา ๑๓๗ มาตรา ๑๗๗ มาตรา ๑๘๐ มาตรา ๒๑๖ มาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๖๒ มาตรา ๒๖๓ มาตรา ๒๖๖ และมาตรา ๒๙๕ โดยที่อำนาจตามรัฐธรรมนูญในมาตราต่าง ๆดังกล่าวมีผลบังคับในการกำหนดและแก้ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจ การใช้อำนาจ และความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรอำนาจรูปแบบต่าง ๆ มีผลบังคับในการควบคุมการร่าง กระบวนการสร้างและการใช้กฎหมายต่าง ๆ ไม่ให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มีผลในการกำกับควบคุมปัญหาความขัดแย้งในกระบวนการแข่งขันทางอำนาจระหว่างบุคคลและองค์กรที่เกี่ยวข้อง มีผลบังคับในการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจ การกระทำและละเว้นการกระทำของบุคคลและองค์กรที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการบังคับควบคุมไม่ให้มีการขัดแย้งกันทางอำนาจระหว่างองค์กร ไม่ให้การกระทำและใช้กฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญอันเป็นการสร้างความราบรื่นในการจัดระเบียบความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรในระบบการเมือง และการสร้างดุลยภาพในการถ่วงดุลย์ระหว่างองค์กรไม่ให้มีการละเมิดสิทธิเสรีภาพประชาชน รวมทั้งการตรวจสอบการกระทำของบุคคลและองค์กรอำนาจให้ดำรงอยู่ในกรอบของความถูกต้องชอบธรรม อันเป็นผลให้ระบบการเมืองโดยรวมสามารถดำรงเสถียรภาพและประสิทธิภาพอยู่ได้ นอกจากนี้ยังรวมถึงอำนาจอื่นที่เอื้อต่อการดำเนินบทบาทดังกล่าวได้อีก เช่น การที่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถเสนอแนะการแก้ไขรัฐธรรมนูญได้และการที่มาตรา ๗ ได้เปิดช่องให้มีการวินิจฉัยกรณีใด ๆ ที่ไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญใช้บังคับโดยอาศัยประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขได้ด้วยนั้น ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถแก้ไขจุดอ่อนของรัฐธรรมนูญและใช้รัฐธรรมนูญให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพ

แวดล้อมทางการเมืองได้เป็นอย่างดี

๒. การกำกับกระบวนวิธีของการปฏิรูปการเมือง บทบาทสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญในการกำกับกระบวนวิธีของการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นบทบาทที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมกฎหมาย การกำกับพฤติกรรมทางอำนาจของผู้ปกครอง และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน นั้น พิจารณาได้ ดังนี้คือ (๑) **บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการควบคุมกฎหมาย** ซึ่งสามารถกระทำได้ในหลายรูปแบบด้วยกัน ได้แก่ การควบคุมกระบวนและวิธีการในการตรากฎหมาย คุณสมบัติและอำนาจของผู้เกี่ยวข้องในการตรากฎหมาย ขั้นตอนและเนื้อหาสาระของกฎหมาย รวมถึงการควบคุมฐานะของกฎหมายและการควบคุมการใช้กฎหมายด้วย ซึ่งบทบาทในการควบคุมกฎหมายนี้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถวินิจฉัยตีความและบังคับให้กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับเฉพาะขององค์กรเหล่านั้นพ้นสภาพของการเป็นกฎหมายและไม่สามารถบังคับใช้ได้อีกต่อไป โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญสามารถใช้อำนาจดังกล่าวได้ตามรัฐธรรมนูญในมาตรา ๑๗๗ มาตรา ๑๘๐ มาตรา ๑๙๗ (๑) มาตรา ๒๖๒ มาตรา ๒๖๓ มาตรา ๒๖๔ และอำนาจตามบทเฉพาะกาลที่บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติด้วย (๒) **บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการกำกับพฤติกรรมทางอำนาจของผู้ปกครอง** ซึ่งสามารถกระทำได้ครอบคลุมทั้งพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการในการเข้าสู่อำนาจ การใช้อำนาจและการพ้นจากอำนาจทั้งของบุคคลและองค์กร โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญสามารถใช้อำนาจดังกล่าวได้ตามรัฐธรรมนูญในมาตรา ๔๗ วรรคสาม มาตรา ๖๓ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๓๓ มาตรา ๑๓๗ มาตรา ๑๓๘ มาตรา ๑๙๗ (๑) มาตรา ๒๑๖ และมาตรา ๒๖๖ อำนาจตามรัฐธรรมนูญในมาตราต่าง ๆ ดังกล่าวได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยกรณีบุคคลหรือพรรคการเมืองได้อำนาจการปกครองโดยวิธีการที่มิได้เป็นไปตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญ การวินิจฉัยการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา รวมทั้งการวินิจฉัยการสิ้นสุดสถานภาพความเป็น

รัฐมนตรีด้วย (๓) **บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน** นั้น ศาลรัฐธรรมนูญสามารถกระทำได้ในหลายลักษณะ เช่น การคุ้มครองป้องกันและแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชนที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น โดยกระทำผ่านมาตรา ๑๙๗ (๑) และมาตรา ๑๙๘ ซึ่งคุ้มครองประชาชนจากกฎหมาย ที่มิชอบด้วยรัฐธรรมนูญอันก่อให้เกิดความเสียหายและไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือการกระทำผ่านมาตรา ๒๖๔ ซึ่งประชาชนที่เป็นคู่กรณีในศาลยุติธรรมสามารถยื่นคำร้องขอให้ศาลส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความว่ากฎหมายที่ใช้ในการพิจารณาคดีนั้นขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือการกระทำผ่านมาตรา ๒๖๖ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญสามารถวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งในบางกรณีปัญหาเหล่านั้นอาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ นอกจากนี้ยังสามารถคุ้มครองป้องกันการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้จากการวินิจฉัยกฎหมายต่าง ๆ ที่มีบทบัญญัติขัดต่อรัฐธรรมนูญในเงื่อนไขที่เป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนอีกด้วย

ทั้งนี้โดยที่ผลจากการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชนดังกล่าว ทำให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะสิทธิในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองซึ่งเป็นวัตถุประสงค์สำคัญของการปฏิรูปการเมือง ได้แก่ สิทธิในการควบคุม ตรวจสอบ และตัดสินใจในกระบวนการต่าง ๆ ทางการเมืองนับตั้งแต่การเลือกตั้งผู้ปกครอง การเสนอนโยบายและกฎหมาย และการถอดถอนผู้ปกครองให้พ้นจากตำแหน่งด้วย

๓. การควบคุมกลไกปฏิบัติในการปฏิรูปการเมือง บทบาทสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญในการควบคุมกลไกปฏิบัติในการปฏิรูปการเมือง ซึ่งเป็นบทบาทที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบในการประสานสัมพันธภาพระหว่างองค์กรอำนาจทั้งที่เป็นองค์กรอำนาจตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอำนาจอื่น ซึ่งต่างก็มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการปฏิรูปการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อมให้เป็นไปด้วยความราบรื่นมีดุลยภาพรวมทั้งการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจขององค์กรดังกล่าวด้วยนั้น

ศาลรัฐธรรมนูญสามารถกระทำได้ตามอำนาจรัฐธรรมนูญในมาตรา ๒๖๖ เป็นหลักซึ่งตามอำนาจดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทในการประคับประคองแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจากการใช้อำนาจให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญสามารถปฏิบัติหน้าที่ในการสนับสนุนการปฏิรูปการเมืองร่วมกันกับองค์กรอื่นได้ตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ได้อย่างเหมาะสมต่อเนื่อง สามารถดำเนินการให้สอดคล้องกับเป้าหมายการปฏิรูปการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต่อไปได้โดยไม่มีอุปสรรคขัดขวางจากปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจขององค์กรดังกล่าว

๖. ในรอบ ๒ ปี ศาลรัฐธรรมนูญได้ทำอะไรให้เป็นผลต่อการปฏิรูปการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ในรอบ ๒ ปี ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้ดำเนินงานมานั้น มีผลงานสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการเมืองทั้งโดยตรงและโดยอ้อม รวมทั้งที่เป็นกรณีของคดีความและไม่ใช่กรณีของคดีความหลายประการด้วยกัน ซึ่งสามารถประมวลให้เห็นเป็นรูปธรรมได้ดังต่อไปนี้

๑. ผลงานด้านการควบคุมกฎหมาย ตามหลักการปกครองโดยกฎหมาย (Rule of Law) ของนิติรัฐ (Legal State) ซึ่งต้องอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือในการปกครองนั้น การควบคุมกฎหมายถือเป็นภารกิจสำคัญที่จะต้องควบคุมมิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งการที่กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญนั้นย่อมส่งผลกระทบโดยตรงต่อหลักการพื้นฐานของการปกครองโดยเฉพาะต่อการละเมิดกติกาหลักของการปกครอง ซึ่งจะนำไปสู่ปัญหาทางการเมืองการปกครองตามมาอย่างกว้างขวางหลากหลายประการ นับตั้งแต่ปัญหาด้านการละเมิดและลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน ปัญหาด้านขอบเขตของอำนาจและการใช้อำนาจโดยมิชอบของรัฐและผู้ปกครองไปจนถึงปัญหาด้านความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรอำนาจด้วยกันเอง ซึ่งจุดศูนย์รวมของปัญหาดังกล่าว คือ ปัญหาของการกระทำอันมิชอบทั้งในแง่ของความไม่ชอบทางกฎหมายและความไม่ชอบธรรมด้วย (illegality & illegiti-

macy) นั่นเอง ลักษณะสำคัญของการควบคุมกฎหมายนั้นแยกออกได้เป็น ๒ ส่วน คือ (๑) **การควบคุมกฎหมายก่อนการบังคับใช้ และ (๒) การควบคุมกฎหมายระหว่างการบังคับใช้** ทั้งนี้ พิจารณาได้จากกรณีต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

๑.๑ การควบคุมกฎหมายก่อนการบังคับใช้ การควบคุมกฎหมายในส่วนนี้มีทั้งกรณีของปัญหาอันเนื่องมาจากขั้นตอนของกระบวนการตรากฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ และปัญหาอันเนื่องมาจากเนื้อหาสาระของร่างกฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยคดีสำคัญ คือ คดีพระราชกำหนดเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจของรัฐบาล ๔ ฉบับ คดีร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... คดีร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... คดีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... คดีร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. . คดีร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ....

๑.๒ การควบคุมกฎหมายระหว่างการบังคับใช้ การควบคุมกฎหมายในส่วนนี้มีประเด็นปัญหาเกี่ยวข้องกับหลายฝ่ายทั้งในส่วนของประชาชน องค์กรของรัฐ และการเมือง โดยที่ลักษณะของคดีส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่ประชาชนซึ่งเป็นคู่ความกันในศาลยุติธรรมยกเอาข้อกฎหมายที่ใช้ในการพิจารณาคดีมาร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่ามีบทบัญญัติขัดต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ประกอบด้วยคดีสำคัญ คือ คดีที่บริษัทเอกชนโต้แย้งพระราชบัญญัติความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๙ คดีที่ประชาชนโต้แย้งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ คดีที่บริษัทเอกชนโต้แย้งพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ คดีที่ประชาชน โต้แย้งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๒๐ คดีที่ประชาชนโต้แย้งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒

๒. ผลงานด้านการกำกับพฤติกรรมทางอำนาจของผู้ปกครอง โดยที่พฤติกรรมทางอำนาจของผู้ปกครองทั้งในฐานะที่เป็นบุคคลและองค์กร ซึ่งครอบคลุมทั้งในส่วนของพฤติกรรมเกี่ยวกับ**การเข้าสู่อำนาจ การใช้อำนาจและการพ้นจากอำนาจ**นั้น ล้วนมีผลกระทบเกี่ยวเนื่องทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อประชาชนและระบอบการเมืองการปกครองโดยรวม จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการกำกับควบคุมให้อยู่ในกรอบของกฎหมายและครรลองของระบบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย (Democratic Regime) เพื่อดำรงไว้ซึ่งหลักการพื้นฐานของการปกครองโดยกฎหมายที่พฤติกรรมทางอำนาจของผู้ปกครองนั้น ต้องมีทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความชอบธรรมตามระบอบการปกครอง (legality & legitimacy) รวมอยู่ด้วยกัน

๒.๑ การกำกับพฤติกรรมทางอำนาจเกี่ยวกับการเข้าสู่อำนาจ การดำเนินงานในส่วนนี้ ประกอบด้วยคดีสำคัญ คือ คดีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑๒ คน คัดค้านมติของพรรคประชากรไทยว่าขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข คดีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้วินิจฉัยคุณสมบัติและคุณลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

๒.๒ การกำกับพฤติกรรมทางอำนาจเกี่ยวกับการใช้อำนาจ การดำเนินงานในส่วนนี้ ประกอบด้วยคดีสำคัญ คือ คดีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยขอให้วินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๙๒ คดีขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่าง คณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลแพ่ง คดีเกี่ยวกับอำนาจสั่งการของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่กระทำต่อข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ คดีที่ประธานรัฐสภาขอให้วินิจฉัยอำนาจของวุฒิสภาที่มีมติไม่รับพิจารณารายชื่อผู้ได้รับคัดเลือกเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด คดีที่พรรคการเมืองฝ่ายค้านโต้แย้งการใช้อำนาจของรัฐบาลในการทำหนังสือแสดงเจตจำนงขอ

ความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ คดีที่สมาชิกวุฒิสภาจงใจไม่ยื่นเอกสารประกอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน คดีขอบเขตอำนาจการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๖๘ ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการตัดสิทธิตามกฎหมายของบุคคลที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

๒.๓ การกำกับพฤติกรรมทางอำนาจเกี่ยวกับการพ้นจากอำนาจ การดำเนินงานในส่วนนี้ประกอบด้วยคดีสำคัญ คือ คดีที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้วินิจฉัยสถานภาพการเป็นรัฐมนตรีของ นายเนวิน ชิดชอบ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ คดีวินิจฉัยสมาชิกภาพความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของนายชาญชัย อิสระเสนารักษ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครนายกพรรคประชาธิปัตย์ คดีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้วินิจฉัยชี้ขาด ให้พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพ้นจากการดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลา ห้าปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากการตรวจพบว่าจงใจ ยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จ

๓. ผลงานด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยที่รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นหลักสำคัญโดยชัดแจ้ง ดังนั้น เรื่องของการเคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชนจึงถือเป็นสาระสำคัญหลักที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องให้ความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งในภารกิจด้านนี้ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาททั้งในส่วนของ**การคุ้มครอง การป้องกันและการรักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชน** โดยที่ในส่วนของการคุ้มครองนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจะมีบทบาทในการคุ้มครองให้ประชาชนได้รับสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ ในส่วนของการป้องกันนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจะมีบทบาทในการป้องกันสิทธิเสรีภาพอันพึงมีพึงได้ตามรัฐธรรมนูญของประชาชนไม่ให้ถูกละเมิดลิดรอน โดยการกระทำของรัฐ และสำหรับในส่วนของการรักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชน นั้น ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทในการเยียวยารักษาให้ประชาชนที่ถูกละเมิดหรือถูกลิดรอนสิทธิ

เสรีภาพได้รับการบำบัดแก้ไขเพื่อบรรเทาความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพนั้น

๓.๑ ผลงานในส่วนของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชน การดำเนินงานในส่วนนี้ประกอบด้วยคดีสำคัญ คือ คดีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นกรรมการสุขาภิบาลดอนเจดีย์ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิในการเป็นผู้สมัครที่มีคุณสมบัติถูกต้องตามกฎหมาย คดีที่ประชาชนซึ่งเป็นคู่ความในศาลฎีกาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญให้การคุ้มครองสิทธิในการยื่นฎีกาคัดค้านคำพิพากษาของศาลยุติธรรม คดีที่บริษัทเอกชนขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้การคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๐ อันเนื่องจากการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการเรียกเก็บอัตราดอกเบี้ย

๓.๒ ผลงานในส่วนของการป้องกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน การดำเนินงานในส่วนนี้ประกอบด้วยคดีสำคัญ คือ คดีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเรื่องสิทธิของประชาชนผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อป้องกันไม่ให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนถูกละเมิด คดีการจำกัดสิทธิในการฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ให้รับผิดทางละเมิดเนื่องจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๓.๓ ผลงานในส่วนของการรักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชน การดำเนินการในส่วนนี้ประกอบด้วยคดีสำคัญคือ คดีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่ถูกคณะกรรมการการเลือกตั้งตัดสิทธิรับสมัครไปแล้วเพราะเหตุขาดคุณสมบัติเนื่องจากเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐให้กลับเป็นผู้ได้สิทธิคืนมาอีกครั้ง

๔. ผลการดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญที่มิได้ปรากฏในรูปของปัญหาคดี นอกจากผลการดำเนินงานในรูปแบบที่เป็นกรณีปัญหาทางคดีแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญยังมีการดำเนินงานในรูปแบบอื่นอันเป็นการสนับสนุนการปฏิรูปการเมือง ทั้งทางตรงและทางอ้อมอีกหลายประการ ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องครอบคลุมกับการควบคุมกฎหมาย การกำกับพฤติกรรมทางอำนาจและการ

คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่นเดียวกัน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นบทบาทในด้านการเผยแพร่ความรู้ด้านข้อมูลข่าวสาร การศึกษาวิจัยทางวิชาการ การสัมมนาทางวิชาการและปฏิบัติการ การจัดนิทรรศการและการร่วมมือกับองค์กรอื่นในประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญและการปฏิรูปการเมือง ทั้งนี้ประมวลให้เห็นเป็นรูปธรรมได้ดังต่อไปนี้ คือ

๔.๑ ผลงานด้านการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ได้แก่ การจัดทำข้อควรรู้ศาลรัฐธรรมนูญ การจัดทำโฮมเพจศาลรัฐธรรมนูญในอินเตอร์เน็ต การจัดทำจดหมายข่าวศาลรัฐธรรมนูญ การออกอากาศทางวิทยุรัฐสภาและรายการโทรทัศน์ การจัดทำแผ่นพับศาลรัฐธรรมนูญ การจัดทำวารสารศาลรัฐธรรมนูญ การจัดทำรวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ การให้บริการการฝึกอบรมและศึกษาดูงานและการจัดนิทรรศการศาลรัฐธรรมนูญพบประชาชนทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

๔.๒ ผลงานด้านการศึกษาวิจัยทางวิชาการ ได้แก่ การจัดทำการศึกษาวิจัยประเด็นปัญหาของรัฐธรรมนูญและการปฏิรูปการเมือง ทั้งที่ได้ดำเนินการแล้วและอยู่ระหว่างดำเนินการ เช่น เรื่องศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ เรื่องเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๔ และมาตรา ๒๖๖ เรื่องหลักเกณฑ์พื้นฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขกับสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เรื่องประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เรื่อง สิทธิและเสรีภาพของบุคคลกับสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพ เรื่องสิทธิของบุคคลตามรัฐธรรมนูญกับสิทธิของบุคคลตามที่กฎหมายกำหนด เรื่องหน้าที่พลเมืองและศีลธรรมอันดีของประชาชน เรื่องความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน เรื่องสิทธิของบุคคลและนิติบุคคลตามมาตรา ๔๖ มาตรา ๕๖ และมาตรา ๒๙๐ ของรัฐธรรมนูญ เรื่องการอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา ๒๘ เรื่องปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับหรือการกระทำของบุคคลตามมาตรา ๑๙๘ เรื่องพฤติกรรมและการกระทำที่ส่อว่า

จงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายของผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๓๐๓ เรื่องการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของบุคคลหรือพรรคการเมืองที่ขัดกับข้อห้ามในมาตรา ๖๓

๔.๓ ผลงานด้านการสัมมนา ได้แก่ การสัมมนาเรื่องเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ เรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญเรื่องอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับพันธะผูกพันของมติพรรค เรื่องสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในความเป็นจริงและในทางปฏิบัติ เรื่องการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เรื่องการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมและมาตราการของรัฐที่ไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรม

๔.๔ ผลงานด้านการจัดนิทรรศการในส่วนภูมิภาค ได้แก่ การจัดนิทรรศการ ศาลรัฐธรรมนูญพบประชาชน ในจังหวัดขอนแก่น และจังหวัดสงขลา รวมทั้งการจัดสัมมนาทางวิชาการร่วมด้วย

คุณค่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ กับนัยของการปฏิรูปตามรัฐธรรมนูญ

*ดร. เชาวนะ ไตรมาศ**

ศาลรัฐธรรมนูญ หากมองลึกเข้าไปถึงกิจการภายใน ครอบคลุมทั้งองค์รวม (holistic) อย่างทั่วด้าน ไม่ว่าในส่วนของฐานที่มา สถานะ บทบาท บริบทแวดล้อม อำนาจหน้าที่และคำวินิจฉัยแล้ว จะเห็นได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญนั้นมิได้จำกัดกรอบอยู่แต่เฉพาะการเป็นองค์กรตีความ (interpretation) เท่านั้น แต่ศาลรัฐธรรมนูญต้องมีส่วนช่วยอย่างสำคัญในการแก้ไขปัญหา(correction) จากการใช้รัฐธรรมนูญหรือการนำรัฐธรรมนูญไปปฏิบัติ และในการสร้างวิวัฒนาการของการเปลี่ยนแปลง (advancement) จากการใช้รัฐธรรมนูญนั้นด้วย

การที่รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นหลักประกันของการปกครองโดยกฎหมาย (rule of law) จะสามารถช่วยเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับประชาชนให้ดำรงอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ยอมรับร่วมกันได้ ต่างมีความมั่นคงไม่มีใครกดขี่คุกคามใครได้ นั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐาน ๒ ประการ คือประการแรก รัฐธรรมนูญนั้นมีบทบัญญัติหรือเนื้อหาสาระที่ดีมีความยุติธรรม และสร้างรูปแบบของการเมืองการปกครองที่ดี กับประการที่สอง คือ รัฐธรรมนูญนั้นต้องได้มีการนำไปปฏิบัติให้เกิดผลกระทบต่อการสร้างวิวัฒนาการของความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองที่ดีนั้นด้วย

ปัญหาใหญ่ของรัฐธรรมนูญ จึงอยู่ที่ปัญหาในการนำไปใช้ (implementation) ทำอย่างไรให้รัฐธรรมนูญที่ดีสามารถนำไปใช้ให้บรรลุผลตามเป้าหมายและเกิดผลกระทบอันพึงปรารถนานั้นได้ ความกลัวเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ มักจะมีความวิตกกังวลว่า รัฐธรรมนูญนั้นจะไม่สามารถ

---

* ผู้อำนวยการสถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

นำไปปฏิบัติได้ ดังนั้น **แม้จะมีรัฐธรรมนูญที่ดีก็ไม่สามารถนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างวิวัฒนาการของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองได้** ปราชญ์ทางการเมืองในสมัยโบราณจึงให้ความสำคัญกับสิ่งที่เรียกว่า **เสถียรภาพของรัฐธรรมนูญ** ค่อนข้างมาก พยายามคิดค้นหากลไกในการป้องกันรักษาเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญ รูปแบบต่าง ๆ ขึ้นมาใช้ ทั้งในรูปแบบที่อาศัยกลไกของรัฐ กลไกของผู้ปกครอง และกลไกของประชาชนเองด้วย เช่น การปรับหรือออกแบบกลไกของรัฐให้มีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ การปลูกฝังคุณธรรมของผู้ปกครองให้ตั้งอยู่บนความสุจริตยุติธรรมเอื้อเฟื้อต่อสิทธิประโยชน์ของประชาชนทั้งในด้านชีวิตร่างกายและทรัพย์สิน การสร้างราษฎรที่มีความฉลาด อดกลั้นและมีหลักธรรม เพื่อให้มีจิตใจที่สุขุมรอบครอบเพียงพอที่จะเคารพกฎหมาย และดำรงชีวิตในแนวทางที่เกื้อกูลต่อการสงวนรักษารัฐธรรมนูญ[๑]

สำหรับรัฐสมัยใหม่ในปัจจุบันที่เรียกว่า รัฐประชาชาติ (Nation State) ซึ่งเชื่อในเรื่องความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญนั้นได้ให้ความสำคัญกับจุดเน้นใหม่ ในเรื่องของ**การควบคุมมิให้กฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ** โดยการสร้างกลไกพิเศษแยกออกมาเป็นเอกเทศ ซึ่งมีใช้อยู่ใน ๒ รูปแบบด้วยกัน คือ (๑) แบบกระจายอำนาจหลายองค์กร (decentralization) และ (๒) แบบรวมอำนาจองค์กรเดียว (centralization) โดยแบบแรกใช้ในประเทศอเมริกาอาศัยกลไกของศาลสูงสุด (supreme court) ส่วนแบบที่สองนั้นใช้ในประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน เกาหลีใต้โดยอาศัยกลไกของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Constitutional tribunal) และศาลรัฐธรรมนูญ (Constitutional Court)[๒]

ในกรณีของประเทศไทยได้ใช้แบบรวมอำนาจที่องค์กรเดียว โดยเริ่มจากองค์กรที่เรียกว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๔๘๙ และรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ จนถึง พ.ศ. ๒๕๓๔ ก่อนที่จะเปลี่ยนมาเป็นองค์กรที่เรียกว่าศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ ในปัจจุบัน และโดยที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีเป้าหมายสำคัญเพื่อการปฏิรูปการเมือง

การปกครองด้วยนั้น ทำให้รัฐธรรมนูญไม่ได้เป็นแต่เพียงสิ่งที่เรียกว่ากฎหมายสูงสุดเพียงอย่างเดียว แต่ยังมีนัยอื่นรวมไปถึงการเป็นอุปกรณ์ในการสร้างวิวัฒนาการของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครอง การจำกัดควบคุมอำนาจรัฐและผู้ปกครองและการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชนพร้อมกันไปด้วย

ศาลรัฐธรรมนูญของไทย ซึ่งถือกำเนิดมาจากรัฐธรรมนูญและเรียกว่าเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ นั้น ย่อมต้องผูกพันกับพันธะตามรัฐธรรมนูญอย่างลึกซึ้ง เสมือนกับการเป็น**เงาสะท้อนภาพจำลองเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในทางปฏิบัติ** ด้วย ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจคิดและกระทำการใดๆ ที่เป็นการแปลกแยกแตกต่างไปจากพื้นฐานภายในเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งโดยกรอบกำหนดดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจึงตกอยู่ในวงล้อมของพันธะผูกพันที่ต้องรองรับกับการสนองตอบต่อความต้องการของรัฐธรรมนูญให้สมบูรณ์ครบถ้วนครอบคลุมในองค์ประกอบหลักทั้งต่อเป้าหมายในการปฏิรูปการเมืองการปกครอง และเจตนารมณ์ในการที่จะใช้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศการใช้รัฐธรรมนูญเป็นอุปกรณ์สร้างวิวัฒนาการของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครอง การใช้รัฐธรรมนูญจำกัดควบคุมอำนาจรัฐและผู้ปกครองและการใช้รัฐธรรมนูญส่งเสริมสิทธิเสรีภาพประชาชน ซึ่งนับเป็นพันธกิจ (mission) ที่สำคัญยิ่ง เต็มไปด้วยความยุ่งยากซับซ้อนและมีความลึกซึ้งละเอียดอ่อนสูง โดยเฉพาะต่อการแบกรับกับภาระความรับผิดชอบที่ต้องอาศัยทั้งความรอบรู้ประสบการณ์ความสามารถและจริยธรรมขั้นสูง

๑. ฐานที่มาของศาลรัฐธรรมนูญ : ศูนย์รวมของเอกภาพบนความแตกต่างหลากหลาย

โดยที่รัฐธรรมนูญปัจจุบัน ซึ่งเป็นฐานที่มาของศาลรัฐธรรมนูญ นั้นเป็นรัฐธรรมนูญที่ถือว่ามาจากความยินยอมของประชาชนโดยผ่านกระบวนการจัดทำของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยตัวแทนจากหลายภาคส่วน

ของประเทศ ซึ่งในความสลับซับซ้อนของขั้นตอนการจัดทำรัฐธรรมนูญ นั้น ได้รวมเอาความหลากหลายของแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ เข้าไปด้วย กล่าวโดยสรุปดังนี้ คือ

๑.๑ แนวความคิดกฎหมายมหาชน (Public Law) อิงหลักความเป็นกฎหมายสูงสุด (supreme law) และความเป็นกฎหมายพื้นฐานในการออกแบบการเมืองการปกครอง (fundamental law) ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญในการดำรงรักษาไว้ซึ่งความศักดิ์สิทธิ์ในฐานะที่เป็นกฎหมายสูงสุด โดยที่ต้องควบคุมกฎหมายอื่นมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ในขณะเดียวกันในการจัดระเบียบแบบแผนและการดำเนินกระบวนการทางการเมืองการปกครอง ก็ต้องตั้งอยู่บนครรลองกำกับของบรรทัดฐานอ้างอิงสูงสุดตามกติกาหลักทางการเมืองการปกครองของรัฐธรรมนูญตามหลักการปกครองโดยกฎหมาย (rule of law)

๑.๒ แนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) อิงหลักการใช้รัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นอุปกรณ์ในการออกแบบระบอบการเมืองการปกครองและจัดระเบียบกลไกการบริหารประเทศ เพื่อก่อให้เกิดผลในการสร้างวิวัฒนาการทางการเมืองการปกครองตามมาด้วย ทั้งนี้ โดยที่เน้นการจำกัดเหนี่ยวรั้งอำนาจของผู้ปกครองเป็นสำคัญ การได้มา การใช้ และการพ้นจากอำนาจของรัฐบาลย่อมเป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

๑.๓ แนวคิดเสรีนิยม (Liberalism) อิงหลักความสำคัญและความสามารถของประชาชนพลเมือง (citizen competence) สิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงเป็นสาระสำคัญเหนือกว่าเหตุผลทางอำนาจของรัฐ ทั้งนี้เป็นไปตามความเชื่อพื้นฐานเรื่องความมีเหตุผล ความสามารถและความใฝ่ดีของมนุษย์ ซึ่งเป็นไปตาม**สิทธิตามธรรมชาติ** (natural rights) ที่มนุษย์มีอยู่แล้วแต่ดั้งเดิม รัฐธรรมนูญจึงได้วางหลักประกันในการส่งเสริม รับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างกว้างขวาง ซึ่งครอบคลุมทั้งในเรื่องการขจัดอุปสรรคขัดขวางสิทธิเสรีภาพตามหลักเสรีนิยม การเคารพในคุณค่าของสิทธิเสรีภาพตามหลักปัจเจกชนนิยม การเอื้อประโยชน์สูงสุดตาม

หลักประโยชน์นิยม และการกระจายสิทธิประโยชน์ตามหลักพหุนิยม ได้แก่ การส่งเสริมสิทธิเสรีภาพด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และชุมชน การรับรองสิทธิเสรีภาพของความเป็นคน พลเมือง และความเสมอภาค การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การฟ้องร้องรัฐที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน การเข้าร่วมใช้อำนาจรัฐบางส่วนโดยตรง โดยเฉพาะด้านการเสนอกฎหมายและนโยบาย

๑.๔ แนวคิดปฏิบัตินิยม (Pragmatism) อิงหลักความเป็นไปได้ของการนำรัฐธรรมนูญไปปฏิบัติ ตามความเชื่อที่ว่ารัฐธรรมนูญที่สามารถสร้างวิวัฒนาการของความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองได้ขึ้นอยู่กับสาระสำคัญเกี่ยวกับความเป็นไปได้หรือการได้นำรัฐธรรมนูญไปใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติมากกว่าสาระสำคัญเกี่ยวกับความสมบูรณ์แบบของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป้าหมายสำคัญอยู่ที่เสถียรภาพของรัฐธรรมนูญ และการที่รัฐธรรมนูญจะมีเสถียรภาพได้ ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบพื้นฐานจาก ๒ ปัจจัย คือ ปัจจัยด้านสาระบัญญัติของรัฐธรรมนูญเองกับปัจจัยด้านกลไกกระบวนการในการบังคับใช้ โดยในส่วนของสาระบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้วางหลักดุลยภาพให้มีความสมดุลกันระหว่างอำนาจของผู้ปกครองที่จำกัดเฉพาะเพียงเพื่อสร้างความสามารถในการปกครอง โดยไม่ให้มีความเบ็ดเสร็จจนเป็นการกดขี่ครอบงำกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนสำหรับสร้างความสามารถในการทำหน้าที่พลเมืองดีได้ การวางหลักสัมพันธภาพให้มีการกระจายบทบาทโดยที่มีการเชื่อมโยงกันระหว่างการเมืองภาคนักการเมืองและการเมืองภาคพลเมือง ในส่วนของกลไกกระบวนการในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ได้วางหลักการออกแบบองค์กรอำนาจที่มีการแบ่งแยกหน้าที่ออกจากกันอย่างชัดเจน เช่น การแบ่งแยกระหว่างองค์กรที่เป็นฝ่ายใช้อำนาจ (Power User) การเมืองการปกครองโดยตรงทางในรูปขององค์กรนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ องค์กรที่เป็นฝ่ายตรวจสอบการใช้อำนาจ (Power Censor) ในรูปขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรที่เป็นฝ่ายกำกับติดตามการใช้อำนาจ (Power Monitor) ในรูปขององค์กรภาคประชาชนมีการกำหนดความสัมพันธ์

ระหว่างกัน และการกำหนดเงื่อนไขให้สามารถปรับแก้ตัวเองได้อย่างยืดหยุ่นจากกระบวนการปฏิบัติหรือระหว่างการใช้รัฐธรรมนูญด้วย

๒. สถานะของศาลรัฐธรรมนูญ : เงาสะท้อนภาพจำลองรัฐธรรมนูญในภาคปฏิบัติ

การที่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรสูงสุดในการวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญโดยที่คำวินิจฉัยเป็นเด็ดขาดและมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลและองค์กรอื่นของรัฐด้วยนั้น ถือว่าเป็นสถานะที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อรองรับการดำรงคงไว้ซึ่งความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญด้วย และด้วยสถานะดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นส่วนควบของอีกองคาพยพหนึ่ง (accompany organic) ที่แยกออกมาจากส่วนที่เป็นตัวบทและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นองคาพยพในส่วนที่แปรหรือแปลง (converse) ตัวบทและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญให้เกิดมีชีวิตและมีกิจกรรม (activity) ในภาคของการปฏิบัติจริง รวมทั้งการก่อให้เกิดผลทางปฏิบัติ (impact) ด้วย กล่าวอีกนัยก็คือ การเป็นเงาสะท้อนภาพจำลองรัฐธรรมนูญในภาคปฏิบัตินั่นเอง ทั้งนี้โดยส่งผลต่อลักษณะที่เกี่ยวกับสถานะของศาลรัฐธรรมนูญในมิติที่สำคัญคือ

๒.๑ สถานะของการเป็นองค์กรตุลาการ เพื่อรองรับการเป็นองค์กรตัดสินใจและชี้ผลการวินิจฉัยปัญหาคดีรัฐธรรมนูญให้เบ็ดเสร็จได้ในครั้งเดียวอย่างเป็นทางการ และมีการยอมรับความถูกต้องชอบธรรมที่ฐานะของผู้ตัดสิน (Subject) เป็นหลักสำคัญ โดยไม่ต้องมีการโต้แย้งลบล้างคำตัดสิน (Object) นั้นโดยองค์กรอื่นใดได้อีก

๒.๒ สถานะของการเป็นองค์กรสูงสุด เพื่อรองรับการเป็นองค์กรผู้ถือกฎในการดำรงรักษาความศักดิ์สิทธิของความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

๒.๓ สถานะของการเป็นองค์กรอิสระ เพื่อรองรับการเป็นองค์กรที่อยู่นอกเหนือพันธะผูกพันจากอำนาจ อิทธิพล ผลประโยชน์ส่วนได้เสียและอคติใด ๆที่เกี่ยวข้องกับบุคคลและองค์กรอื่น ๆ เว้นแต่พันธะผูกพันต่อรัฐธรรมนูญ

๒.๔ สถานะของการเป็นองค์กรวางแนวบรรทัดฐาน เพื่อรองรับการเป็นองค์กรกำกับแนวปฏิบัติในการใช้รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามครรลองของรัฐธรรมนูญ หรือความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

๒.๕ สถานะของการเป็นองค์กรเด็ดขาด เพื่อรองรับการเป็นองค์กรรวมศูนย์ความเป็นเอกภาพของอำนาจการตัดสินใจ กระบวนการตัดสินใจและผลของการตัดสินใจที่มีต่อการแก้ไขปัญหาจากการใช้รัฐธรรมนูญ

๒.๖ สถานะของการเป็นองค์กรที่ก่อผลผูกพัน เพื่อรองรับการเป็นองค์กรในการสนองตอบต่อเจตนารมณ์เป้าหมายของรัฐธรรมนูญเพื่อก่อผลกระทบต่อการสร้างวิวัฒนาการของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองตามเป้าหมายของการปฏิรูปการเมืองการปกครอง

๒.๗ สถานะของการเป็นองค์กรชำนาญพิเศษ เพื่อรองรับการเป็นองค์กรในการบำบัดแก้ไขเยียวยาปัญหาทั้งหลายทั้งปวงที่เกิดจากการใช้รัฐธรรมนูญให้สำเร็จเสร็จสิ้น และลุล่วงผลโดยมีทางออกที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มีทางเลือกที่ก้าวหน้าส่งผลต่อพัฒนาการใหม่ของการใช้รัฐธรรมนูญให้ส่งประโยชน์ตามความต้องการของสังคม และประเทศชาติได้มากขึ้น

๓. บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญ : กลไกของการแก้ไขปัญหาและสร้างวิวัฒนาการตามเจตนารมณ์เหนือการตีความตามตัวบทในกรอบจำกัด

ความเข้าใจทั่วไปที่ว่าศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทในการตีความข้อกฎหมายไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญ นั้น เป็นเพียงเสี้ยวหนึ่งของข้อเท็จจริงเท่านั้น เพราะหากพิจารณาตามกรอบของฐานอ้างอิงทั้งจากที่มาและสถานะของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว จะพบว่าศาลรัฐธรรมนูญนั้น มีบทบาทหลักอยู่ใน ๒ ระดับด้วยกัน คือ (๑) **ระดับพื้นฐานศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทในการแก้ปัญหาการใช้รัฐธรรมนูญ และ (๒) ระดับสูงศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทในการปฏิรูปการเมืองการปกครองด้วย** ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญจะมีปัญหาก็ต่อเมื่อมีการใช้เกิดขึ้นและมีฝ่ายต่างๆ เข้าเกี่ยวข้อง ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญต้อง

เข้าไปกำกับเพื่อรักษาไว้ซึ่งครรลองของรัฐธรรมนูญตามบทบาทในระดับพื้นฐาน ซึ่งเป็นบทบาทที่หวังผลในปัจจุบัน ในขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มุ่งหวังที่จะใช้เพื่อการปฏิรูปการเมืองการปกครองนั้น ย่อมคาดหวังต่อผลที่จะเกิดขึ้นตามมาในอนาคตด้วย จึงทำให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องเข้าไปมีส่วนในการสนองเจตนารมณ์เป้าหมายของรัฐธรรมนูญ ตามบทบาทในระดับสูง ซึ่งเป็นบทบาทที่หวังผลต่อการสร้างความเปลี่ยนแปลงในรูปของการสร้างผลกระทบสืบเนื่องต่อไปในอนาคตระยะยาว

เมื่อพิจารณาตามกรอบกำหนดของบทบาทดังกล่าว จะเห็นได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญนั้นมีบทบาทที่ต้องมุ่งสนองเจตนารมณ์เป้าหมายของรัฐธรรมนูญในมุมกว้างมากกว่าการจำกัดกรอบเฉพาะการตีความตามตัวบทในมุมแคบ ซึ่งเป็นบทบาทที่กินความครอบคลุม ทั้งในระดับพื้นฐานซึ่งหวังผลต่อปัจจุบันในรูปของการแก้ไขปัญหาการใช้รัฐธรรมนูญ เพื่อรักษาไว้ซึ่งครรลองของรัฐธรรมนูญ และบทบาทในระดับสูงซึ่งหวังผลต่ออนาคต ในรูปของการสนองเจตนารมณ์เป้าหมายของรัฐธรรมนูญ เพื่อผลต่อการสร้างวิวัฒนาการของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองต่อไปในระยะยาวด้วย

ทั้งนี้ การที่ศาลรัฐธรรมนูญจะสามารถสนองตอบต่อบทบาททั้ง ๒ ระดับดังกล่าว ให้บรรลุผลตามเป้าหมายได้ดีมีประสิทธิภาพเพียงใด ก็ขึ้นอยู่กับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญว่าคำวินิจฉัยนั้นจะวางน้ำหนักในการสนองตอบต่อเป้าหมายในระดับใด ในระดับพื้นฐานหรือระดับสูง ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับรูปแบบของคดี และความซับซ้อนของปัญหาในคดีรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังรวมไปถึงข้อคำนึงในการวางแนวบรรทัดฐานของคำวินิจฉัยด้วยว่าจะสามารถนำเอาคำวินิจฉัยซึ่งมีความเป็นเด็ดขาดและมีผลผูกพันด้วยนั้นไปใช้เป็นหลักอ้างอิงในการแก้ปัญหาการใช้รัฐธรรมนูญ และการปฏิรูปการเมืองการปกครองได้ในขอบเขตของเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ใด เน้นการวางแนวบรรทัดฐานที่ใช้ได้กว้างขวางครอบคลุมเป็นการทั่วไป (Generalization) หรือเน้นการวางหลักบรรทัดฐานที่ใช้ได้จำกัดวงแคบเฉพาะกรณี (Specification)

เมื่อพิจารณาร่วมกันทั้งบทบาทและความสำคัญของคำวินิจฉัยแล้ว จะเห็นได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญนั้น มิได้เป็นเพียงองค์กรตีความตามตัวบทที่มุ่งยุติคดีเพียงในระดับของการชี้ผลถูกผิด ผลขัดแย้งหรือไม่ขัดแย้ง และผลต่อความยุติธรรมของคู่กรณีเป็นเป้าหมายในบั้นปลายเท่านั้น แต่ศาลรัฐธรรมนูญยังต้องสามารถแก้ปัญหาพื้นฐานจากการใช้รัฐธรรมนูญให้สำเร็จลุล่วงตามครรลองของรัฐธรรมนูญ (constitutionality) พร้อมๆ กันไปกับการสนองเจตนารมณ์เป้าหมายของรัฐธรรมนูญ (spirit of constitution) ในการสร้างวิวัฒนาการต่อการเปลี่ยนแปลงในอนาคต ตามเป้าหมายของการปฏิรูปการเมืองการปกครอง ซึ่งเป็นการสร้างผลกระทบในวงกว้างและต่อผลในอนาคตระยะยาวอีกด้วย

๔. บริบทแวดล้อมของศาลรัฐธรรมนูญ : ความสัมพันธ์เชื่อมโยงที่สลับซับซ้อนของเงื่อนคดีเหนือกว่า สถานะจำเพาะของคู่กรณี

โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องเกาะเกี่ยวอยู่กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จำนวน ๓๓๖ มาตราประกอบด้วย ๑๒ หมวด กับบทเฉพาะกาล รวมทั้งการเกาะเกี่ยวกับเจตนารมณ์เป้าหมายและเจตนารมณ์ย่อยอีกหลายประการ อาทิ การใช้รัฐธรรมนูญเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมือง การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้มีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้นตลอดทั้งปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น[๓]

โดยนัยดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญนั้นต้องดำรงอยู่ท่ามกลางบริบทแวดล้อมที่มีมิติซับซ้อน ทั้งในส่วนของตัวบทและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งครอบคลุมและสัมพันธ์เชื่อมโยงกันทั้ง ๑๒ หมวด และบทเฉพาะกาล การมีฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับของรัฐ องค์กร ตัวบุคคล กฎหมาย กิจกรรม และกระบวนการทางการเมืองการปกครองในขั้นตอนต่างๆ อีกจำนวนมาก รวมทั้งความละเอียดลึกซึ้งของมิติในเชิงนามธรรม (abstract dimension) อีกด้วย เช่น อธิปไตย ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ

ประโยชน์สาธารณะ และการเลือกปฏิบัติ ฯลฯ เป็นต้น

ลักษณะสำคัญของบริบทแวดล้อมอันเป็นเงื่อนไขจำเป็นดังกล่าว ย่อมส่งผลต่อความสลับซับซ้อนของคดี การพิจารณาวินิจฉัย และผลที่คาดหมายจากคำวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญตามไปด้วยโดยเฉพาะผลที่มีต่อคู่กรณีในคดีรัฐธรรมนูญ ซึ่งหลายกรณีที่ต้องมีพิจารณาร่วมกันในกรอบของความสัมพันธ์เกี่ยวโยงตามเงื่อนไขของบริบทแวดล้อมอื่นที่อยู่นอกเหนือไปจากสถานะจำเพาะของคู่กรณี ตัวอย่างเช่นกรณีการวินิจฉัยการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกจากการพิจารณาสถานะจำเพาะของตัวนักการเมืองนั้นๆ แล้ว ยังจำเป็นต้องมีการเชื่อมโยงไปถึงบริบทแวดล้อมอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันด้วย ได้แก่ ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบาท อำนาจ - หน้าที่ สังกัด การกระทำ และผลกระทบ ที่เกี่ยวเนื่องกับระบบและระบอบของกลไกกระบวนการทางการเมืองการปกครอง อื่นๆ เช่น การพิจารณาการปฏิบัติหน้าที่ตามสถานะที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนด การปฏิบัติหน้าที่ในบทบาทของความเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยตามระบอบประชาธิปไตย การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นสมาชิกอยู่ในสังกัดของพรรคการเมือง การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรนิติบัญญัติ การปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบหรือการรับรองให้ความยินยอมฝ่ายบริหารตามครรลองของระบบรัฐสภา และการปฏิบัติหน้าที่ในบทบาทของกรรมาธิการ ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวส่งผลต่อรูปแบบของกิจกรรมทางการเมืองและผลกระทบต่อระบบการเมืองการปกครองที่แตกต่างกัน ยิ่งถ้าคู่กรณีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นเป็นพรรคการเมืองด้วยแล้ว ก็จะยิ่งเพิ่มความซับซ้อนในรูปของการพิจารณาที่มีทั้งการแยกเฉพาะส่วนของพรรคการเมืองกับส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากกันแล้วจึงทำการพิจารณาเชื่อมโยงระหว่างกัน เพื่อชั่งน้ำหนักในการตัดสินในขั้นสุดท้ายว่า ฝ่ายใดที่มีการกระทำขัดกับรัฐธรรมนูญ เพราะโดยทั่วไปแล้ว ข้ออ้างในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น หากแยกพิจารณาเป็นเอกเทศเฉพาะตัวแล้วจะเห็นว่า สามารถกระทำได้อย่างกว้างขวางและมักจะอยู่ในข่ายที่เป็นการปฏิบัติ

หน้าที่ด้วยกันทั้งสิ้นไม่ว่าจะอ้างว่าเป็นการกระทำในฐานะ บทบาท หรืออำนาจหน้าที่ใด แต่เมื่อมาพิจารณาร่วมกันกับบริบทแวดล้อมภายใต้เงื่อนไขของความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองด้วยแล้ว อาจทำให้น้ำหนักของดุลยการพิจารณานั้นเปลี่ยนไป กลับกลายเป็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นฝ่ายกระทำผิดรัฐธรรมนูญไม่ใช่พรรคการเมืองได้เหมือนกัน ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าบางครั้งคดีรัฐธรรมนูญหากพิจารณาอย่างผิวเผินแบบแยกส่วนเฉพาะบางจุดบางด้านของคู่กรณีเพียงอย่างเดียว ไม่มองให้ละเอียดลึกซึ้งครอบคลุมถึงเงื่อนไขของบริบทแวดล้อมและความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างกันกับส่วนอื่นๆ ที่อยู่นอกเหนือออกไปในมุมกว้างอย่างทั่วด้านและมีความครบถ้วนสมบูรณ์เพียงพอแล้ว อาจเห็นหรือคาดหวังต่อผลของการพิจารณาวินิจฉัยที่ได้ตัดสินอยู่ในใจไว้ ล่วงหน้าแล้วนั้นคลาดเคลื่อนกับความเป็นจริง ซึ่งอาจทำให้ขัดหรือแย้งกับความรู้สึกต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้ ทั้งๆ ที่คำวินิจฉัยนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานของความถูกต้องยุติธรรม ทั้งตามข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงแล้วก็ตาม

นอกจากนี้ยังรวมถึงบริบทแวดล้อมอื่นที่อยู่นอกกระบวนการพิจารณาคดีและเหนือการควบคุมของศาลรัฐธรรมนูญ ในรูปของการเคลื่อนไหวด้วยเหตุผลส่วนตัวของคู่กรณีเองและแนวร่วมภายนอก โดยเฉพาะเหตุผลทางการเมือง โดยผ่านกลไกของสื่อสารมวลชน เพื่อก่อให้เกิดกระแสความรู้สึกความรู้ความเข้าใจ และความคาดหวังของสาธารณชนต่อผลของคดีไปในทางหนึ่งทางใดที่เป็นประโยชน์ต่อฝ่ายตนและเป็นโทษต่อฝ่ายตรงข้าม ทั้งนี้เนื่องจากคดีที่เกี่ยวข้องกับการเมืองและนักการเมืองนั้น ย่อมจะมีแนวร่วมที่เป็นฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายที่คัดค้านเข้ามามีส่วนร่วมเป็นภาคีอยู่ในการต่อสู้คดีด้วยเสมอ นอกจากนี้ การที่คดีรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่มีผลเชื่อมโยงกับประโยชน์สาธารณะ จึงได้รับความสนใจจากสาธารณชนและนักวิชาการจากหลายฝ่าย ซึ่งมักจะมีการแสดงความคิดเห็นต่อกรณีนั้นๆ ด้วยทัศนะที่แตกต่างกันได้ แม้ว่า บริบทแวดล้อมในส่วนนี้จะมิใช่เงื่อนไขในการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงก็ตาม แต่ศาลรัฐธรรมนูญในฐานะที่

เป็นศาลมหาชนก็สามารถใช้ประโยชน์ทางอ้อมจากบริบทแวดล้อมดังกล่าวได้ ในรูปของการรวบรวมและรับทราบข้อมูลข่าวสารที่กว้างขวางและหลากหลาย จากภายนอก แม้ว่าจะมิได้มีอิทธิพลต่อการใช้ดุลยพินิจหรือส่งผลต่อคำวินิจฉัยโดยตรงก็ตาม แต่กระนั้นก็ตาม หากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่ากรณีใดที่จะนำไปสู่ผลกระทบอันไม่พึงประสงค์ ซึ่งไม่สามารถคาดหมายหรือควบคุมได้ ศาลรัฐธรรมนูญก็จะต้องใช้ความพยายามในการที่จะผ่อนคลายและระงับยับยั้งไว้ในรูปของการให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและเป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในรูปแบบที่พึงกระทำภายใต้ขอบเขตที่ศาลรัฐธรรมนูญกระทำได้ โดยที่หลีกเลี่ยงแนวทางที่จะเป็นการโต้ตอบในรูปของความขัดแย้งไม่ว่าในการโต้แย้งหักล้างข้อวิพากษ์วิจารณ์ การเสนอความคิดข้อเท็จจริงหรือข้อมูลข่าวสารที่อาจนำไปสู่การแตกแยกหรือแบ่งแยกออกเป็นฝักฝ่ายหรือขยายให้เกิดผลต่อความขัดแย้งที่รุนแรงต่อไปได้

๕. อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ : อำนาจการตีความเหนือข้อจำกัดของพรมแดนอำนาจ

แม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญเป็นกลไกหนึ่งขององค์กรอำนาจตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับองค์กรอำนาจอื่น แต่โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตีความ ขณะที่องค์กรอำนาจอื่น เช่นองค์กรนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญต่างๆ เป็นองค์กรใช้อำนาจ นั้นทำให้เส้นแบ่งในการกำหนดพรมแดนอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ต่างไปจากองค์กรอำนาจเหล่านั้นด้วยแม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะอยู่ภายใต้กรอบกำหนดตามหลักการจำกัดอำนาจขององค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศที่กำหนดว่าหากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ก็ไม่มีอำนาจ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อกำหนดขอบเขตอำนาจไม่ให้มีความเบ็ดเสร็จและเพื่อกำหนดเงื่อนไขระเบียบความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรเช่นเดียวกันกับองค์กรอำนาจอื่นก็ตาม กล่าวอีกนัย ศาลรัฐธรรมนูญก็เป็นองค์กรที่มีอำนาจอยู่ในขอบเขตตามที่จำกัด

ไว้ภายใต้กรอบกำหนดของรัฐธรรมนูญ นั่นเอง

การใช้อำนาจตีความของศาลรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการกระทำหรือใช้อำนาจของบุคคลและองค์กร เช่น นักการเมืองหรือบุคลากรในตำแหน่งระดับสูงขององค์กรอำนาจต่างๆ และองค์กรสถาบันทางการเมืองการปกครองหรือองค์กรอำนาจต่างๆ รวมทั้งพรรคการเมืองและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญด้วย ทั้งนี้ ในการใช้อำนาจตีความของศาลรัฐธรรมนูญ นั้น แม้จะถูกจำกัดในเขตอำนาจว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตีความบุคคลและองค์กรใดได้หรือไม่ก็ตาม แต่ในส่วนที่ศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่า การกระทำหรือการใช้อำนาจใดของบุคคลและองค์กรชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น เป็นคนละส่วนกันกับเขตอำนาจที่กำหนดว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะตีความบุคคลหรือองค์กรใดได้หรือไม่ เพราะถ้าพิจารณาตามกรอบนี้แล้ว จะถือว่าเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ นั้น จำกัดเฉพาะบุคคลหรือองค์กรบางองค์กรที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้เท่านั้น แต่เมื่อพิจารณาเฉพาะในกรอบที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจตีความในส่วนที่เป็นการพิจารณาวินิจฉัยว่า การกระทำหรือการใช้อำนาจใดชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น ไม่ได้ถูกจำกัดตามไปด้วย

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าเขตอำนาจขององค์กรที่ใช้อำนาจตีความอย่างศาลรัฐธรรมนูญ จึงมีความแตกต่างจากเขตอำนาจขององค์กรทั่วไปที่ใช้อำนาจโดยตรง ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีเส้นแบ่งในการกำหนดพรมแดนอำนาจ ๒ ชั้น โดยชั้นแรกมีขอบเขตที่จำกัด ซึ่งเป็นอำนาจในส่วนของการรับหรือไม่รับคดีเกี่ยวกับบุคคลหรือองค์กรใดเข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญกับชั้นที่สองซึ่งมีขอบเขตที่ไม่จำกัด เป็นอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยเพื่อตีความว่า การกระทำและการใช้อำนาจใดของบุคคลหรือองค์กรเหล่านั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ เหตุผลหนึ่งที่ต้องจัดลำดับชั้นและแยกเส้นแบ่งพรมแดนอำนาจดังกล่าวก็เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญได้ทำหน้าที่เป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาจากการใช้รัฐธรรมนูญได้ด้วย นอกเหนือจากการเป็นเพียงองค์กรผู้ชี้ถูกชี้ผิด ซึ่งในกระบวนการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการ

ใช้รัฐธรรมนูญนั้น ถ้าหากว่าปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นไม่มีขอบเขตจำกัด ศาลรัฐธรรมนูญก็จำเป็นต้องเจาะเข้าสู่เงื่อนปมของปัญหาเหล่านั้นได้อย่างไม่จำกัดขอบเขตได้ด้วย เพื่อเป้าหมายสุดท้ายของการทำภารกิจคือ การแก้ไขที่ปมปัญหาเหล่านั้นให้สำเร็จเสร็จสิ้นจนลุล่วงถึงผลบั้นปลาย ทั้งนี้ เพราะการกระทำและการใช้อำนาจของบุคคลและองค์กรนั้นย่อมมีรูปแบบและแบบแผนที่มีความแตกต่างหลากหลายและซับซ้อนเกินกว่าที่กำหนดไว้เป็นข้อห้ามที่เฉพาะเจาะจงได้ รวมทั้งยังเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมที่ไม่เกี่ยวข้องหรือปรากฏในรูปของบทบัญญัติของข้อกฎหมายอีกด้วย ดังนั้น การจำกัดเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนนี้ก็จะเป็นอุปสรรคในการขัดขวางการทำหน้าที่สำคัญของศาลรัฐธรรมนูญตามไปด้วย ซึ่งหากศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถขยายเขตอำนาจการตีความให้ครอบคลุมไปถึงการสามารถสืบเสาะแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับรูปแบบและแบบแผนของพฤติกรรมของบุคคลและองค์กรที่ขยายออกไปนอกขอบเขตที่กฎหมายกำหนด หรือพ้นออกไปจากกรอบกำหนดตามความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่สามารถพิจารณาวินิจฉัยเพื่อตีความได้ว่า การกระทำและการใช้อำนาจนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่เพราะไม่สามารถก้าวทะลุทะลวงเข้าไปสู่ข้อเท็จจริงในมิติที่เกี่ยวข้องอื่นตามการกระทำและการใช้อำนาจที่ไม่มีขอบเขตจำกัดของบุคคลและองค์กรต่าง ๆ เหล่านั้นได้ ซึ่งจะเป็นจุดอ่อนให้ศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถอุดช่องว่างและแก้ไขปัญหาจากการใช้รัฐธรรมนูญได้ ความสำคัญของประเด็นปัญหาเหล่านี้ รัฐธรรมนูญก็ได้พยายามแก้ไขไว้ด้วยบทบัญญัติในบางมาตราของรัฐธรรมนูญเองดังเช่นในมาตรา ๗ ที่ระบุว่า “ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของความพยายามในการทำให้รัฐธรรมนูญมีผลในทางปฏิบัติและแก้ไขปัญหาจากการใช้รัฐธรรมนูญได้

๖. หน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ : ความจำเป็นในการอำนวยบริการความยุติธรรมสาธารณะตามฐานความคาดหวังมากกว่าฐานความเป็นจริง

การที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องรับผิดชอบในคดีมหาชน ซึ่งเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะของส่วนรวม จึงต้องชั่งน้ำหนักระหว่างการพิจารณาตัดสินวินิจฉัยคดีความ เพื่อผลเฉพาะกรณีของคดีความนั้น ๆ (specific case) หรือเพื่อผลต่อการแก้ไขปัญหาทั่วไปของเรื่องนั้น ๆ (general problem) ทั้งนี้เพื่อบรรลุถึงเป้าหมายสูงสุดของการเป็นองค์กรที่มีความรับผิดชอบพื้นฐานในการตัดสินคดีมหาชน ซึ่งเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนรวมได้อย่างแท้จริงไม่จำกัดอยู่แต่เฉพาะประโยชน์ของคู่กรณีเท่านั้น

ในการยกระดับการอำนวยบริการความยุติธรรมสาธารณะที่เกิดจากคดีรัฐธรรมนูญในระดับที่สูงขึ้นจากฐานความเป็นจริงไปสู่ฐานความคาดหวังมากยิ่งขึ้น (expectation fulfilment) นั้น ขึ้นอยู่กับรูปแบบของคดีที่เกิดขึ้นด้วยว่า จำเป็นจะต้องทำการตัดสินวินิจฉัยให้มีผลต่อการบรรลุเป้าหมายความรับผิดชอบในระดับใด เช่น การหวังผลต่อการคุ้มครองป้องกัน การหวังผลต่อการแก้ไขเยียวยา การหวังผลต่อการยุติหรือระงับยับยั้ง การหวังผลต่อการหยุดยั้งอย่างถาวร การหวังผลต่อการลบล้างหรือควบคุมผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์ และการหวังผลต่อการสร้างเสริมให้เกิดผลกระทบในสิ่งอันพึงปรารถนาฯลฯ เป็นต้น

เหตุผลสำคัญที่ศาลรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องยกระดับการอำนวยความยุติธรรมสาธารณะในระดับฐานความคาดหวัง นั้น มีอยู่หลายประการ คือ (๑) ความจำเป็นในการวางแนวบรรทัดฐานของคำวินิจฉัยเพื่อเป็นหลักอ้างอิงทั้งระดับที่เป็นบรรทัดฐานเฉพาะกรณีและบรรทัดฐานในกรณีทั่วไป (๒) ความจำเป็นในการขยายผลการแก้ไขปัญหาคดีรัฐธรรมนูญจากผลในระดับเฉพาะกรณีไปสู่ผลในระดับของประเด็นปัญหาทั่วไป (๓) ความจำเป็นในการควบคุมผลกระทบอันไม่พึงประสงค์จากผลของคดีเฉพาะกรณี ในการที่จะถูกนำไปใช้เป็นหลักอ้างอิงเป็นกรณีทั่วไปที่ทำให้ประโยชน์สาธารณะเสียหาย

(๔) ความจำเป็นในการเสริมสร้างผลกระทบอันพึงปรารถนาให้เกิดขึ้นแก่ประโยชน์สาธารณะทั่วไป นอกเหนือจากประโยชน์เฉพาะของคู่กรณี (๕) ความจำเป็นในการบรรลุผลบั้นปลายของการทำภารกิจตามเจตนารมณ์เป้าหมายของรัฐธรรมนูญที่มุ่งหวังต่อการปฏิรูปการเมืองโดยการสร้างวิวัฒนาการของความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองให้เกิดขึ้นต่อไปในอนาคตระยะยาวได้

๗. คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ : การผลิตความยุติธรรมสาธารณะเพื่อส่งมอบประโยชน์สุข แก่ส่วนรวม

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้น นอกจากอำนวยความยุติธรรมให้แก่คู่กรณีแล้ว ยังส่งประโยชน์ต่อส่วนรวมทั้งทางตรงและทางอ้อมอีกด้วย[๔] ซึ่งเป็นประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับรัฐและระบบการเมือง ประชาชน การปฏิรูปการเมือง การปกครอง และประโยชน์ต่อรัฐธรรมนูญเองด้วย

ประโยชน์ในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐและระบบการเมือง ได้แก่ (๑) การรักษาระบอบการเมืองให้เป็นไปตามครรลองของอุดมการณ์ประชาธิปไตย โดยการกำกับควบคุมกลไกการเมืองการปกครองให้อยู่ในกรอบของหลักการปกครองด้วยกฎหมาย (๒) การสร้างประสิทธิภาพทางการเมือง โดยการช่วยคลี่คลายสถานการณ์ตึงเครียดจากความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นจากปัญหากรณีพิพาทเกี่ยวกับการแข่งขันทางอำนาจ การใช้อำนาจและการเปลี่ยนแปลงอำนาจ (๓) การสร้างความสามารถทางการปกครอง โดยการช่วยอำนวยการปกครองให้เกิดดุลยภาพในการจัดระเบียบอำนาจและความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ราบรื่นระหว่างองค์กรอำนาจของกลไกการปกครอง (๔) การสร้างศักยภาพของรัฐ โดยการเชื่อมประสานช่องว่างความแตกต่างและเป้าหมายผลประโยชน์ความต้องการร่วมระหว่างรัฐกับประชาชน

ประโยชน์ในส่วนที่เกี่ยวกับประชาชน ได้แก่ (๑) การรักษาและคุ้มครองป้องกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยการรองรับการใช้สิทธิเสรีภาพ

ตามรัฐธรรมนูญของประชาชน (๒) การระงับยับยั้งภัยคุกคามสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยการเหนี่ยวรั้งการใช้อำนาจเกินขอบเขตและละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากองค์กรอำนาจรัฐ (๓) การส่งเสริมความเข้าใจและสร้างแรงจูงใจในการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวาง โดยการเผยแพร่ความรู้ และช่วยแก้ไขข้อพิพาทขัดแย้งในหมู่ประชาชนด้วยกันเอง

ประโยชน์ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิรูปการเมืองการปกครองได้แก่ (๑) การดำรงจุดมุ่งหมายของการปฏิรูปการเมืองการปกครอง อาทิเช่น การจำกัดควบคุมอำนาจของบุคคลและองค์กรอำนาจในฝ่ายปกครองให้อยู่ในกรอบของความชอบตามรัฐธรรมนูญ การรับรองสิทธิประโยชน์ของผู้ใต้ปกครองโดยการคุ้มครองป้องกันและแก้ไขการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน การรักษาเสถียรภาพและประสิทธิภาพของระบบการเมือง (๒) การกำกับกระบวนวิธีปฏิบัติของการปฏิรูปการเมืองการปกครองอาทิเช่น การกำกับกระบวนวิธีในการบังคับใช้กฎหมาย กระบวนวิธีในการควบคุมพฤติกรรมทางอำนาจของผู้ปกครอง กระบวนวิธีในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน (๓) การกำหนดกลไกปฏิบัติในการปฏิรูปการเมืองการปกครอง อาทิเช่น การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจากการใช้อำนาจ และปัญหาข้อติดขัดหรืออุปสรรคในการใช้อำนาจให้แก่องค์กรอิสระต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญให้เกิดดุลยภาพในการใช้อำนาจและประสานสัมพันธภาพทางอำนาจระหว่างองค์กรให้ดำเนินไปด้วยความราบรื่นก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการส่งเสริมการปฏิรูปการเมืองการปกครองตามเจตนารมณ์เป้าหมายของรัฐธรรมนูญ

ประโยชน์ในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ได้แก่ (๑) การธำรงรักษาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยการกำกับควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอำนาจและตีความการใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ (๒) การบำรุงรักษารัฐธรรมนูญให้มีความมั่นคงมีเสถียรภาพ โดยการเสนอแนะให้มีการแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญ ให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงและตอบสนองต่อความต้องการใหม่ ๆ ในทางปฏิบัติ

(๓) การรักษาความศักดิ์สิทธิ์และความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดยการวินิจฉัยร่างกฎหมายและกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ไม่ให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีความเป็นเด็ดขาดและมีผลผูกพันรัฐสภาคณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรของรัฐ

กระบวนการได้มาซึ่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เป็นหัวใจสำคัญของการผลิตความยุติธรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งในความจริงแล้วคำว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นั้น มีความหมายครอบคลุมทั้งในเรื่องของการตัดสินใจ (decision) และการแก้ไข (correction) โดยที่ทั้งการตัดสินใจและการแก้ไข นั้น ก็มีขอบเขตที่ครอบคลุมทั้งกรณีของคดี (case) และปมปัญหาแท้จริงของคดี (problem) ด้วย

ดังนั้น ในกระบวนการผลิต การได้มาและการส่งมอบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญออกไปสู่สาธารณชน นั้น จึงเป็นกระบวนการที่ซับซ้อนมีความละเอียดลึกซึ้ง และมีเป้าหมายที่กว้างไกลทั้งในขอบเขตของผลกระทบและระยะเวลาที่คาดหมาย คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่ใช่เป็นเพียงถ้อยความ (sentence) ที่ตั้งอยู่บนฐานข้อมูล (Information Based) ที่ประกอบด้วยข้อเท็จจริง (fact) และข้อกฎหมาย (law) เท่านั้น แต่เป็นองค์รวมขององคาพยพ (organic) ที่มีองค์ประกอบสำคัญร่วมกันทั้ง ๘ ประการ คือ (๑) ฐานข้อมูล (Information Based (๒) ฐานการพิจารณา (Methodology Based) (๓) ฐานวิชาการ (Knowledge Based) (๔) ฐานความคิด (Thought Based) (๕) ฐานปรัชญา (Philosophy Based) (๖) ฐานเป้าประสงค์ (Achievement Based) (๗) ฐานจริยธรรม (Ethic Based) และ (๘) ฐานขอบฟ้าความคิด (Horizon of Though Based)

ในส่วนของฐานข้อมูล นั้น โดยที่มูลแห่งคดีนั้นมีที่มาจากข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ผู้ร้องนำเสนอเป็นสำคัญ แต่เมื่อนำเข้าสู่การพิจารณาแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องเสาะแสวงหาข้อมูลอื่นที่จำเป็น (necessary data) และที่เกี่ยวข้อง (relevancy data) มาประกอบเพิ่มเติมให้เพียงพอแก่การพิจารณาด้วย ซึ่งมีทั้งข้อมูลกฎหมาย เอกสาร พยานหลักฐาน

และบุคคล และถ้อยคำในการต่อสู้ทั้งการสนับสนุนและโต้แย้งหักล้างฐานการพิจารณา โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องวางแนวการพิจารณาที่รอบคอบรัดกุมซึ่งอิงทั้งแนวทางในการพิสูจน์ผิด (falsification) และแนวทางในการพิสูจน์ถูก (verification) คู่ขนานกันไปกับการสรรหาสมมติฐานที่เกี่ยวข้อง และการสร้างสรรค์สมมติฐานใหม่ ๆ เพื่อยืนยันทั้งการทดสอบและการพิสูจน์สมมติฐานเหล่านั้นพร้อม ๆกันไปด้วย ทั้งนี้เพื่อให้แนวการพิจารณานั้นนำไปสู่การบูรณาการผลลัพธ์สุดท้าย (outcome integration) ของคำวินิจฉัยให้เป็นผลรวมของเอกภาพร่วมกันหรือเป็นสมการเดียวกันระหว่างความจริง (truth) ความถูกต้อง (veracity) ความยุติธรรม (justice) และประโยชน์ส่วนรวม (public interest) ซึ่งการเปิดให้คู่กรณีได้ต่อสู้กันโดยเปิดเผยก็เป็นส่วนหนึ่งในการรองรับแนวทางดังกล่าว ฐานวิชาการ โดยที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะต้องมีข้ออธิบายถึงเหตุผล (explanation) ประกอบอยู่ด้วย จึงต้องอาศัยฐานวิชาการประกอบการทำคำวินิจฉัยซึ่งอิงทั้งส่วนขององค์ความรู้ (body of knowledge) และส่วนของการใช้เหตุผล (rationalization) ที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยคดีนั้น การอธิบายเหตุผลในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จึงต้องมีการเชื่อมโยงทั้งความรู้และเหตุผลเข้าด้วยกันอย่างผสมกลมกลืน เป็นเหตุเป็นผลที่คล้องจองกันด้วย (knowledge & reason elaboration) จนเรียกได้ว่ามีความสมเหตุสมผล (reasonableness) ซึ่งในส่วนของความรู้นั้นมีทั้งในส่วนที่เป็นทฤษฎี แนวความคิด กรณีเปรียบเทียบและคำสำคัญ (technical terms) ต่าง ๆ ด้วย ส่วนที่เป็นเหตุผลนั้น มีทั้งที่เป็นหลักการทางตรรกะ (logical principle) การเชื่อมโยงความสัมพันธ์เชิงเหตุผล (causal relation) และการใช้เหตุผลเชิงอ้างอิงตามหลักวิทยาศาสตร์ (scientific methodology) แบบต่าง ๆ อาทิ หลักประจักษ์วาทและปรากฏการณ์วิทยา (empiricism & phenomenonology) หลักนิรนัยและหลักอุปนัย (deductive & inductive) และการขจัดอคติ (bias free) รวมถึงการใช้เหตุผลเชิงเทคนิคการตีความ

(interpretation technic) ด้วย ฐานความคิด โดยที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นมีความมุ่งหมายเพื่อการแก้ไขปัญหาคดีรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ มิได้หวังให้คดียุติเพียงอย่างเดียว ความคิดซึ่งเป็นกระบวนวิธีของการไตร่ตรองอย่างรอบคอบจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการทำคำวินิจฉัยให้สามารถแก้ไขที่ปมปัญหาให้สำเร็จลุล่วงได้ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญต้องอาศัยความคิดในหลายระดับและรูปแบบ ได้แก่ การค้นหาสมุหฐานของคดีเพื่อชี้ปัญหาที่แท้จริง การค้นหาทางเลือกและทางออกที่ดีที่สุด การคาดหมายผลกระทบและการเบี่ยงเบน การเทียบเคียงเจตนารมณ์ การหาข้อสรุปสุดท้าย ซึ่งประกอบด้วย ข้อสรุปเฉพาะกรณีและข้อสรุปทั่วไป เพื่อนำไปสู่การวางแนวบรรทัดฐานของคดีและคำวินิจฉัยต่อไปด้วย ทั้งนี้ในกระบวนการทางความคิดดังกล่าว ต้องอาศัยปัจจัยที่หลากหลายและซับซ้อนทั้งประสบการณ์ พัฒนาการ วิสัยทัศน์ กระบวนทัศน์ (paradigm) ความรอบรู้ ความชำนาญ ความแตกฉาน ทัศนคติ ค่านิยม ความต้องการ ความคาดหวัง และอุดมการณ์ มาประกอบเข้าด้วยกัน ฐานปรัชญา การแสวงหาหลักปรัชญามารองรับหรือสนับสนุนคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นั้น มิได้คาดหวังแต่เฉพาะความถูกต้องเชื่อถือเพื่อผลต่อมาตรฐานคุณภาพของคำวินิจฉัยเองเท่านั้น แต่ยังมีความหมายสำคัญต่อการเสริมสร้างคุณค่าให้แก่เป้าหมายอันพึงปรารถนาที่ต้องบรรลุถึง (teleological actualization) ในชั้นสูงต่อไปด้วยเช่นการสร้างองค์ความรู้ (knowledge construction) เพื่อการศึกษาระดับสูง การสร้างมาตรฐานทางคุณธรรมเพื่อแยกแยะการชี้ผิด - ถูก ชั่ว - ดี คุณ - โทษ ประโยชน์ - ไม่เป็นประโยชน์ โดยอาศัยกฎเกณฑ์ขั้นสูงของปรัชญาเป็นหลักอ้างอิง การวางแนวบรรทัดฐานทั่วไปเพื่อการปฏิรูปการเมืองการปกครอง การแก้ไขรากเหง้าของปมปัญหาเกี่ยวกับการใช้รัฐธรรมนูญ รวมทั้งการสร้างผลกระทบอันพึงประสงค์จากการมีผลผูกพันของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อองค์กรอื่นด้วย ฐานเป้าประสงค์ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะใช้ประโยชน์

เพื่อแก้ปัญหาเฉพาะกรณี หรือเพื่อแก้ปัญหาทั่วไปก็ตามแต่ผลที่เกิดขึ้น หรือผลลัพธ์บั้นปลายจากการใช้ประโยชน์ของคำวินิจฉัยดังกล่าวนั้น ได้นำไปสู่การบรรลุเป้าประสงค์สำคัญใน ๓ ส่วนด้วยกัน คือ (๑) เป้าประสงค์ในการขับเคลื่อนรัฐธรรมนูญให้ปฏิบัติได้และมีผลทางปฏิบัติโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญด้วย (๒) เป้าประสงค์ในการบำรุงรักษาเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญให้ระบอบรัฐธรรมนูญดำรงอยู่ได้โดยมีการพัฒนาด้วย และ (๓) เป้าประสงค์ในการดำรงความศักดิ์สิทธิ์ของรัฐธรรมนูญโดยให้ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญนั้น เอื้อประโยชน์ต่อการสนองเจตนารมณ์เป้าหมายของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริงด้วยซึ่งโดยนัยของเป้าประสงค์ดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญมีส่วนช่วยให้รัฐธรรมนูญนั้นมีชีวิตและจิตใจวิญญาณที่แท้จริง มีความเจริญวัฒนาถาวรมากยิ่งขึ้น และมีประโยชน์ต่อสาธารณชนอย่างแท้จริง มากกว่าจะเป็นเพียงผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญ (guardian) แต่จะช่วยให้การใช้รัฐธรรมนูญนั้น เป็นการปฏิบัติโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (constitutionality) ช่วยให้ระบอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นระบอบการปกครองโดยกฎหมาย (rule of law) ดำรงคงอยู่อย่างสืบเนื่อง และมีพัฒนาการใหม่ ๆ ที่มีความก้าวหน้ายิ่งขึ้น (advancement) รวมทั้งการแปรความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญนั้น ให้เป็นประโยชน์ในมิติต่าง ๆ ตามเจตนารมณ์เป้าหมายของรัฐธรรมนูญได้ด้วย โดยเฉพาะในการปฏิรูปการเมืองการปกครองในกรอบของการจำกัดอำนาจรัฐและการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชน ฐานจริยธรรม กระบวนการผลิตและส่งมอบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญออกไปสู่สาธารณชนนั้น ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความรับผิดชอบทางจริยธรรมขั้นสูง ซึ่งประกอบด้วยกลไกที่สำคัญอยู่ ๓ ประการ คือ (๑) กลไกป้องกันความผิดพลาดของคำวินิจฉัย (๒) กลไกสร้างความเชื่อมั่นในความถูกต้องของคำวินิจฉัยและ (๓) กลไกเกื้อหนุนให้เกิดผลประโยชน์ส่วนรวม ฐานขอบฟ้าความคิด ในการผลิตและส่งมอบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญออกไปสู่สาธารณชนโดยมีผลผูกพันและ

ผลกระทบในวงกว้างด้วยนั้น จำเป็นต้องสร้างและขยายขอบฟ้าความคิดให้มีความกว้างไกลและครอบคลุมถึงผลผูกพันและผลกระทบเหล่านั้นด้วย ซึ่งภาระสำคัญที่ต้องคำนึงถึงก็คือการสร้างความสามารถในการคาดการณ์และความสามารถในการควบคุมต่อผลพวงต่อเนื่องใดใด อันไม่อาจคาดหมายถึงหรือล่วงรู้ได้ โดยทรรศนะที่เป็นกระบวนทัศน์ตามกรอบของกาละและเทศะที่เป็นปัจจุบัน และใกล้ตัวเท่านั้น นอกจากนี้ยังจำเป็นต้องสร้างและขยายขอบฟ้าความคิดในกรอบใหม่ ๆ ให้สอดรับกับความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ในอนาคต และครอบคลุมถึงการขยายตัวทางความคิด ความคาดหวังและความต้องการที่เกิดขึ้นใหม่ในอนาคตเป็นการล่วงหน้าได้ด้วยโดยเฉพาะการคำนึงถึงความจำเป็นที่จะต้องกำหนดสถานะและจุดยืนที่จะต้องแยกตัวเองให้ก้าวพ้นออกมาจากบริบทของการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดี และความมีอคติผูกพันใดใดในทุกฐานไม่ว่าอคติในเรื่องความชอบ ความชัง ความโลภ ความโกรธ ความหลง และความกลัวทั้งนี้เพื่อให้คำวินิจฉัยนั้นมีศักยภาพพื้นฐานในการรักษากฎกติกาของบ้านเมือง การแก้ปัญหาในการใช้รัฐธรรมนูญและการสร้างความก้าวหน้าให้กับการเมืองการปกครองพร้อมกันไปด้วย

การป้องกันความผิดพลาดของคำวินิจฉัย นั้น เป็นกลไกสำคัญในกระบวนการผลิตคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นหลักประกันว่าความผิดพลาดของคำวินิจฉัยนั้น เป็นสิ่งที่ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ในทางปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นความผิดพลาดในทางเทคนิค หรือความบกพร่องจากการละเมิดข้อห้ามจรรยาบรรณทางวิชาชีพ ส่วนการสร้างความเชื่อมั่นในความถูกต้องของคำวินิจฉัยนั้น ก็เพื่อเป็นการยืนยันว่า ความเด็ดขาดและการมีผลผูกพันตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้น จะเป็นกุญแจสำคัญในการไขไปสู่ความถูกต้องของการแก้ไขปัญหาในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคดีนั้น ๆ ตามมาต่อไปได้มากกว่าที่จะก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคหรือจุดตีบตันในภายหลัง ดังนั้น ไม่ว่าหลักประกันเรื่องการป้องกันความผิดพลาดและการสร้างความเชื่อมั่นในความถูกต้องของคำวินิจฉัยก็ตามในที่สุดก็จะต้องมีการเชื่อมโยงไปให้ถึงผล

ประโยชน์เป้าหมายในบั้นปลายที่จะตกทอดต่อไปยังสาธารณชนโดยส่วนรวม ด้วยไม่ว่าประโยชน์ต่อรัฐและระบบการเมืองการปกครอง ประโยชน์ต่อประชาชน ประโยชน์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือประโยชน์ต่อการปฏิรูปการเมืองการปกครองก็ตาม

๘. คุณค่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ : นัยของการปฏิรูปตามรัฐธรรมนูญ

โดยที่เจตนารมณ์เป้าหมายของรัฐธรรมนูญ มุ่งเน้นที่การปฏิรูปการเมืองการปกครองและในการปฏิรูปนั้น ก็อาศัยรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือสำคัญด้วย ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรในการสะท้อนภาพจำลองเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญในภาคปฏิบัติ ก็จะต้องอิงกับพันธะผูกพันตามเจตนารมณ์เป้าหมายนั้นด้วยเช่นกัน **คุณค่าสำคัญในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนอกเหนือจากการแก้ปัญหา(correction) คดีรัฐธรรมนูญแล้ว ยังรวมไปถึงคุณค่าที่เกี่ยวกับการพัฒนา (development) และการปฏิรูป (reform) ตามรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งคุณค่าดังกล่าว เกิดจากผลของคำวินิจฉัยใน ๓ ลักษณะ คือ (๑) ผลต่อการแก้ไขปัญหาการนำรัฐธรรมนูญไปปฏิบัติและผลต่อความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (๒) ผลต่อการบำรุงรักษาเสถียรภาพของระบอบรัฐธรรมนูญ และผลต่อพัฒนาการของรัฐธรรมนูญ และ (๓) ผลต่อความศักดิ์สิทธิ์ในการเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และผลต่อการบรรลุเจตนารมณ์เป้าหมายของรัฐธรรมนูญ**

ผลต่อการนำรัฐธรรมนูญไปปฏิบัติ และผลต่อความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เป็นคุณค่าของคำวินิจฉัยที่มุ่งแก้ปัญหาพื้นฐานและหาทางออกให้กับปัญหาที่เกิดจากการใช้รัฐธรรมนูญ หรือการนำรัฐธรรมนูญไปปฏิบัติ เพื่อให้รัฐธรรมนูญนั้นสามารถนำไปใช้ได้ในทางปฏิบัติ ไม่มีข้อติดขัดหรืออุปสรรคขัดขวางใด ๆ หรือแม้แต่การถูกละเมิด บิดเบือน เบี่ยงเบนด้วยประการใด ๆ ก็ตาม ซึ่งจะนำไปสู่ผลบั้นปลาย หรือผลกระทบตกทอดต่อไปยังการสร้างผลทางปฏิบัติในการใช้รัฐธรรมนูญที่เป็นไปตามครรลองโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญในที่สุด

ผลต่อการรักษาเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญ และผลต่อพัฒนาการของรัฐธรรมนูญ เป็นคุณค่าของคำวินิจฉัยที่มุ่งเสาะแสวงหาและสร้างสรรค์ทางเลือกใหม่ๆ ที่ดีกว่า หรือมีความก้าวหน้ากว่า เพื่อรื้อถอนรากเหง้าในปมปัญหาสำคัญของการใช้รัฐธรรมนูญที่เกิดจากฐานของคดีต่างๆ เพื่อให้การดำรงคงอยู่ของรัฐธรรมนูญนั้นได้รับการยอมรับเป็นการทั่วไปจากทั้งฝ่ายผู้ปกครองและประชาชน รวมทั้งได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้เกิดแนวทางปฏิบัติและการสนองตอบต่อปัญหา ผลประโยชน์และความต้องการในหมู่ของสาธารณชนได้เพิ่มขึ้นอันจะนำไปสู่ผลบั้นปลายให้รัฐธรรมนูญนั้นมีวิวัฒนาการหรือพัฒนาการของการเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ เพิ่มเติมมากยิ่งๆ ขึ้น

ผลต่อความศักดิ์สิทธิ์ในการเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และผลต่อการบรรลุเจตนารมณ์เป้าหมายของรัฐธรรมนูญ เป็นคุณค่าของคำวินิจฉัยที่มุ่งวางรากฐานการปฏิรูปไว้ล่วงหน้าสำหรับนำร่องการเปลี่ยนแปลงไปสู่เป้าหมายอันพึงปรารถนาในอนาคต เพื่อก่อ กระตุ้น หรือกำกับ การเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ ให้เกิดขึ้นจากเรื่องเล็กเฉพาะกรณีไปสู่เรื่องใหญ่ในระดับปัญหาทั่วไปได้ อาทิเช่น จากการควบคุมกฎหมายที่ขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญก็สามารถพัฒนาต่อไปสู่การปฏิรูปกฎหมาย หรือจากการกำกับควบคุมพฤติกรรมทางอำนาจของบุคคลหรือองค์กรอำนาจ ก็สามารถพัฒนาต่อไปสู่การปฏิรูปสถาบันและระบบการเมืองการปกครอง หรือจากการแก้ไขปัญหาพื้นฐานเฉพาะกรณีของคดีรัฐธรรมนูญ หรือการสร้างพลวัตของคำวินิจฉัย (dynamic) ตามภาวะการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย เพื่อรุกไปสู่การแก้ไขปัญหาใหม่ๆ ในระดับที่สูงขึ้น มีความซับซ้อนมากขึ้นหรือแม้แต่การรุกไปสู่การพัฒนาในก้าวใหม่ๆ ที่มีความก้าวหน้ามากขึ้นและพ้นไปจากแบบแผนดั้งเดิมในระดับของปัญหาพื้นฐานแล้ว ทั้งนี้ เพื่อสามารถพัฒนาต่อไปสู่การวางหลักบรรทัดฐานทั่วไปในการแก้ไขปัญหาแบบขุดรากถอนโคนให้แก่ปมปัญหานั้นๆ ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งในที่สุดก็จะนำไปสู่ผลบั้นปลายหรือผลกระทบตกทอดต่อไปถึงการบรรลุเจตนารมณ์เป้าหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญได้

ศาลรัฐธรรมนูญไทยในสถานการณ์การปฏิรูปการเมือง*

ดร.เชาวนะ ไตรมาศ

๑. ความนำ

รัฐธรรมนูญปัจจุบันซึ่งเรียกกันโดยทั่วไปว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมืองแต่ผู้เขียนเรียกว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับสร้างบ้านแปลงเมืองนั้น ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ถูกใช้เพื่อเป็นเครื่องมือในการปฏิรูปการเมืองโดยตรง ดังนั้นรัฐธรรมนูญปัจจุบันจึงเป็นรัฐธรรมนูญที่ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อใช้ในการสร้างความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเป็นสำคัญ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือเป็นรัฐธรรมนูญที่หวังผลจากการนำไปใช้หรือนำไปปฏิบัติซึ่งการปฏิรูปการเมืองก็เกิดจากผลพวงของการใช้รัฐธรรมนูญนั่นเอง

การที่รัฐธรรมนูญจะถูกใช้อย่างไร ใช้ให้เกิดผลต่อการปฏิรูปการเมืองหรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับว่ารัฐธรรมนูญนั้นถูกตีความว่าอย่างไร และการที่รัฐธรรมนูญจะถูกตีความว่าอย่างไรก็ขึ้นอยู่กับว่าหลักและดุลยพินิจในการตีความนั้นเป็นอย่างไรด้วยซึ่งภาระดังกล่าวนอกจากเป็นความรับผิดชอบโดยตรงขององค์กรต่าง ๆที่เกี่ยวข้องกับการใช้รัฐธรรมนูญแล้วยังถือว่าเป็นภาระหน้าที่สำคัญของศาลรัฐธรรมนูญด้วย

ศาลรัฐธรรมนูญไทยในฐานะที่เป็นองค์กรวินิจฉัยสูงสุดตามรัฐธรรมนูญทำให้ศาลรัฐธรรมนูญมีภาระสำคัญที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันกับการใช้รัฐธรรมนูญ และผลที่เกิดจากการใช้รัฐธรรมนูญครอบคลุมใน ๓ ส่วน คือ (๑) การวินิจฉัยตีความรัฐธรรมนูญ (judgement) (๒) การแก้ไขปัญหาจากการนำรัฐธรรมนูญไปใช้ (correction) และ (๓) การสร้างวิวัฒนาการจากผลของการใช้ รัฐธรรมนูญ (advancement) โดยที่การปฏิบัติหน้าที่ตามภาระดังกล่าวดำเนินอยู่ในกรอบของเขตอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ใน

---

* ความเห็นในบทความเป็นของผู้เขียน ศาลรัฐธรรมนูญมิจำต้องผูกพันและเห็นพ้องด้วย

๓ ส่วน คือ (๑) การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย (๒) การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบุคคลทั้งบุคคลทั่วไป และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งครอบคลุมทั้งในเรื่องของการกระทำ คุณสมบัติและสถานภาพ (๓) การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับปัญหาการใช้อำนาจของพรรคการเมือง และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ผลจากการปฏิบัติหน้าที่ตามภาระของศาลรัฐธรรมนูญภายใต้กรอบกำหนดของเขตอำนาจดังกล่าวจะเชื่อมโยงไปสู่ผลบั้นปลายที่ตกทอดต่อไปถึงเจตนารมณ์เป้าหมายของรัฐธรรมนูญทั้ง ๒ เป้าหมายในที่สุดคือ (๑) การจำกัดและควบคุมตรวจสอบอำนาจรัฐ (๒) การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นเป้าหมายสูงสุดของการปฏิรูปการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน

๒. ศาลรัฐธรรมนูญไทยกับบริบทของการปฏิรูปการเมือง

ภายใต้สถานการณ์ของการปฏิรูปการเมืองในปัจจุบันแม้ว่าสถานภาพของศาลรัฐธรรมนูญนั้นไม่ได้เป็นศาลการเมืองก็ตาม แต่โดยที่ภารกิจของศาลรัฐธรรมนูญนั้นมีความเชื่อมโยงกับระบบการเมืองค่อนข้างใกล้ชิด และยิ่งในสถานการณ์ทางการเมืองที่กำลังอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านโดยอาศัยอิทธิพลจากการกำกับขับเคลื่อนของรัฐธรรมนูญด้วยแล้ว สิ่งที่ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่นั้นย่อมต้องเกี่ยวข้องกับผลกระทบทั้งโดยตรงและโดยอ้อมกับการปฏิรูปการเมืองพร้อมกันไปด้วย ซึ่งภายใต้บริบทของการปฏิรูปการเมืองนี้ การดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญย่อมดำรงอยู่ในวงล้อมของปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับมิติของการปฏิรูปการเมือง ๕ ด้านด้วยกัน คือ (๑) รัฐไทย (๒) ระบบการเมืองไทย (๓) การปฏิรูปการเมืองไทย (๔) ระบอบรัฐธรรมนูญนิยมของไทย (๕) รัฐธรรมนูญไทย

๑. รัฐไทย ความเป็นรัฐไทยนั้นในแง่มุมทางการเมืองการปกครองถือเป็นพหุรัฐที่มีมิติของความเป็นรัฐครอบซ้อนอยู่หลายมิติภายในรัฐเดียว เช่น (๑) ความเป็นนิติรัฐ (๒) ความเป็นธรรมรัฐ (๓) ความเป็นประชารัฐ และ(๔)

ความเป็นรัฐชาติ กล่าวคือ ความเป็นนิติรัฐ (legal state) ของรัฐไทยนั้น ยังเกี่ยวข้องกับมิติอื่นๆ ของความเป็นรัฐไทย คือความเป็นรัฐชาติหรือรัฐประชาชาติ (nation state) เกี่ยวข้องกับความเป็นธรรมรัฐ (good governance) และเกี่ยวข้องกับความเป็นประชารัฐ (civil state) อีกด้วย แม้ว่าความเป็น**นิติรัฐ** คือความเป็นรัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย แต่เมื่อคำนึงถึงสภาพแวดล้อมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องคือความเป็นรัฐชาติ ความเป็นธรรมรัฐและความเป็นประชารัฐด้วยนั้น ถ้าเราไปดูในความเป็น**ประชารัฐ** ซึ่งความเป็นประชารัฐก็บอกเราว่าเป็นรัฐที่ต้องคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของชาติ เป็นรัฐที่ต้องปกป้องรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นเรื่องหลัก ส่วนความเป็น**ธรรมรัฐ** ก็คือการสร้างระบบรัฐที่เน้นเรื่องของความยุติธรรมในเรื่องความเป็นธรรมเป็นเรื่องหลัก ส่วนความเป็น**ประชารัฐ** ก็คือรัฐที่ต้องให้ความสำคัญกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ประโยชน์และความต้องการของประชาชนเป็นเรื่องหลัก ดังนั้น เมื่อพิจารณาให้ครอบคลุมถึงองค์ประกอบของความเป็นรัฐไทย ซึ่งมีศูนย์กลางอยู่ที่นิติรัฐ ศูนย์กลางของความเป็นรัฐที่ปกครองโดยกฎหมายแล้ว จะเห็นว่าหน้าที่ของรัฐไทยที่ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการปกครองนั้น ต้องคำนึงถึงเป้าหมายอื่นร่วมอยู่อีก ๓ ประการด้วยกัน คือ (๑) เป้าหมายของการปกครองที่ต้องเน้นความยุติธรรม (๒) เป้าหมายของการปกครองที่ต้องเน้นรักษาประโยชน์ของชาติ (๓) เป้าหมายของการปกครองที่ต้องเน้นคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการเป็นรัฐที่ทั้งการสร้างกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการกำกับควบคุมผลพวงที่เกิดขึ้นตามมาจากการใช้กฎหมายนั้นจะต้องสามารถสนองตอบได้ทั้งเป้าหมายด้านความยุติธรรม เป้าหมายด้านการคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติ และเป้าหมายด้านการคุ้มครองรักษาสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนไปด้วยพร้อมๆ กันนั่นเอง

ภาพที่ซ้อนกันอยู่ ๓ ภาพ ภายใต้ความเป็นนิติรัฐของรัฐไทยนั้น ได้บอกถึงภาระหน้าที่ที่มีทั้งความแตกต่างและความหลากหลายอยู่ในตัวเองซึ่งครอบคลุมทั้งภาระหน้าที่ที่ต้องสร้างความยุติธรรม ภาระหน้าที่ที่ต้องรักษาผล

ประโยชน์ของส่วนรวม ภาระหน้าที่ที่จะต้องรักษาสิทธิเสรีภาพและประโยชน์ของประชาชนพร้อมกันไป ซึ่งทั้งหลายทั้งปวงที่เป็นหน้าที่ต่าง ๆ ของนิติรัฐในความเป็นรัฐไทยนั้นก็ได้สะท้อนออกมาที่รัฐธรรมนูญ สะท้อนออกมาที่การจัดองค์กรในทางการเมืองการปกครอง สะท้อนออกมาในเรื่องของการจัดระบบระเบียบและกระบวนการในทางการเมืองการปกครอง ซึ่งก็คือ**เรื่องของการออกแบบอำนาจทางการเมือง**ออกเป็นรูปแบบต่าง ๆให้มีการกระจายออกไปตามความแตกต่างหลากหลายของรัฐด้วย เช่น **อำนาจในเชิงภาระ** (ซึ่งไม่ได้ใช้อำนาจรัฐโดยตรง) ได้แก่ อำนาจการกำกับติดตาม อำนาจการควบคุม ตรวจสอบและอำนาจการถ่วงดุลและลงโทษ ส่วน**อำนาจในเชิงหน้าที่** (ซึ่งได้ใช้อำนาจรัฐโดยตรง) ได้แก่ อำนาจการออกกฎหมาย อำนาจการบังคับใช้กฎหมาย และอำนาจการวินิจฉัยตีความกฎหมาย อันนี้คือภาพในมุมกว้างที่ศาลรัฐธรรมนูญไทยมีความเชื่อมโยงกับบริบทของการปฏิรูปการเมืองโดยเฉพาะการเชื่อมโยงกับความเป็นรัฐไทย

ฉะนั้น จะเห็นว่ารัฐธรรมนูญที่เราใช้อยู่ในปัจจุบันได้สร้างองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมขึ้นมาอีกหลายองค์กรเพื่อรองรับกับรูปแบบของอำนาจทางการเมืองที่ออกแบบขึ้นมาใหม่ซึ่งอาจจะมองว่าองค์กรที่รัฐธรรมนูญสร้างขึ้นมาใหม่นั้นเน้นในเรื่องการตรวจสอบอำนาจรัฐ แต่ถ้าหากพิจารณาเจาะลึกลงไปในรายละเอียดแล้วจะเห็นว่าไม่ใช่เรื่องของการตรวจสอบอำนาจของรัฐอย่างเดียว แต่จะเชื่อมโยงกับมิติของการรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม มิติของการรักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชน มิติของการที่จะจัดระบบการปกครองให้มีความยุติธรรม และความยุติธรรมนี้เองที่สร้างภาระหนักหน่วงที่สุดขององค์กรที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยไม่ว่าศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม หรือศาลปกครองก็แล้วแต่ ภาระอันยิ่งใหญ่ที่ถือว่าเป็นภาระที่สำคัญสูงสุดก็คือ**การสร้างความยุติธรรมในรูปแบบที่เป็นการบูรณาการทั้งผลประโยชน์ของรัฐและผลประโยชน์ของประชาชนให้ไปด้วยกันได้อย่างสอดคล้องและไม่ให้ขัดกัน** สำหรับรัฐประชาธิปไตยอย่างไทยด้วยแล้ว แม้ว่าเป้าหมายสูงสุดจะอยู่ที่การคุ้มครองรักษาสิทธิเสรีภาพและ

ผลประโยชน์ตามความต้องการของประชาชน แต่อย่างไรก็ตาม ในการให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนนั้น อีกด้านหนึ่งรัฐก็จำเป็นต้องดูแล คุ้มครองผลประโยชน์สาธารณะ ดูแลคุ้มครองในเรื่องของผลประโยชน์แห่งชาติร่วมกันด้วย ดังนั้น การสร้างดุลยภาพและสัมพันธภาพระหว่างประโยชน์ของส่วนรวมหรือประโยชน์ของชาติกับประโยชน์ของประชาชนไม่ให้ขัดกันอย่างไร จึงถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจที่สำคัญขององค์กรวินิจฉัยสูงสุดตามรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญไทยที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับการสร้าง**ความยุติธรรมสาธารณะ** สิ่งเหล่านี้คือภาพด้านกว้างของศาลรัฐธรรมนูญไทยที่เราไม่สามารถจำกัดมุมมองแบบแคบ หรือแบบเจาะจงเฉพาะเรื่องได้ ซึ่งต้องพิจารณาครอบคลุมไปถึงสิ่งแวดล้อมทางการเมืองการปกครองรวมกันด้วย จึงสามารถกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรผลิตความยุติธรรมสาธารณะในเชิงบูรณาการนั่นเอง

๒. ระบบการเมืองไทย ระบบการเมืองไทยมีองค์ประกอบสำคัญควรพิจารณา ๓ ส่วนด้วยกันคือ (๑) อำนาจอธิปไตยของปวงชน (popular sovereignty) (๒) ระบอบการปกครอง ที่เรียกว่าระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนหรือแบบทางอ้อม (representative democracy) และ (๓) โครงสร้างกลไกในทางการเมืองการปกครองหรือสถาบันทางการปกครองแบบรัฐสภา (parliamentary system) กล่าวคือ ระบบการเมืองของไทยเป็นระบบที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ที่ถือเอาอำนาจของรัฐสภาเป็นอำนาจที่สูงที่สุดในเชิงโครงสร้างแต่ไม่ได้หมายความว่ามีฐานะสูงกว่าฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ เพราะตามหลักการแบ่งแยกอำนาจถือว่า ๓ องค์กรนี้มีฐานะเท่ากัน แต่ให้รัฐสภามีความสูงสุดในแง่ของความสัมพันธ์กันในโครงสร้างของอำนาจเพราะว่าฝ่ายบริหารอยู่ใต้อำนาจการควบคุมตรวจสอบและมาจากการยินยอมของฝ่ายรัฐสภา ส่วนตุลาการถือว่าเป็นองค์กรที่มีอำนาจอิสระไม่ถูกผูกโยงอยู่ภายใต้การแทรกแซงหรือการกำกับควบคุม ทั้งจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร แต่ประเด็นสำคัญที่ควรให้ความสนใจอยู่ที่ว่ารัฐสภาตามรัฐธรรมนูญใหม่ไม่ได้เป็นรัฐสภาแบบมีเอกภาพเนื่องจากสภาผู้แทน

ราษฎรกับวุฒิสภานั้นมีการแยกอำนาจกันค่อนข้างเป็นเอกเทศและมีเขตอำนาจที่แตกต่างกันในสาระสำคัญซึ่งถ้าดูอำนาจหลักของวุฒิสภาในปัจจุบันจะเห็นว่ามีบทบาทในทางการเมืองการปกครองที่แยกออกนอกเขตของฐานอำนาจด้านนิติบัญญัติสูงมาก โดยเฉพาะอำนาจสูงสุดด้านการควบคุมตรวจสอบอำนาจรัฐทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์อิสระตามรัฐธรรมนูญ การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจและการถอดถอนให้พ้นจากตำแหน่งและการใช้อำนาจ ฉะนั้นตรงจุดนี้เวลาพูดถึงรัฐสภาจำเป็นต้องมองแบบแยกส่วนออกเป็น ๒ ส่วน ระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

ตามหลักประชาธิปไตยแล้วสิ่งที่เราเรียกว่าอธิปไตยเป็นของปวงชนอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในทางการเมืองการปกครอง อาจจะระบุถึงตัวตนที่เป็นเอกภาพและมีความชัดเจนได้ยาก บางคนบอกว่าอธิปไตยเป็นนามธรรมแต่จริง ๆ แล้ว เป็นรูปธรรมเพราะปรากฏอยู่ที่เป็นกฎหมายนั่นเอง และกฎหมายที่สามารถครอบงำองค์กรทางการเมืองการปกครองไว้หรือยึดกุมสิ่งที่เรียกว่าอำนาจอธิปไตยได้ครอบคลุมกว้างขวางที่สุดในขณะนี้ก็คือกฎหมายรัฐธรรมนูญ เพราะฉะนั้น เวลาพูดถึงอธิปไตยเป็นของปวงชนนั้น คำว่าของประชาชนไม่ได้หมายความว่าประชาชนเป็นผู้ใช้เอง แต่ถูกใช้โดยผู้แทนตามหลักของประชาธิปไตยแบบผู้แทน เมื่ออธิปไตยสูงสุดปรากฏในรูปของกฎหมายก็มีความจำเป็นอยู่ดีที่จะต้องถามต่อไปว่าควรจะต้องทำอย่างไรให้กฎหมายนั้นไม่ตกอยู่ในมือหรือตกอยู่ในการใช้หรือการควบคุมอย่างเบ็ดเสร็จของใครคนหนึ่งคนใดหรือขององค์กรหนึ่งองค์กรใด หรือแม้แต่รัฐบาลเองก็ตาม ทำอย่างไรให้กฎหมายนั้นเป็นของปวงชนอย่างแท้จริงเป็นของชุมชนทางการเมือง หรือเป็นของระบบการเมืองอย่างแท้จริง ในทางปฏิบัติการที่จะให้กฎหมายเป็นของปวงชนอย่างแท้จริงไม่ใช่ของผู้ที่เอาไปใช้นั้น ก็อาศัยวิธีแบ่งเอาอำนาจตรงนี้ไปกระจายให้แก่องค์กรฝ่ายต่าง ๆเป็นคนใช้คือองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเป็นคนใช้ในการตรากฎหมาย องค์กรฝ่ายบริหารเป็นคนใช้ในการบังคับใช้กฎหมาย และองค์กรฝ่ายตุลาการเป็นคนใช้ในการวินิจฉัยตีความกฎหมาย ที่ผ่านมาเราให้สถาบันนิติบัญญัติเป็นคนใช้ในการตรากฎหมาย

โดยตรงอย่างเบ็ดเสร็จ คือการยอมให้มีสิทธิขาดในการออกกฎหมายมาใช้ แต่หลังจากนั้นเมื่อเกิดศาลรัฐธรรมนูญขึ้นมาแล้วอำนาจเบ็ดเสร็จในการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติก็จะถูกถ่ายโอนมาสู่ศาลรัฐธรรมนูญในบางมิติ นั่นหมายความว่าสถาบันนิติบัญญัติไม่ได้กุมอำนาจในการตรากฎหมายอย่างเบ็ดเสร็จเหมือนในอดีตอีกต่อไป จุดนี้เป็นอีกจุดหนึ่งที่ทำให้อำนาจในการตรากฎหมายมีการถ่ายเทระหว่างองค์กรนิติบัญญัติกับองค์กรของศาลรัฐธรรมนูญ เพราะภารกิจที่สำคัญของศาล รัฐธรรมนูญประการหนึ่งก็คือการควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญนั่นเอง นอกจากนี้หากจะดูต่อไปถึงอำนาจของฝ่ายบริหารซึ่งเคยมีอำนาจสิทธิขาดในการบังคับใช้กฎหมายก็จะถูกถ่วงคานผ่านทางผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแล้วจึงส่งทอดต่อไปยังศาลรัฐธรรมนูญรวมทั้งการถ่วงคานอำนาจการตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหารด้วยเช่นกัน หรือแม้แต่อำนาจการวินิจฉัยตีความกฎหมายของฝ่ายตุลาการซึ่งถือว่าเป็นอำนาจที่อิสระสูงสุดก็ยังต้องมีการถ่วงคานโดยศาลรัฐธรรมนูญในรูปของการควบคุมกฎหมายที่ศาลต่าง ๆนำไปใช้บังคับคดีกับคู่กรณีหรือคู่ความ

อันนี้เป็นประเด็นสำคัญที่จะโยงให้เห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวข้องกับอำนาจต่าง ๆ ในทางการเมืองการปกครองอย่างไร ในเรื่องของประชาธิปไตยแบบผู้แทน จุดสำคัญคือการที่อำนาจอธิปไตยประชาชนไม่ได้ใช้เองแม้จะเป็นเจ้าของ เมื่ออำนาจอธิปไตยถูกคนอื่นเอาไปใช้ ปัญหาคือว่าทำอย่างไรให้เจ้าของอำนาจเชื่อถือหรือเชื่อมั่นได้ว่า อำนาจนั้นถูกเอาไปใช้เพื่อสนองประโยชน์ของเจ้าของคือสนองประโยชน์ของประชาชน สนองประโยชน์ของประเทศโดยส่วนรวม หลักการสำคัญของการควบคุมอำนาจของระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนคือ การแบ่งแยกอำนาจ การกำหนดกฎเกณฑ์ ระบบและระเบียบต่าง ๆ ในทางการเมืองมาเป็นเครื่องมือแทนการพึ่งพาอาศัยคนที่เป็นผู้ปกครองหรือผู้ใช้อำนาจการปกครอง ซึ่งเราไม่ได้คาดหวังความสามารถหรือคุณธรรมของตัวผู้แทนเป็นที่ตั้งสูงสุด แต่คาดหวังที่การมีระบบระเบียบต่าง ๆ ที่เชื่อถือได้แล้วความคาดหวังตรงนี้ที่จะไปควบคุมหรือกำกับว่า อำนาจที่ผู้แทนเอาไปใช้แทนประชาชนนั้น จะใช้อย่างถูกต้องและสนองตอบต่อความต้องการของ

ประชาชน ใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ใช้ให้เกิดผลสอดคล้องกับหลักการของปรัชญาการปกครองอย่าง แท้จริง ปัญหาและความต้องการดังกล่าวเหล่านี้จึงนับว่าเป็นเหตุผลสำคัญในการเชื่อมโยงไปสู่การเกิดขึ้นของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งก็คือการสร้างองค์กรควบคุมขึ้นมาเพื่อที่จะสามารถให้หลักประกันว่าผู้แทนเอาอำนาจไปใช้ตามความต้องการของประชาชนและประเทศชาติส่วนรวมอย่างแท้จริง การสร้างองค์กรควบคุมขึ้นมาให้หลักประกันนั้นแต่เดิมเราใช้องค์กรรัฐสภา องค์กรบริหารและองค์กรตุลาการตรวจสอบกันเอง ถ่วงคานอำนาจกันเอง แต่ว่าในวันนี้เราได้สร้างศาลรัฐธรรมนูญขึ้นมาช่วยเสริมประสิทธิภาพ ในกระบวนการนี้เพิ่มเติมขึ้นมาอีกองค์กรหนึ่ง จึงเห็นได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญนั้นได้แทรกเข้าไปในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการทางการเมืองการปกครองในหลายจุดหลายระดับด้วยกัน

สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับโครงสร้างของกลไกสถาบันการปกครองนั้นในระบบการเมืองที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย หลักการจัดโครงสร้างของสถาบันการปกครองคือ การยึดหลักสำคัญที่ว่าสถาบันเหล่านั้นต้องอยู่ในความควบคุมของประชาชน สถาบันเหล่านั้นต้องมาจากประชาชน สถาบันเหล่านั้นต้องรับผิดชอบต่อประชาชนและสถาบันเหล่านั้นต้องตอบสนองต่อประชาชนด้วย ฉะนั้น องค์กรอำนาจต่าง ๆ ที่เอาอำนาจอธิปไตยของประชาชนไปใช้ในรูปแบบต่าง ๆ ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่เป็นไปตามหลักประชาธิปไตยอย่างน้อย ๔ ประการ คือ (๑) มีที่มาจากประชาชน (๒) ถูกกำกับควบคุมโดยประชาชน (๓) ผูกพันความรับผิดชอบต่อประชาชน และ (๔) สามารถสนองตอบต่อประชาชน อันนี้เป็นสิ่งที่เราอาจมองไม่เห็นโดยปราศจากการเชื่อมโยงในเชิงโครงสร้างของกลไกสถาบันการปกครอง แต่ในทางปฏิบัติกลไกสถาบันทางการปกครองทุกองค์กรจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการเดียวกันนี้เหมือนกัน เพียงแต่ว่าจะเป็นโดยตรงหรือโดยอ้อมเท่านั้น หรือการควบคุมนั้นอาจมีองค์กรอื่นมาดูแลแทนประชาชนอย่างองค์กรหลัก ๆ ทั้งองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรตุลาการนั้นเราอาจเห็นได้ชัด แต่ในองค์กรอื่นที่แยกย่อยลงมาอย่างเช่น หน่วยงานราชต่าง ๆ เราเริ่มเห็นไม่ชัด

แล้วในแง่การเชื่อมโยงกับประชาชนเริ่มห่างออกไป แต่โดยผลของรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมืองที่ได้ออกแบบองค์กรตามรัฐธรรมนูญให้แทรกเข้ามาทำหน้าที่นี้แทนโดยเพิ่มโครงสร้างขององค์กรทางการเมืองการปกครองที่คั่นอยู่ตรงกึ่งกลางระหว่างประชาชนเจ้าของอำนาจกับองค์กรที่ใช้อำนาจในรูปขององค์กรอิสระอย่างเช่นศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเข้ามาสอดแทรกในกระบวนการตรงนี้จึงถือเป็นอีกภาพหนึ่งที่สะท้อนถึงความสัมพันธ์ที่ค่อนข้างใกล้ชิดของการเชื่อมโยงระหว่างองค์กรศาลรัฐธรรมนูญกับระบบการเมืองมากขึ้น

๓. การปฏิรูปการเมืองไทย ในการปฏิรูปการเมืองนั้นเรามีความคาดหวังที่จะให้ผลพวงของการปฏิรูปการเมืองนั้นเป็นฐานเกื้อหนุนเชื่อมต่อไปสู่การปฏิรูปและการพัฒนาประเทศในด้านอื่นๆ ตามมาด้วย ซึ่งเวลานี้สิ่งที่ตามมาจากการปฏิรูปการเมือง คือการปฏิรูปกลไกรัฐในส่วนที่เป็นโครงสร้างระบบและกระบวนการของการบริหารราชการแผ่นดินนั่นเอง ในส่วนของการปฏิรูปการเมืองนั้นเรามี จุดเน้นที่สำคัญอยู่ ๒ เรื่อง คือ (๑) การจำกัดและควบคุมตรวจสอบอำนาจรัฐ กับ (๒) การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ในเรื่องของการจำกัดอำนาจรัฐจะเน้นในเรื่องของการควบคุมตรวจสอบเป็นประการสำคัญและเป็นกรณีพิเศษด้วย การตรวจสอบและการควบคุมก็จะเพิ่มความละเอียดอ่อน ความสลับซับซ้อน และหวังผลมากขึ้น ซึ่งจะมีความครอบคลุมทั้งการเข้าสู่อำนาจ การใช้อำนาจ และการพ้นจากอำนาจ นอกจากนั้นยังรวมถึงการควบคุมตรวจสอบที่มีทั้งมาตรการทางการเมืองและมาตรการทางกฎหมายด้วยส่วนในเรื่องของการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็จะมีมาตรการที่หวังผลในทางปฏิบัติมากขึ้นด้วยเช่นกัน เช่น การวางมาตรการในการคุ้มครองทั้งในระดับของการป้องกัน การคุ้มครองและการรักษาเยียวยา รวมทั้งการขยายขอบเขตและกำหนดเนื้อหาของสิทธิเสรีภาพให้มีความกว้างขวางและชัดเจนมากขึ้นซึ่งมีอยู่ ๓ เรื่องใหญ่ คือ (๑) เรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ก็ถือว่าเป็นสิทธิเสรีภาพที่ติดมากับตัวของคน

เราทุกคน เช่นสิทธิในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนทั้งหลาย (๒) สิทธิเสรีภาพในความเป็นพลเมือง อันนี้เป็นสิทธิเสรีภาพที่พัฒนาการตามมาในภายหลัง เช่น ในขณะที่อยู่ในวัยเด็กก็ได้รับการคุ้มครองเรื่องการศึกษา เมื่อเจ็บป่วยก็ได้รับการรักษาพยาบาล เมื่อบรรลุวุฒิภาวะระดับหนึ่งก็ได้รับสิทธิในการที่จะไปออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนของตัวเองได้ (๓) เป็นสิทธิในความเสมอภาคที่เกิดขึ้นนอกตัว เป็นโอกาสและเป็นทางเลือกตามความปรารถนาส่วนตัวที่แตกต่างกันไปตามความต้องการของแต่ละคนซึ่งก็คือเรื่องของการได้รับหลักประกันเรื่องความเสมอภาค เสมอภาคในโอกาส เสมอภาคในกฎหมาย เสมอภาคในการที่จะใช้สิทธิในเรื่องต่าง ๆ ตามที่โอกาส กฎหมาย และความสามารถจะเอื้ออำนวยให้

ในด้านของมาตรการทางปฏิบัติซึ่งเกี่ยวข้องกับวิธีการก็เช่นกัน ทำอย่างไรให้สิทธิเสรีภาพนั้นเกิดขึ้นจริง รัฐธรรมนูญนี้ก็ได้วางเงื่อนไขของวิธีการให้สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ใน ๓ วิธีการที่สำคัญด้วยกัน วิธีการแรกคือ **การป้องกันสิทธิ** ประชาชนสามารถป้องกันการละเมิดสิทธิเสรีภาพได้ด้วยวิธีการต่าง ๆ นับตั้งแต่ในเรื่องของการได้รับข้อมูลข่าวสารสาธารณะไปจนถึงการต่อต้านคัดค้านการกระทำของรัฐที่ละเมิดสิทธิ วิธีการที่สองคือ **การคุ้มครองสิทธิ** ประชาชนมีสิทธิอะไร ต้องการใช้สิทธิอะไรก็สามารถเรียกร้องเอาได้โดยถือเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องให้ความคุ้มครองสิทธิดังกล่าวโดยการสนองตอบตามข้อเรียกร้องที่ประชาชนมีสิทธิ วิธีการที่สามคือ **การรักษาเยียวยา** เมื่อสิทธิของประชาชนถูกละเมิดก็จะมีมาตรการในการหยุดยั้ง แก้ไขและรักษาเยียวยามารองรับ อันนี้เป็นความชัดเจนเกี่ยวกับวิธีการในการที่จะใช้สิทธิ ในการที่จะได้ประโยชน์จากการใช้สิทธิในทางปฏิบัติโดยการรวมเอากลไกสำคัญหลัก ๆ ที่สนับสนุนให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิมาประสานการทำหน้าที่ร่วมกันซึ่งกลไกสำคัญที่เพิ่มขึ้นตามรัฐธรรมนูญ คือกลไกที่เรียกว่าการเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมือง เช่น ประชาชนสามารถเข้าชื่อกันเสนอกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญได้ การเข้าชื่อกันเพื่อที่จะถอดถอนนักการเมืองได้ การออกเสียง

ประชามติได้ การฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐได้ และการเข้าร่วมตัดสินใจในการดำเนินกิจการของรัฐได้ อันนี้ก็เป็นสิทธิในช่องทางพิเศษ ซึ่งเป็นสิทธิทางตรงและสิทธิทางลัดที่ประชาชนมีช่องทางที่สามารถเข้าถึงอำนาจรัฐได้ทันที โดยไม่ต้องพึ่งพาผู้แทนที่เคยผูกขาดอำนาจแบบเบ็ดเสร็จเสียทั้งหมดซึ่งเป็นหลักการสำคัญของ**ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม** เพิ่มเติมมาจากระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติยังต้องมีการพัฒนาในอีกหลายขั้นตอนเพื่อให้สิทธิทางตรงนี้สัมฤทธิ์ผลได้อย่างสมบูรณ์แบบเต็มระบบ อันนี้ก็เป็นอีกจุดมุ่งหมายหนึ่งของการปฏิรูปการเมืองและสิ่งที่เกิดขึ้นเป็นผลสืบเนื่องตามมาจากจุดมุ่งหมายอันนี้ก็คือการที่องค์กรอิสระทั้งหลายได้เกิดขึ้นมา ซึ่งความชอบธรรมหลักที่สนับสนุนการเกิดขึ้นมาองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้ ก็เพื่อให้การทำหน้าที่ขององค์กรอิสระนั้นสามารถที่จะตอบสนองต่อจุดมุ่งหมายในการปฏิรูปการเมืองตามเป้าหมายสำคัญทั้งเป้าหมายการควบคุมตรวจสอบอำนาจรัฐและเป้าหมายการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลนั่นเอง

๔. ระบอบรัฐธรรมนูญนิยมของไทย แนวคิดเรื่องรัฐธรรมนูญนิยมมีประเด็นสำคัญอยู่ ๒ ประเด็น ประเด็นแรก คือ การใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการสร้างความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ประเด็นที่สอง คือ การใช้รัฐธรรมนูญเป็นเข็มทิศนำทางหรือเป็นกระจกเงาส่องสะท้อนถึงเป้าหมาย ที่เราต้องการจะให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือเกิดผลกระทบทางการเมืองตามที่เราพึงประสงค์ ระบอบรัฐธรรมนูญนิยมจึงเป็นทั้งเครื่องมือ วิธีการ และเป้าหมายในการสร้างการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ซึ่งมีจุดเน้นหรือกิจกรรมที่สำคัญ ๓ ประการที่เกิดจากแนวคิดเรื่องรัฐธรรมนูญนิยม ประการแรก คือ **การออกแบบการเมืองใหม่** การเมืองแบบเดิมก็คือการเมืองที่เราเน้นอำนาจเบ็ดเสร็จอยู่ที่ผู้แทนตามหลักของการปกครองแบบระบบผู้แทน แต่การเมืองใหม่ที่ออกมาก็คือการสร้างการเมืองสู่ใหม่ให้กับภาคประชาชน คือ นอกจากการเมืองโดยอาศัยผู้แทนแล้วก็อาศัยประชาชนโดยตรงเปิดช่องทางของการมีส่วนร่วมใหม่ ๆ เกิดขึ้นอันนั้นคือการเมืองใหม่ที่เกิดขึ้นซึ่งเรียกว่าการเมือง

ภาคประชาชนที่เน้นการมีส่วนร่วม ประการที่สอง คือ **การออกแบบการปกครองใหม่** ออกแบบการปกครองใหม่ก็คือ เราจะเห็นว่าเมื่อก่อนผู้ใช้อำนาจ (power ueser) กับผู้ตรวจสอบอำนาจ (power censor) อยู่ในองค์กรเดียวกัน คือ องค์กรนิติบัญญัติ บริหารและองค์กรตุลาการต่างก็เป็นองค์กรใช้อำนาจด้วยกันทั้งสิ้นเพียงแต่ใช้ต่างกันคือ องค์กรนิติบัญญัติใช้อำนาจในการออกกฎหมาย องค์กรบริหารใช้อำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย และองค์กรตุลาการใช้อำนาจในการวินิจฉัยตีความกฎหมาย ขณะเดียวกันองค์กรเหล่าต่างก็ทำหน้าที่ในการตรวจสอบกันเองด้วย แต่การออกแบบการปกครองใหม่ก็คือว่า เราได้จัดตั้งหรือแยกกลไกในการใช้อำนาจกับกลไกในการตรวจสอบอำนาจออกมาต่างหากเพิ่มเติมเป็นองค์พิเศษเป็นองค์กรเฉพาะทาง ซึ่งก็คือบรรดาองค์กรอิสระต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ประการที่สาม คือ **การสร้างวิวัฒนาการใหม่** ก็คือการพัฒนาให้วิวัฒนาการของการเมืองนั้นเป็นการเมืองที่ประชาชนเป็นศูนย์กลาง ประชาชนเป็นเจ้าของ ประชาชนเป็นผู้ที่กำหนดวิถีทางทางการเมือง นั่นก็คือการทำให้ระบบความชอบธรรมทางการเมืองนั้นตั้งอยู่บนหลักสำคัญ ๓ ประการ ประการแรก คือ เป็น**ระบบการเมืองที่เน้นความรับผิดชอบ** ก็คือมีพันธะผูกพันต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนสูงมาก มีผลบังคับชัดเจนมาก ที่เราเห็นชัดก็คือในเรื่องของการมีศาลคู่เกิดขึ้น ศาลที่ใช้บังคับคดีกับหน่วยงานราชการได้ซึ่งเมื่อก่อนไม่มีศาลที่จะบังคับคดีกับส่วนราชการแยกออกมาโดยตรง ประการที่สอง คือ **เป็นระบบที่เน้นความสามารถในการตอบสนอง**ซึ่งเป้าหมายอยู่ที่การเพิ่มประสิทธิภาพสูงขึ้น ประการที่สาม คือ เรื่องของ**ความชอบธรรมในรูปแบบใหม่ที่ยึดหลักกฎหมาย** ยึดความโปร่งใส ยึดวิธีการทำงาน ยึดเป้าหมายของความยุติธรรม ยึดที่การกระทำและยึดที่ผลของการกระทำเป็นหลัก ไม่ได้ยึดที่ความครบถ้วนตามขั้นตอนของการดำเนินงานเพียงอย่างเดียว ทั้งหมดนี้ก็เป็นที่มาที่สำคัญของการเกิดองค์กรศาลรัฐธรรมนูญ รวมถึงองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบอำนาจ เราถือว่าศาลรัฐธรรมนูญนั้นเป็นองค์กรที่สัมพันธ์เชื่อมโยงกับรัฐธรรมนูญใกล้ชิดที่สุด

๕. รัฐธรรมนูญไทย รัฐธรรมนูญถูกสร้างขึ้นมาเพื่อใช้ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมืองด้วยแล้วนัยสำคัญก็คือเป็นรัฐธรรมนูญที่มุ่งสร้างผลทางปฏิบัติเป็นพิเศษโดยให้ผลทางปฏิบัตินั้นส่งผลกระทบเชื่อมโยงต่อไปยังการปฏิรูปการเมืองนั่นเอง ความเป็นรัฐธรรมนูญเพื่อการ ปฏิรูปการเมืองจึงมิได้หยุดอยู่เพียงแค่การเป็นรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาสาระบอกว่าเป็นการปฏิรูปการเมืองเพียงอย่างเดียวแต่ต้องเป็นรัฐธรรมนูญที่สามารถใช้เป็นอุปกรณ์ในการสร้างความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหรือการสร้างบ้านแปลงเมืองได้ด้วย ดังนั้นรัฐธรรมนูญจึงมีองค์ประกอบจำเป็นที่สำคัญอยู่ ๒ ส่วน ส่วนแรกคือเนื้อหาสาระหรือบทบัญญัติต่าง ๆ ส่วนที่สอง คือแนวทางปฏิบัติหรือวิธีการปฏิบัติซึ่งเป็นสิ่งที่บอกเราว่ารัฐธรรมนูญจะเอาไปใช้อย่างไร การที่รัฐธรรมนูญมีเนื้อหาสาระที่ดีแต่ถ้าไม่มีแนวทางในการใช้ที่ดีก็ไม่สามารถที่จะคาดหวังผลกระทบที่ดีได้ เพราะฉะนั้นข้อสำคัญก็คือรัฐธรรมนูญต้องมีทั้ง ๒ องค์ประกอบที่ไปด้วยกัน คือ เนื้อหาสาระกับการปฏิบัติที่ไปด้วยกันได้ดี

ทั้งนี้ไม่ว่ารัฐธรรมนูญที่ดีหรือรัฐธรรมนูญที่มีแนวทางที่ปฏิบัติได้ก็ตาม เป้าหมายสำคัญที่จะต้องรักษาไว้ในการใช้รัฐธรรมนูญจึงมีอยู่ ๓ เรื่องใหญ่ ๆ ด้วยกัน เรื่องที่หนึ่ง คือ ในการนำรัฐธรรมนูญไปใช้**ต้องรักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญเอาไว้**ให้ได้ไม่เช่นนั้นรัฐธรรมนูญก็ไม่เป็นรัฐธรรมนูญ คือความเป็นกฎหมายสูงสุด เรื่องที่สอง ในการใช้รัฐธรรมนูญ**ต้องรักษาความเป็นกฎหมายพื้นฐานทางการเมืองการปกครองของรัฐธรรมนูญเอาไว้**ให้ได้ หมายความว่าระบบระเบียบต่าง ๆเกี่ยวกับองค์กรอำนาจและการใช้อำนาจในทางการเมืองการปกครองต้องวางครรลองของการมีและการใช้อำนาจให้อิงอยู่กับข้อบัญญัติของรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ จะให้ผู้ปกครองบัญญัติขึ้นใหม่หรือลบล้างสิ่งที่มีอยู่ก่อนตามความต้องการหรือองค์กรหนึ่งองค์กรใดก้าวก่ายล่วงเกินไปในเขตอำนาจขององค์กรอื่นหรือขยายอำนาจของตัวเองขึ้นมาใหม่ไม่ได้ เรื่องที่สาม การใช้รัฐธรรมนูญ**ต้องรักษาความเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรของรัฐธรรมนูญไว้** คือ ต้องยึดถือเอาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการอ้างอิงต้องดูจากบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์

อักษรเป็นหลักจะเอาบทบัญญัตินั้นมาขยายความหรือตีความออกนอกกรอบของเจตนารมณ์ ออกนอกกรอบของเนื้อหาสาระไม่ได้

โดยที่รัฐธรรมนูญถูกบัญญัติให้เป็นเครื่องมือปฏิรูปการเมือง แต่การที่รัฐธรรมนูญจะถูกบังคับใช้อย่างไรให้ปฏิรูปการเมืองได้ด้วยนั้นก็ขึ้นอยู่กับว่ารัฐธรรมนูญนั้นจะถูกตีความว่าอย่างไร ซึ่งความจำเป็นที่เราต้องรักษารัฐธรรมนูญให้ดำรงอยู่ในกรอบของหลักการพื้นฐานทั้ง ๓ เรื่อง คือ ความเป็นกฎหมายสูงสุด ความเป็นกฎหมายพื้นฐานในทางการเมืองการปกครอง และความเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรนี้ ถือได้ว่าเป็นเหตุผลสำคัญในการที่จะต้องมีศาลรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น เพื่อรองรับการทำหน้าที่เป็นข้อต่อหรือเป็นจุดเชื่อมโยงนำไปสู่การคุ้มครองรักษาหลักการพื้นฐานของความเป็นรัฐธรรมนูญที่อาจถูกกระทบกระเทือนจากผลของการนำรัฐธรรมนูญไปใช้ให้ดำรงคงอยู่ เพราะฉะนั้นถ้าเราพิจารณาในจุดนี้เราจะเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทที่สำคัญในการที่จะทำให้การใช้ รัฐธรรมนูญนั้นมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลเป็นไปตามเป้าหมายเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่ต้องการจะให้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการปฏิรูปการเมืองอย่างแท้จริง

๓. ศาลรัฐธรรมนูญไทยในกรอบกำหนดของรัฐธรรมนูญปัจจุบัน

การเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่ไม่เน้นอำนาจของผู้ปกครอง แต่ให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นเรื่องใหญ่ดังนั้นอำนาจจึงเป็นสิ่งที่ต้องจำกัดควบคุมให้มีความเข้มงวดรัดกุมที่สุด ทั้งนี้เป็นไปตามความเชื่อพื้นฐานที่ว่า อำนาจนั้นทำให้ฉ้อฉล อำนาจทำให้คนเสียคน อำนาจทำให้คนทุจริต อำนาจทำให้คนเหลิง ยิ่งอำนาจนั้นมีความเบ็ดเสร็จเด็ดขาดมากเท่าใดความฉ้อฉลก็จะมีความสมบูรณ์แบบมากยิ่งขึ้นเท่านั้น คนในที่นี้ก็คือคนที่เป็นผู้ใช้อำนาจ คนที่ยึดกุมหรือครอบครองอำนาจนั้นเอง คำถามก็คืออำนาจอยู่ที่ไหนซึ่งคำตอบที่รวบรัดที่สุดก็คืออำนาจอยู่ที่กฎหมายนั่นเอง ดังนั้นใครก็ตามที่เป็นผู้ออกกฎหมายได้ เอากฎหมายไปใช้บังคับได้ และตีความกฎหมายได้ก็ถือว่ามีโอกาสผิดพลาดเสียหายจากการใช้อำนาจนั้น

ได้ซึ่งอาจเรียกว่ามีโอกาสฉ้อฉล มีโอกาสเสียคน มีโอกาสคอร์รัปชั่น มีโอกาสที่จะใช้อำนาจในทางที่ผิดและบิดเบือนได้ไม่ว่าโดยเจตนาหรือไม่เจตนาก็ตาม อันนี้เป็นการมองอำนาจในแง่ลบ มองอำนาจในแง่ที่เป็นภัยคุกคามต่อสิทธิเสรีภาพและประโยชน์ของประชาชน แต่เมื่อมีความจำเป็นที่เราต้องอาศัยผู้แทนมาปกครองเราจึงต้องมีวิธีการในการที่จะเอาอำนาจมาใช้ให้เป็นประโยชน์ ถ้าเรารู้ว่าอำนาจทำให้ฉ้อฉลเราก็ต้องป้องกัน เวลานี้สิ่งที่เราให้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นมาก็เพราะเราตระหนักถึงปัญหาของอำนาจดังกล่าวแล้ว เราก็พยายามที่จะป้องกันและเราพยายามที่จะสร้างสู่ทางที่ถูกต้องมีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพื่อให้ การใช้อำนาจนั้นมุ่งไปสู่เป้าหมายที่เราต้องการไม่ให้ฉ้อฉล ไม่ให้บิดเบือนเบี่ยงเบนเป็นโทษเป็นภัยต่อประชาชนและประเทศชาติ ในเมื่ออำนาจอยู่ที่กฎหมายที่สูงที่สุดก็อยู่ที่รัฐธรรมนูญเราจึงจำเป็นต้องเอากลไกที่มาคุมอำนาจและกฎหมายที่สูงสุดมาใช้ ดังนั้นศาลรัฐธรรมนูญจึงถือเป็นกลไกในการควบคุมอำนาจและกฎหมายที่สูงที่สุดนั่นเอง

๑. ความหมายของคำว่าศาลรัฐธรรมนูญ โดยคำสำคัญจะมีส่วนประกอบอยู่ ๒ ส่วนคือ ส่วนประกอบของคำว่าศาล กับส่วนประกอบของคำว่ารัฐธรรมนูญ หลักการทั่วไปของศาล คือ การวินิจฉัยคดีความและเป็นคดีความที่มีที่มาจากกรณีพิพาท การตีความนั้นต้องอิงกฎหมาย การตีความต้องเป็นไปด้วยความอิสระ ส่วนหลักการของรัฐธรรมนูญ คือ กติกาสูงสุด กฎหมายสูงสุด ต้องมีสภาพบังคับ ที่สำคัญคือ รัฐธรรมนูญ นั้น ถือเป็นกฎที่เป็นบ่อเกิดหรือเป็นที่มาแห่งกฎ คือเป็นกฎหมายใหญ่ที่ทำให้เกิดกฎหมายย่อยและกฎหมายประกอบตามมาหรือเป็นที่มาของกฎหมายอื่น เพราะฉะนั้นเมื่อเอาทั้งสองส่วนมารวมกันเป็นศาลรัฐธรรมนูญ ถ้าจะให้ความหมายที่สั้นที่สุดก็คือเป็นองค์กรวินิจฉัยสูงสุดตามรัฐธรรมนูญนั่นเอง

แต่อย่างไรก็ตาม คำว่าเป็นองค์กรวินิจฉัยสูงสุดตามรัฐธรรมนูญได้นั้นควรจะมีเครื่องชี้บ่งบางอย่างนอกเหนือจากความหมายที่เราอธิบายโดยแยกกันระหว่างคำว่า ศาล กับคำว่ารัฐธรรมนูญ ซึ่งถ้าหากขยายความตามสำนักความคิดต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เป็นความคิดของสำนักกฎหมาย

มหาชนก็จะกล่าวถึงศาลรัฐธรรมนูญในความหมายที่มีองค์ประกอบสำคัญรวมอยู่หลายประการ ได้แก่ ประเด็นแรก ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรที่กฎหมายระบุไว้ว่าเป็นศาล และกฎหมายที่ว่าก็คือ รัฐธรรมนูญ ประเด็นที่สอง คือ ผู้พิพากษาในศาลต้องมีอิสระคือตุลาการต้องมีอิสระ ประเด็นที่สาม คือ ใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการตีความตัดสินวินิจฉัยข้อพิพาทต่าง ๆ ประเด็นที่สี่ คือ มีความผูกพันกับบทบัญญัติของกฎหมาย คือใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจและผลของการใช้อำนาจก็ถูกกำหนดโดยรัฐธรรมนูญเหมือนกัน ประเด็นที่ห้า คือ ศาลรัฐธรรมนูญอาจมองแยกออกเป็นสองส่วนคือ ในแง่ของเนื้อหา คือทำหน้าที่เป็นองค์กรสูงสุดเฉพาะทาง เฉพาะหน้าที่ของรัฐธรรมนูญ ไม่ได้เป็นองค์กรสูงสุดในทุก ๆ เรื่อง หมายถึงว่าแม้จะเป็นศาลก็เป็นศาลเฉพาะทาง กับในแง่ของอำนาจ คือการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญต้องอยู่ในขอบเขตที่จำกัด เรียกว่าอำนาจจำกัดเฉพาะตน คือศาลรัฐธรรมนูญจะไม่เป็นผู้ที่ริเริ่มคดีเองหรือสร้างคดีขึ้นมาตัดสินเอง ต้องเป็นคดีที่ถูกร้องมาจากคู่กรณี และการวินิจฉัยอยู่ในกรอบเท่าที่กฎหมายกำหนด ดังนั้นความเป็นศาลรัฐธรรมนูญแม้ จะเป็นองค์กรวินิจฉัยสูงสุดก็ตาม แต่ว่าความสูงสุดนั้น ไม่ได้หมายความว่าเบ็ดเสร็จหรือครอบคลุมในทุกเรื่องหากแต่สูงสุดเฉพาะเรื่องเท่าที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดขอบเขตเอาไว้

๒. สถานะของศาลรัฐธรรมนูญ ในฐานะที่ช่วยกำกับควบคุมให้การนำรัฐธรรมนูญไปบังคับใช้มีความชอบหรือเป็นไปด้วยความชอบตามรัฐธรรมนูญ สถานะของศาลรัฐธรรมนูญจึงสามารถพิจารณาได้ในหลายมิติ เช่น สถานะความเป็นองค์กรของตุลาการ เป็นเรื่องของการตีความกฎหมาย สถานะของความเป็นองค์กรสูงสุด เป็นผู้ถือกฎ ผู้คุมกติกา สถานะของความเป็นองค์กรอิสระ เป็นองค์กรที่ไม่มีพันธะผูกพันกับองค์กรอำนาจอื่นจากภายนอกไม่ว่าเป็นอำนาจด้านใดก็ตาม สถานะที่เป็นองค์กรวางแนวบรรทัดฐาน เป็นการกำกับให้การใช้รัฐธรรมนูญเป็นไปตามครรลองโดยชอบของรัฐธรรมนูญ สถานะของการเป็น องค์กรเด็ดขาด เป็นองค์กรที่รวมศูนย์การใช้อำนาจใน

การตัดสินคดีอย่างมีเอกภาพทั้งในแง่ของเอกภาพทางอำนาจ เอกภาพในแง่ของกระบวนการตัดสินใจ และเอกภาพในแง่ของสภาพบังคับของผลการตัดสินใจที่จะมุ่งผลไปสู่การแก้ปัญหาในการใช้รัฐธรรมนูญในทางปฏิบัติ สถานะของความเป็นองค์กรที่ก่อให้เกิดผลผูกพัน คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจเสมือนกฎหมายได้ และต้องยอมรับและปฏิบัติตาม คือมีผลใช้บังคับ สถานะของการเป็นองค์กรชำนาญพิเศษ เป็นองค์กรที่สามารถแก้ไขเยียวยากรณีปัญหาทั้งหลายทั้งปวงที่เกิดขึ้นจากกระบวนการนำรัฐธรรมนูญไปใช้ไปปฏิบัติ ในหลักการแล้ว บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะยกเว้นการปฏิบัติไม่ได้หรือบอกว่าตีความไม่ถูกหรือไม่เข้าใจหรือตีความแล้วเกิดทางตันคนไม่ยอมรับไม่ปฏิบัติตาม เกิดช่องว่างช่องโหว่แล้วยกเป็นข้ออ้างในการไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญหรือหยุดการปฏิบัติไว้ตรงนั้นไม่ได้ หรือแม้ว่าจะพยายามปฏิบัติแต่เป็นการปฏิบัติที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญโดยอ้างว่าเข้าใจหรือตีความว่าเป็นเช่นนั้นเองก็ไม่ได้ ปัญหาเหล่านี้จำเป็นต้องแก้ไข ต้องมีคนชี้ขาด ตรงนี้เป็นลักษณะการแก้ไขปัญหาการใช้ เป็นลักษณะของการใช้ความชำนาญพิเศษขององค์กรศาลรัฐธรรมนูญในการที่จะวินิจฉัยแก้ไขปัญหาในการใช้รัฐธรรมนูญให้สามารถที่จะหาทางออกได้และเป็นทางออกที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

๓. ความสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญ ความสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญที่ถือว่าเป็นนัยที่บ่งบอกถึงบทบาท เป็นนัยที่บ่งบอกถึงความเป็นเอกลักษณ์ของศาลรัฐธรรมนูญไทย ซึ่งเราสามารถจำแนกลักษณะสำคัญออกได้อย่างน้อยใน ๕ ประการด้วยกัน ประการแรกคือ การเป็นองค์กร ที่ช่วยในการแก้ปัญหาการใช้รัฐธรรมนูญ ให้รัฐธรรมนูญสามารถปฏิบัติได้ รัฐธรรมนูญมีเนื้อหาดีอย่างเดียวไม่พอ ดีอย่างเดียวไม่สามารถสร้างความเปลี่ยนแปลงการเมืองได้ ปฏิรูปการเมืองไม่ได้ จำเป็นต้องปฏิบัติได้ด้วย เพราะฉะนั้น นักคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญจึงมักจะเถียงกันในสองเรื่องนี้อยู่เสมอว่า รัฐธรรมนูญควรสร้างให้ดีหรือสร้างให้ปฏิบัติได้ คนที่บอกว่าสร้างให้ดีบอกว่าถ้ารัฐธรรมนูญปฏิบัติได้อย่างเดียวแต่เนื้อหาไม่ดีก็เปลี่ยนแปลงการเมืองให้ดีไม่ได้ แต่พวก

ฝ่ายปฏิบัตินิยมบอกว่าถึงเนื้อหาดีแต่ถ้าปฏิบัติไม่ได้คนไม่เอาไปปฏิบัติ ก็สร้างความเปลี่ยนแปลงที่ดีไม่ได้เช่นกัน ทั้งสองฝ่ายจึงต้องหันมาหาจุดร่วมกันและจุดร่วมที่เราเห็นได้ในเวลานี้ก็คือศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นองค์กรกลางที่จะทำหน้าที่นี้ได้ ที่จะแก้ปัญหาให้นักคิดที่ขัดแย้งกันระหว่างสองกลุ่มนี้ให้ได้ คือเนื้อหาดีปฏิบัติได้ถ้าปฏิบัติไม่ได้ก็ต้องให้ศาลรัฐธรรมนูญช่วยแก้ไขให้ ประการที่สอง คือ ช่วยกำกับควบคุมครรลองของการใช้รัฐธรรมนูญให้ดำเนินไปสู่เป้าหมายตามเจตนารมณ์ที่แท้จริง ประการที่สาม คือ ช่วยกำกับความชอบตามรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ของคนและขององค์กร ที่ใช้อำนาจในทางการเมืองการปกครอง ประการที่สี่ คือ ช่วยในการวางหลักการวางแนวในเรื่องของบรรทัดฐานในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญให้เกิดผลกระทบหรือให้ส่งผลกระทบในทางบวกหรือในเป้าหมายที่พึงประสงค์ให้ได้ ประการที่ห้า คือ ช่วยบอกทิศทางในการใช้รัฐธรรมนูญ ช่วยกำกับทิศทางของการใช้รัฐธรรมนูญ ปัญหาพื้นฐานของการขัดกันทางธรรมชาติในการใช้กฎทั่วไปรวมถึงรัฐธรรมนูญด้วยนั้นก็คือรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเขียนบทบัญญัติไว้ดีอย่างไรเนื้อหากับการใช้จะเป็นคนละเรื่องกันเสมอ ดังนั้นการที่**รัฐธรรมนูญจะถูกใช้อย่างไรก็ขึ้นอยู่กับว่ารัฐธรรมนูญนั้นจะถูกตีความว่าอย่างไร**นั่นเองและในทำนองเดียวกันรัฐธรรมนูญจะถูกตีความอย่างไรก็ขึ้นอยู่กับว่าได้วางหลักในการตีความไว้อย่างไรด้วย

เพราะฉะนั้น การตีความอย่างไรจึงเป็นปัญหาใหญ่ จะตีความอย่างไรเพื่อให้รัฐธรรมนูญนั้นถูกใช้ให้เป็นไปตามครรลองที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและบรรลุผลตามเจตนารมณ์เป้าหมายของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง การตีความจึงถือว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งยวดสำหรับการนำรัฐธรรมนูญไปใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ซึ่งถือได้ว่าเป็นภาระหน้าที่สำคัญที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องคอยกับกำควบคุมเกี่ยวกับการวินิจฉัย ตีความรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพื่อให้การใช้รัฐธรรมนูญนั้นบรรลุถึงเป้าหมายสำคัญคือการใช้รัฐธรรมนูญให้เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนการปฏิรูปการเมืองใน ๓ เป้าหมายใหญ่ คือ (๑) เป้าหมายการรักษาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายและการใช้อำนาจรัฐ (๒)

เป้าหมายการแก้ไขปัญหาจากการใช้รัฐธรรมนูญให้ดำเนินไปจนสำเร็จผลลุล่วงมีประสิทธิภาพ (๓) เป้าหมายการสร้างผลกระทบที่พึงประสงค์จากการใช้รัฐธรรมนูญให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ดีมีผลต่อการสร้างความก้าวหน้าในการปฏิรูปการเมืองมากขึ้น

๔. ที่มาของศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาได้จาก ๓ ส่วน คือ (๑) ที่มาในส่วนที่เป็นแนวความคิด (๒) ที่มาในส่วนที่เป็นวิวัฒนาการ และ(๓) ที่มาในส่วนที่เป็นองค์ประกอบ ที่มาในส่วนที่เป็นแนวความคิดมีที่มาได้จากหลายแนวความคิด แนวความคิดแรก คือ แนวความคิดเรื่องกฎหมายมหาชนแนวความคิดของกฎหมายมหาชนถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญอยู่ที่การป้องกันแก้ไขไม่ให้กฎหมายอื่นมาขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ต้องให้ศาลรัฐธรรมนูญมาทำหน้าที่ป้องกันให้ แนวคิดที่สองคือแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม คือ การใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการสร้างความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองซึ่งต้องอาศัยกลไกกำกับควบคุมการใช้รัฐธรรมนูญมาช่วยขับเคลื่อนในการบรรลุเป้าหมายตามที่ระบบการเมืองต้องการ แนวความคิดที่สาม คือ แนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องของเสรีนิยม คือใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน แนวความคิดที่สี่ คือ แนวความคิดเรื่องปฏิบัตินิยม คือ พยายามรักษาเสถียรภาพของ รัฐธรรมนูญให้มีการนำไปใช้อย่างถูกต้อง อยู่ในครรลองอย่างยั่งยืน เพราะว่าปัญหาที่บอกว่ารัฐธรรมนูญดีคือไม่ได้กลัวรัฐธรรมนูญจะไม่ดีแต่กลับกลัวว่ารัฐธรรมนูญดีส่วนมากมักจะเอาไปใช้บังคับไม่ได้ แต่ครั้นจะคำนึงถึงแต่เฉพาะเป้าหมายทางปฏิบัติโดยไม่ต้องคำนึงว่าเนื้อหาของรัฐธรรมนูญจะต้องดีด้วยหรือคิดว่าจะเอาแต่พอปฏิบัติได้ก็พอ นักคิดในกลุ่มที่ให้ความสำคัญกับเนื้อหาก็จะยอมรับไม่ได้เหมือนกัน ซึ่งเขาก็จะบอกว่าเปลืองเวลาเปล่า รัฐธรรมนูญแค่เพียงแต่ปฏิบัติได้ไม่ได้สร้างความเปลี่ยนแปลงที่ดีได้ เพราะฉะนั้น แนวคิดแบบปฏิบัตินิยมจึงจำเป็นต้องแสวงหามาตรการทางปฏิบัติที่ดีมาช่วยสนับสนุนการรักษาเสถียรภาพในการใช้รัฐธรรมนูญให้มีความยั่งยืน ให้มีความต่อเนื่องด้วย ในส่วนที่เป็นที่มาตาม

วิวัฒนาการ กล่าวได้ว่าวิวัฒนาการเริ่มแรกสำหรับศาลรัฐธรรมนูญไทยก็คือการเริ่มมาจากศาลยุติธรรมโดยเฉพาะศาลสูงสุดหรือศาลฎีกาซึ่งแต่เดิมนั้นเราใช้ศาลยุติธรรมตีความรัฐธรรมนูญมาก่อน ต่อมาจึงเปลี่ยนเป็นมาใช้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และใช้มาช่วงระยะเวลาหนึ่งต่อมาเราก็เปลี่ยนมาเป็นศาลรัฐธรรมนูญในท้ายที่สุด และถือว่าศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรวินิจฉัยสูงสุดตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ส่วนที่มาในส่วนที่เป็นองค์ประกอบนั้นหากเราไปดูที่บุคลาการที่มาเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ใน ๑๕ ท่าน ซึ่งมีประธานศาลรัฐธรรมนูญ ๑ ท่าน กับมีตุลาการอีก ๑๔ ท่าน รวมเป็น ๑๕ ท่านนั้นก็มีที่มาจากหลายสาขาอาชีพแต่จำกัดอยู่ในวิชาชีพหลักสองกลุ่ม คือ มาจากผู้พิพากษาศาลฎีกา ๕ ท่าน มาจากตุลาการศาลปกครองสูงสุด ๒ ท่าน มาจากผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านนิติศาสตร์ ๕ ท่าน และมาจากผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านรัฐศาสตร์ ๓ ท่านซึ่งทั้งหมดรวมอยู่ในสองกลุ่มวิชาชีพคือวิชาชีพนิติศาสตร์และวิชาชีพรัฐศาสตร์

๕. องค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ แยกออกเป็นองค์ประกอบสำคัญได้ ๒ ส่วนโดยพิจารณาจากบทบาทหลัก ๒ ด้าน คือ บทบาทของการวินิจฉัยคดีกับบทบาททางธุรการ กล่าวคือ ส่วนที่ทำหน้าที่หลักในการพิจารณาวินิจฉัยและตัดสินคดีก็คือองค์กรคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ทำหน้าที่สนับสนุนทางธุรการก็คือสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

๖. องค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าองค์คณะในการพิจารณาคดีต้องมีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่ต่ำกว่า ๙ ท่าน และการตัดสินผลการวินิจฉัยใช้หลักที่ถือเอามติของเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ตัดสินซึ่งคดีส่วนมากก็จะใช้เกณฑ์มติของเสียงข้างมาก เฉพาะคดีเกี่ยวกับพระราชกำหนดจะใช้หลักมติของเสียง ๒ ใน ๓ เป็นเกณฑ์ตัดสิน เวลานี้คือ ๑๐ ท่าน กับอีกองค์คณะหนึ่งคือใช้หลักมติของเสียงเอกฉันท์คือถือเอาความเห็นพ้องของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นเกณฑ์ตัดสิน แต่ไม่ใช่เป็นเรื่องของการวินิจฉัยคดีเป็นเรื่องกำหนดวิธีพิจารณาของศาล

รัฐธรรมนูญเอง ตรงนี้รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่สงวนไว้ไม่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารมาแทรกแซงในเรื่องของวิธีพิจารณาคือให้ตุลาการกำหนดกันขึ้นมาเอง เพื่อรักษาหลักการความเป็นอิสระขององค์กรวินิจฉัยสูงสุดตามรัฐธรรมนูญไว้

๗. เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ โดยภาพรวมเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญมีอยู่ ๓ ส่วน ส่วนที่หนึ่ง คือ อำนาจในการควบคุมกฎหมาย ส่วนที่สอง คือ อำนาจในการควบคุมคน ส่วนที่สาม คือ อำนาจในการควบคุมองค์กร

ในการควบคุมกฎหมายรวมถึงพระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติงบประมาณ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชกำหนด ข้อบังคับและระเบียบ เวลานี้ระเบียบที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจควบคุมก็คือระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่เดิมนั้นรวมถึงระเบียบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติด้วย แต่ในปัจจุบันคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งได้เปลี่ยนไปใช้พระราชบัญญัติแทนระเบียบแล้วอำนาจในส่วนนี้ก็หมดความจำเป็นไป นอกจากนั้นยังได้ควบคุมในเรื่องของข้อบังคับด้วย อย่างเช่น ข้อบังคับการประชุมของสมาชิกวุฒิสภา ข้อบังคับการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา และข้อบังคับของพรรคการเมือง

ในส่วนที่เป็นการควบคุมเกี่ยวกับคนนั้นก็จะมีคนอยู่ ๒ ประเภท ที่ศาลรัฐธรรมนูญควบคุมดูแลคือคนทั่วไปกับนักการเมือง โดยที่การควบคุมคนนั้นก็จะดูทั้งในแง่ของคุณสมบัติ สถานภาพ และในแง่ของการกระทำ คนทั่วไปเวลานี้ยังไม่มีคดีส่งเข้ามา คือ ในเขตอำนาจเกี่ยวกับคนทั่วไปที่มีการกระทำตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓ คือผู้ใดใช้สิทธิเสรีภาพในการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขอัยการสูงสุดสามารถส่งเรื่องมาให้ศาล รัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ หรือกรณีที่พรรคการเมืองใช้อำนาจหรือใช้สิทธิที่ขัดกับรัฐธรรมนูญ โดยการล้มล้างการปกครองหรือได้อำนาจการปกครองประเทศด้วยวิธีการที่ขัดกับวิถีทางที่

รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ อัยการสูงสุดสามารถ ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย สั่งการให้เลิกการกระทำหรือยุบพรรคการเมืองได้ ส่วนกรณีของการควบคุมนักการเมือง นั้น ศาลรัฐธรรมนูญก็ควบคุมทั้งในแง่ของคุณสมบัติ สถานภาพ และการกระทำซึ่งในเรื่องนี้จะขอขยายความอีกทีในภายหลัง

การควบคุมที่เกี่ยวกับองค์กร เวลานี้ก็จะมีทั้งพรรคการเมืองและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่าที่ประมวลไว้มีอยู่ ๑๒ องค์กร คือ คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม ศาลทหาร คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อันนี้เป็นการประมวลโดยอาศัยหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอำนาจซึ่งองค์กรเหล่านี้ได้อำนาจมาโดยรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้โดยตรง และอำนาจนั้นเป็นอำนาจที่เกี่ยวข้องกับอำนาจด้านหนึ่งด้านใดของอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร หรืออำนาจตุลาการ

๘. หลักการทำงานของศาลรัฐธรรมนูญ สามารถจำแนกออกได้เป็น ๗ ประเด็นด้วยกันประเด็นแรกคือ หลักเกี่ยวกับความอิสระซึ่งเป็นไปตามหลักการของศาล อิสระในที่นี้หมายถึงอิสระทั้งภายใน อิสระทั้งภายนอกและอิสระที่เกี่ยวกับสถานภาพของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเองด้วย อิสระภายในคือการใช้ดุลพินิจทั้งหลายของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้น มีลักษณะเป็นเอกเทศเฉพาะบุคคล แม้ว่าการตัดสินใจเป็นรูปแบบขององค์คณะ แต่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละท่านไม่สามารถเข้าไปก้าวก่ายแทรกแซงซึ่งกันและกันได้ แต่ละท่านมีเอกเทศของตัวเอง อิสระภายในอีกประการหนึ่งคือการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสามารถออกระเบียบวิธีพิจารณาได้เองโดยอิงหลักการสำคัญจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ อิสระจากภายนอก คือ ในการทำงานของศาลรัฐธรรมนูญ ในการใช้อำนาจ ในการตัดสินใจ ในการใช้ดุลพินิจทั้งหลาย จะไม่มีอำนาจจากองค์กรภายนอกเข้ามาบังคับควบคุมหรือกำกับ และในทางบริหารก็ไม่ได้อยู่ภายใต้สังกัดองค์กรหนึ่ง

องค์กรใดในแง่ของสถานภาพตามคุณสมบัติพื้นฐานของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าไม่ผูกพันกับผลประโยชน์หรืออาชีพในองค์กรอื่น ไม่ว่าในธุรกิจเอกชน หรือหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจถือว่าเป็นสถานภาพที่มีความเป็นกลางอย่างแท้จริง ประเด็นที่สอง คือ หลักเกี่ยวกับ**ความเด็ดขาด**คือการใช้ดุลพินิจของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นไม่มีการโต้แย้ง อุทธรณ์หรือแก้ไขใด ๆ ได้โดยองค์กรอื่นใดหรือคู่กรณีก็แล้วแต่ ความเด็ดขาดลักษณะที่สอง คือ การยอมรับและการปฏิบัติตามทั้งคู่กรณีและองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง ความเด็ดขาดในลักษณะที่สาม คือ การวินิจฉัยนั้นทำได้ครั้งเดียวไม่สามารถรื้อฟื้นหรือหยิบยกขึ้นมาทำคดีใหม่ ประเด็นที่สาม คือ หลักเกี่ยวกับ**ความผูกพัน** การทำงานของศาลรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะผลของคำวินิจฉัยผูกพันกับทุกองค์กรที่เกี่ยวข้อง รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าให้ผูกพันทั้งรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ความผูกพันในอีกลักษณะหนึ่งคือ การใช้อำนาจขององค์กรต่างๆ อย่างเช่น กรณีของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ให้คุ้มครองโดยกฎหมายและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งผลของความคุ้มครองดังกล่าวจะผูกพันไปถึงในการออกกฎหมายของสถาบันนิติบัญญัติ ในการบังคับใช้กฎหมายของฝ่ายบริหาร ในการตีความกฎหมายของตุลาการจะขัดหรือแย้งกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้ ฉะนั้น เวลาที่องค์กรเหล่านี้ออกกฎหมายบังคับใช้กฎหมายหรือวินิจฉัยตีความกฎหมาย นอกจากจะต้องตรวจสอบว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่แล้วยังต้องตรวจสอบด้วยว่าขัดหรือแย้งกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญด้วยหรือไม่ ประเด็นที่สี่ คือหลักเกี่ยวกับ**เอกภาพ** เอกภาพก็คือองค์คณะในการวินิจฉัยนั้นมีคณะเดียว แต่เวลาวินิจฉัยเสร็จถึงขั้นตอนของการตัดสินก็จะแบ่งออกเป็น ๒ ข้าง คือ ข้างมากกับข้างน้อย ไม่มีข้างที่อยู่ตรงกลาง ประเด็นที่ห้า คือ หลักเกี่ยวกับ**ความสูงสุด** ความสูงสุดในที่นี้คือการใช้ดุลพินิจและคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญนั้นไม่สามารถที่จะหักล้างได้ ไม่สามารถที่จะลบล้างได้ ไม่สามารถที่จะแทรกแซงได้ ไม่สามารถที่จะตีความใหม่โดย องค์กรอำนาจอื่นได้อีก เพราะฉะนั้น ความ

สูงสุดตรงนี้จะเห็นได้ว่าความเป็นองค์กรวินิจฉัยสูงสุดตามรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญนั้น ไม่ใช่เป็นเรื่องที่จำกัดขอบเขตอยู่แต่เฉพาะประเด็นที่เกี่ยวกับอำนาจการตีความเพียงด้านเดียวแล้วก็ต้องยุติผลลงเท่านั้น แต่ยังได้ก่อให้เกิดผลกระทบเชิงขยาย (spill - over effect) ต่อเนื่องอีกด้วย ไม่ใช่เป็นเรื่องของการตีความแล้วหยุดอยู่แค่นั้น ถ้าเรามองในมิติของความเป็นสูงสุดนั้น จะเกี่ยวข้องกับมิติของการใช้อำนาจแทนองค์กรอำนาจอื่นได้ทั้งในเชิงปฏิเสธ(negative effect) และเชิงปฏิฐาน (positive effect) คือการใช้อำนาจแทนองค์กรนิติบัญญัติได้เพราะคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นให้ผลเป็นกฎหมายได้ นอกจากนั้นยังสามารถมองได้ในแง่ของการใช้อำนาจ**เหนือ**องค์กรอื่นได้อีกด้วย คือสามารถที่จะลบล้างอำนาจขององค์กรอื่นได้ เช่น การโต้แย้งการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และการโต้แย้งกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติเท่ากับมีผลในการลบล้างอำนาจของนิติบัญญัติในเรื่องนั้นๆ ได้ การลบล้างนี้เป็นการลบล้างภายในกรอบของรัฐธรรมนูญเพื่อควบคุมไม่ให้กฎหมายนั้นขัดกับรัฐธรรมนูญ เช่น ข้อความบางข้อความขัดหรือว่าสาระสำคัญขัด หรือหลักการขัด บางครั้งถ้าข้อความขัด ผลบังคับของการยับยั้ง โต้แย้ง ก็จะจำกัดอยู่แต่เฉพาะข้อความ ถ้าเป็นการขัดในสาระสำคัญก็เป็นการโต้แย้งลบล้างให้กฎหมายนั้นตกไปทั้งฉบับ หรือเป็นการโต้แย้งลบล้างในเรื่องของหลักการของร่างกฎหมายที่เสนอใหม่ในชื่ออื่นแต่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับร่างกฎหมายเก่าที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยไปแล้วว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญและได้ถูกยับยั้งไปแล้ว ก็จะต้องมีผลในการถูกยับยั้งเช่นเดียวกันกับร่างกฎหมายเดิมที่มีหลักการเดียวกันนั้นเหมือนกัน การป้องกันในเรื่องหลักการของกฎหมายนี้ กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าเป็นการป้องกันการลักไก่หรือการย้อมแมวกฎหมายนั่นเอง เนื่องจากบางทีร่างกฎหมายบางฉบับที่ถูกยับยั้งไปแล้วเพราะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญก็อาจถูกเสนอขึ้นมาใหม่โดยเปลี่ยนชื่อให้แตกต่างออกไป แต่หลักการเหมือนกันกับฉบับที่ถูกยับยั้งไปแล้ว มาตรการนี้จึงเป็นการป้องกันไม่ให้กฎหมายที่ถูกยับยั้งแล้วถูกเสนอมาใหม่โดยมีหลักการเดียวกัน

๙. หลักการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ในทางปฏิบัติไม่ว่าอำนาจวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะสูงสุดเด็ดขาดอย่างไร สิ่งสำคัญประการแรก คือ ในการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญนั้นต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานการตีความอย่างเคร่งครัดเฉพาะเขตอำนาจตามกรอบของความเป็นศาลพิเศษเฉพาะเรื่อง ประการที่สอง คือ การตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการพิจารณาตามข้อบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มีเขตอำนาจแน่นอน มีองค์คณะ มีการกำหนดสิทธิของผู้ร้องที่ชัดเจน ไม่เป็นการใช้อำนาจที่ไม่มีขอบเขต ประการที่สาม คือ การพิจารณาตามระเบียบวิธีที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดขึ้น ซึ่งเป็นการยืนยันถึงหลักความเป็นอิสระ คือใช้ระเบียบวิธีพิจารณาที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดขึ้น ซึ่งระเบียบวิธีพิจารณามีส่วนประกอบหลัก ๆ อยู่ เช่น วิธีการเกี่ยวกับการยื่นคำร้อง การถอนคำร้อง การคัดค้านตุลาการ การพิจารณาในขั้นตอนต่าง ๆ การทำคำวินิจฉัย และแบบพิมพ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการยื่นคำร้อง เกี่ยวข้องกับการต่อสู้คดีหรือกระบวนการดำเนินคดี จนกว่าจะเสร็จสิ้น อันนั้นคือหลักพื้นฐานที่ศาลรัฐธรรมนูญใช้เป็นฐานอ้างอิงในการวินิจฉัยคดี ส่วนขั้นตอนต่าง ๆ อย่างเช่นขั้นตอนที่เปิดโอกาสให้คู่กรณีมีโอกาสชี้แจง ซึ่งเป็นไปตามกระบวนวิธีของระบบการกล่าวหา (accusation)และเป็นทั้งในเรื่องของระบบการไต่สวน (inquisition) ด้วย จึงเป็นทั้งหน้าที่ของฝ่ายที่ร้องคดีขึ้นมาและเป็นหน้าที่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่จะต้องเสาะหาข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายต่าง ๆ มาประกอบเหตุผลในการพิจารณาวินิจฉัย เพราะฉะนั้น การเปิดโอกาสให้ชี้แจงต้องเปิดโอกาสให้ครอบคลุมทั้งกระบวนการ ไม่ว่าในเรื่องของการกล่าวหาหรือการไต่สวน ขั้นตอนที่สำคัญอีกประการคือ คู่กรณีขอดูเอกสารที่เกี่ยวกับตนที่มีผลต่อการได้เสียประโยชน์ในคดีของตนเอง นอกจากนั้นก็จะเป็นขั้นตอนเกี่ยวกับการทำเหตุผลประกอบคำวินิจฉัยซึ่งจะประกอบด้วยข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และการใช้ดุลยพินิจ อีกประเด็นหนึ่งคือ หลักการพิจารณาโดยเปิดเผย คือคู่กรณีรับรู้รับทราบร่วมกัน อันนี้เป็นหลักการที่รัฐธรรมนูญบังคับไว้ ส่วนหลักการคัดค้านตุลาการนั้นรัฐธรรมนูญบังคับไว้และศาลรัฐธรรมนูญเองก็ได้กำหนดไว้ในวิธีพิจารณาด้วย การคัดค้านตุลาการนั้น มีทั้ง

คู่กรณีร้องขึ้นหรือว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญถอนตัวโดยไม่มีใครร้องก็ได้ การคัดค้าน ส่วนมากเป็นเรื่องการมีส่วนเกี่ยวข้องกับคดีนั้นโดยที่การเกี่ยวข้องนั้นอาจกระทบต่อความเที่ยงธรรมในการพิจารณาวินิจฉัยคดีได้ หรือคู่กรณีอาจมีข้อสงสัยโดยที่ในความเป็นจริงตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องตามเงื่อนไขใด ๆ ที่เป็นข้อห้ามตามรัฐธรรมนูญหรือระเบียบวิธีพิจารณาก็ได้ การคัดค้านจากคู่กรณียังเปิดโอกาสให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญด้วยกันเอง ใช้ดุลพินิจได้เพื่อพิจารณาคำร้องในการคัดค้านนั้นว่าสมควรที่จะต้องถอนตัวหรือไม่ถอนตัว ซึ่งจะเป็นมติของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ในการวินิจฉัยร่วมกันในกรณีที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ถูกร้องคัดค้านเห็นว่าไม่มีเหตุผลที่จะต้องถอนตัวและไม่ประสงค์ที่จะถอนตัว ทั้งนี้โดยใช้เสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ตัดสินและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ถูกคัดค้านไม่สามารถออกเสียงได้หากมีเสียงเท่ากันทั้งสองฝ่ายก็ถือว่าให้มีผลไปตามการคัดค้าน

๑๐. คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยจะต้องมีองค์ประกอบพื้นฐานซึ่ง องค์ประกอบดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยความเป็นมาของข้อกล่าวหาและคำร้อง ประกอบด้วยข้อเท็จจริงโดยสรุปจากการพิจารณา ประกอบด้วยเหตุผลประกอบในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย และสุดท้ายต้องมีองค์ประกอบสำคัญคือ ต้องอ้างข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องและอ้างรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องในคำร้องไว้ในคำวินิจฉัยนั้นด้วยว่าผู้ร้องยกข้อกฎหมายยกรัฐธรรมนูญในข้อใดมาอ้างในคำร้อง

ส่วนเรื่องของวิธีการในการจัดทำคำวินิจฉัยมีขั้นตอนสำคัญอยู่ ๔ ขั้นตอน คือ ต้องมีองค์คณะอย่างน้อย ๙ ท่าน มีการออกนั่งพิจารณาหรือเข้ามีส่วนร่วมในการพิจารณาในขั้นตอนสำคัญตั้งแต่เริ่มแรก และในการตัดสินต้องอิงฝ่ายเสียงข้างมากเป็นฝ่ายที่ชี้ขาดผลการลงมติ ส่วนวิธีการที่จะนำไปสู่มติต้องมีการชี้แจงด้วยวาจา สิ่งที่เอามาชี้แจงด้วยวาจาคือคำวินิจฉัยส่วนตนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละท่าน และลงมติด้วยการออกเสียงแล้วถือเอาเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ตัดสินผลของคำวินิจฉัย จากนั้นเมื่อได้มติแล้วว่า

เสียงข้างมากตัดสินให้มีผลไปทางใดก็จะต้องทำคำวินิจฉัยรวมหรือคำวินิจฉัยกลางให้เป็นไปตามมติเสียงข้างมากนั้น ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อยก็สามารถทำคำวินิจฉัยส่วนตนของตัวเองให้แตกต่างไปจากคำวินิจฉัยกลางและคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมากได้ ถ้าเป็นฝ่ายข้างมากจำเป็นต้องอิงคำวินิจฉัยกลาง ซึ่งบางทีอาจเป็นที่สังเกตได้ว่าคำวินิจฉัยส่วนตนของตุลาการเสียงข้างมากจะมีสาระสำคัญเหมือนคำวินิจฉัยกลาง ซึ่งถือเป็นเรื่องที่เป็นไปตามครรลองปกติที่มิใช่เป็นเรื่องของการคัดลอกคำวินิจฉัยแต่อย่างใด ฝ่ายที่เป็นเสียงข้างมากคำวินิจฉัยต้องเป็นไปตามมติของฝ่ายข้างมาก ส่วนฝ่ายข้างน้อยคำวินิจฉัยส่วนตนอาจไม่ตรงหรือแย้งกันกับคำวินิจฉัยกลางก็ถือเป็นเรื่องปกติเช่นกันเพราะเป็นฝ่ายที่เห็นไม่เหมือนกันกับฝ่ายข้างมาก

๑๑. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ผลคำวินิจฉัยอาจจะมองได้ใน ๔ มิติ มิติที่หนึ่ง คือ ความเป็นทั่วไป คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีความเป็นทั่วไปตรงที่อ้างอิงได้ เทียบเคียงได้ เทียบฐานะได้ไม่มีกาลเทศะหมายถึงว่าไม่มีกรอบเวลาที่จะกำหนด เพราะคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะเปลี่ยนแปลงต่อเมื่อมีคำวินิจฉัยใหม่มาหักล้างหลักการเดิมหักล้างบรรทัดฐานเดิม ถึงจะถือว่าคำวินิจฉัยนั้นไร้ผลผูกพันต่อไป การบังคับเป็นไปแบบทั่วไปจึงหมายถึงว่าคดีทั้งหลายผลการบังคับไม่มีการยกเว้นเป็นกรณีเฉพาะหากแต่ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของคดีและเงื่อนไขของคำวินิจฉัยนั้น ส่วนการใช้เป็นบรรทัดฐานถ้าข้อกฎหมาย ข้อเท็จจริง ปัญหาและผลกระทบ เป็นเรื่องเดียวกัน ถือว่าคำวินิจฉัยนั้นเป็นบรรทัดฐานร่วมกัน แต่ถ้าเป็นกรณีที่เรียกว่าเป็นเอกลักษณ์เฉพาะเรื่อง ความเป็นบรรทัดฐานอาจจะเป็นเรื่องของเฉพาะกรณีไม่ใช่เป็นบรรทัดฐานทั่วไป มิติที่สอง คือ ความเด็ดขาด ความเด็ดขาดคือผลของคำวินิจฉัยนั้น จะโต้แย้งให้เปลี่ยนแปลงแก้ไขใหม่ไม่ได้ จะยกขึ้นมาฟ้องร้องใหม่ก็ไม่ได้ จะขออุทธรณ์ต่อไปก็ไม่ได้ หรือไปถามให้ใครคนอื่นหรือองค์กรใดตีความให้ใหม่ก็ไม่ได้ ผลถือว่าสิ้นสุดเป็นไปตามเงื่อนไขของคำวินิจฉัยนั้น มิติที่สาม คือ ผลผูกพัน การผูกพันบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

ได้กำหนดไว้ว่าผูกพันทั้งรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอื่นของรัฐ ความผูกพันในแง่นี้คือต้องปฏิบัติตาม และต้องยอมรับนั้นเอง มิติที่สี่ คือ คุณค่า สิ่งสำคัญที่เกิดขึ้นจากคำวินิจฉัยอยู่ที่คุณค่าของคำวินิจฉัย ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ก่อให้เกิดคุณค่านอกเหนือจากผลในทางบังคับแล้ว องค์ประกอบของคำวินิจฉัยเป็นตัวกำหนดคุณค่าของคำวินิจฉัยนั้นๆ ซึ่งประกอบด้วยฐานที่มาอย่างน้อย ๗ ประการ ประการแรกคือ ฐานข้อมูล เนื่องจากระบบการวินิจฉัยนั้นครอบคลุมทั้งการกล่าวหาและการไต่สวน เพราะฉะนั้นเรื่องข้อมูลเป็นเรื่องสำคัญ ข้อมูลนั้นต้องเพียงพอ ความเพียงพอนั้นต้องประกอบด้วยข้อมูลที่จำเป็นและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ถึงจะประกอบขึ้นเป็นพื้นฐานของข้อมูลที่เพียงพอได้ ฐานที่สอง คือ ฐานการพิจารณา ในการพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญนั้น เงื่อนไขของสภาพปัญหาจะมีความซับซ้อนมาก มีผลกระทบที่กว้างไกลและมีความเชื่อมโยงในหลายระดับ ฉะนั้น การพิจารณาต้องมีหลักสำคัญในการที่จะดำเนินการเหมือนกับการแก้ปัญหา ด้วยไม่ใช่เป็นเรื่องของการตีความว่าความหมายของข้อบัญญัติกฎหมายคืออะไร แต่นัยสำคัญอยู่ที่การแก้ปัญหาในเรื่องนั้นๆ ดังนั้น การพิจารณาเพื่อแก้ไขปัญหาในคดีต้องมีระบบการพิสูจน์ที่สำคัญหลายระบบอย่างเช่นระบบการพิสูจน์ผิดระบบหนึ่ง อีกระบบหนึ่งคือระบบการพิสูจน์ถูก อีกระบบหนึ่งคือการพิสูจน์สมมติฐานว่ามีการตั้งสมมติฐานที่เกี่ยวข้องกับปัญหาและมีการพิสูจน์โดยข้อกฎหมาย โดยข้อเท็จจริง โดยหลักทฤษฎี โดยกระบวนการต่างๆ และการพิสูจน์สมมติฐานต้องนำไปสู่การสร้างผลลัพธ์ที่มี องค์ประกอบอย่างน้อย ๔ ประการ กล่าวคือ ผลลัพธ์ของคำวินิจฉัยที่เกิดจากกระบวนการพิสูจน์ที่สมบูรณ์นั้นต้องประกอบด้วยการสะท้อนถึงความจริงการสะท้อนถึงความถูกต้อง การสะท้อนถึงความยุติธรรมและการสะท้อนถึงประโยชน์สาธารณะ เพราะฉะนั้นในกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญนั้น ไม่ได้จำกัดมุมมองอยู่เฉพาะในกรอบของตัวบท ในกรอบของคู่กรณีอย่างเดียว ต้องมองถึงความเชื่อมโยงที่กว้างไกลไปกว่านั้นอันนี้ไม่ได้หมายความว่า เป็นการขยายเขตอำนาจ เป็นคนละความหมายกัน เป็นคนละมิติกัน แต่มิติตรงนี้หมายถึง

ความสามารถที่จะแก้ปัญหานั้นให้สำเร็จลุล่วง นอกจากแก้ไขให้ถูกต้องแล้ว ยังต้องทำให้ปัญหานั้นไม่ก่อผลกระทบในทางที่เสียหาย ขณะเดียวกันผลกระทบที่ตามมาต้องเป็นผลกระทบที่ดี เป็นผลกระทบทางบวกด้วย ฐานที่สามคือ ฐานวิชาการ ซึ่งฐานของวิชาการนั้น การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญต้องมีการอธิบาย มีการใช้ความรู้ที่เกี่ยวข้อง ประกอบเข้ากับการใช้เหตุผล ซึ่งจะนำไปสู่ข้อสรุปที่ผสมผสานระหว่างความรู้กับเหตุผล ความรู้กับเหตุผลรวมกันก็เกิดสิ่งที่เราเรียกว่าความสมเหตุสมผล ฐานที่สี่คือ ฐานความคิด คุณค่าที่เกิดจากฐานทางความคิดมีความสำคัญเนื่องจากว่าการวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการแก้ปัญหาที่สลับซับซ้อนในเรื่องของการใช้รัฐธรรมนูญ เพราะฉะนั้นถ้าจะให้ คำวินิจฉัยนั้นเป็นบรรทัดฐานอ้างอิงและก็แก้ไขปัญหาสำคัญต่าง ๆ ได้ ฐานของความคิดก็จะเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องนำมาใช้ ต้องคิดต่อไปว่าคำวินิจฉัยที่เกิดขึ้นนั้นสามารถเอาไปใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาที่เหมือนกันได้ทั้งหมดหรือไม่ สามารถหยุดยั้งปัญหาเดียวกันได้ และไม่ทำให้เกิดปัญหาใหม่ขึ้นมา ซึ่งต้องสามารถคาดหมายผลกระทบได้ ต้องสามารถควบคุมผลกระทบได้ ต้องสามารถที่จะวางแนวบรรทัดฐานที่ก่อให้เกิดผลกระทบที่พึงประสงค์ได้ ผลกระทบทางบวกได้ ไม่ใช่คำวินิจฉัยเพื่อยุติปัญหาหนึ่งแล้วนำไปสู่ปัญหาอื่นที่ไม่สิ้นสุดตรงนั้นไม่ใช่ เพราะฉะนั้นฐานความคิดจึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง สำหรับการวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ฐานที่ห้าก็คือ ฐานปรัชญา ปรัชญาเป็นสิ่งจำเป็นในการทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อที่จะก่อให้เกิดคุณค่าที่ตามมาจากนำคำวินิจฉัยไปปฏิบัติหรือไปบังคับใช้ คุณค่าที่ว่านั้นคำวินิจฉัยต้องสามารถที่จะสร้างมาตรฐานทางคุณธรรมได้ สร้างมาตรฐานของการให้ความรู้ ก่อให้เกิดผลในแง่ของการใช้เป็นบรรทัดฐานทางการศึกษาได้ การอ้างอิงได้ สามารถที่จะแยกแยะสิ่งผิดสิ่งถูก สิ่งที่เป็นคุณเป็นโทษสิ่งที่เป็นประโยชน์หรือไม่เป็นประโยชน์ได้ ฐานที่หก คือ ฐานเป้าหมายที่พึงประสงค์ หรือผลพวงจากคำวินิจฉัยที่จะเกิดขึ้นนั้นต้องเป็นผลรวมของเป้าประสงค์อย่างน้อย ๓ เป้าหมายด้วยกัน เป้าหมายแรกก็คือ ทำอย่างไรให้คำวินิจฉัยนั้นสามารถที่จะทำให้รัฐธรรมนูญปฏิบัติได้ โดยที่มี

ความชอบตามรัฐธรรมนูญพร้อมกันไป เป้าหมายที่สองก็คือ ทำอย่างไรให้รัฐธรรมนูญมีเสถียรภาพและก็การนำไปปฏิบัตินั้นมีผลต่อเนื่องไม่สะดุด ไม่ติดขัด ไม่พบทางตันหรือจุดอับ เป้าหมายที่สามก็คือ ทำอย่างไรให้สามารถรักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ได้ สามารถที่จะรักษาเจตนารมณ์เป้าหมายของรัฐธรรมนูญไว้ ส่วนฐานที่เจ็ด คือฐานทางจริยธรรม การทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นถือว่าเป็นภาระที่ใหญ่หลวงเป็นความรับผิดชอบทางจริยธรรมขั้นสูงเพราะคำวินิจฉัยนั้นกระทบต่อบ้านเมืองระดับประเทศมีผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง และมีผลกระทบต่อการปฏิรูปการเมืองพร้อมกันไปด้วย เพราะฉะนั้นฐานทางจริยธรรมนี้ต้องกำหนดขึ้นเป็นมาตรฐานสำหรับการให้หลักประกัน อย่างน้อยในสามเรื่อง หลักประกันอันแรกก็คือ ต้องสามารถสร้างกลไกในการป้องกันความผิดพลาดให้สามารถที่จะเชื่อถือได้ เชื่อมั่นได้ กลไกประการที่สองก็คือ การสร้างหลักประกันความเชื่อมั่นในความถูกต้องเมื่อไม่ผิดแล้วก็ต้องเชื่อว่าถูกด้วย กลไกประการที่สามก็คือ ต้องสามารถสร้างกลไกที่จะก่อให้เกิดหรือเอื้อให้เกิดประโยชน์ในส่วนรวม เกิดประโยชน์สาธารณะ อันนี้คือคุณค่าที่แฝงอยู่ในคำวินิจฉัยซึ่งคุณค่านั้นก็มีที่มาจากฐานขององค์ประกอบทั้ง ๗ ประการดังกล่าว

๑๒. ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เวลานี้ประชาชน ยังไม่มีสิทธิที่จะยื่นคำร้องได้โดยตรง ส่วนใหญ่ก็จะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่สามารถใช้สิทธิในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ นายกรัฐมนตรีก็เป็นผู้หนึ่งที่มีสิทธิยื่นคำร้องในเรื่องเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วก่อนที่จะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยถ้านายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นน่าจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญก็เสนอคำร้องมาที่ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งถ้าเทียบกับตำแหน่งประธานรัฐสภาแล้วกล่าวได้ว่า นายกรัฐมนตรีนั้นมีสิทธิยื่นคำร้องได้น้อยกว่าประธานรัฐสภา ประธานรัฐสภามีสิทธิที่จะยื่นได้ในหลายๆ เรื่อง ประธานรัฐสภาซึ่งขณะเดียวกันก็เป็นประธานสภาผู้แทนราษฎรด้วยสามารถยื่นคำร้องได้ทั้งในเรื่องของร่างกฎหมายขัดรัฐธรรมนูญ

และเรื่องของคุณสมบัติของกรรมการการเลือกตั้ง คือถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับสมาชิกวุฒิสภาหรือทั้งสองสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบเห็นร่วมกันว่ากรรมการการเลือกตั้งท่านหนึ่งท่านใดน่าจะมีคุณสมบัติหรือการกระทำบางอย่างขัดกับรัฐธรรมนูญก็ยื่นเรื่องผ่านประธาน รัฐสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎรเข้ามาได้ อีกเรื่องหนึ่งที่ประธานรัฐสภายื่นเข้าสู่ศาลรัฐธรรมนูญได้ก็คือเรื่องที่เห็นว่าเป็นปัญหาอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งที่ผ่านนี้องค์กรที่ถูกยื่นเข้ามาค่อนข้างก็มากคือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ส่วนประธานวุฒิสภาก็สามารถยื่นคำร้องได้ในเรื่องที่เกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมายเหมือนกัน เรื่องที่เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติต่างๆ ก็ยื่นได้ แต่ว่าคนที่สามารถใช้สิทธิได้อย่างกว้างขวางที่สุดโดยเปรียบเทียบแล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับสมาชิกวุฒิสภาใช้สิทธิได้ค่อนข้างหลากหลายเพราะว่านอกจากยื่นในเรื่องของข้อกฎหมาย ยื่นในเรื่องของคุณสมบัติของกรรมการการเลือกตั้งได้แล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังยื่นในเรื่องที่เกี่ยวกับมติพรรคที่ขับตนออกจากพรรคได้ ยื่นเกี่ยวกับเรื่องของข้อบังคับพรรคที่ขัดกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ นอกจากนั้นทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาก็ยื่นในเรื่องเกี่ยวกับร่างข้อบังคับการประชุม ทั้งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ก่อนที่จะลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เห็นว่าน่าจะขัดกับรัฐธรรมนูญก็ส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความได้ เพราะฉะนั้นเราจะเห็นได้ว่า ในการควบคุมเกี่ยวกับกฎหมายนั้นไม่ได้จำกัดอยู่ที่พระราชบัญญัติอย่างเดียว แต่ยังครอบคลุมไปถึงข้อบังคับและพระราชกำหนดด้วย ส่วนศาลนั้นก็เป็นอีกองค์กรหนึ่งที่ยื่นคำร้องเข้าสู่ศาลรัฐธรรมนูญได้ ศาลในที่นี้ก็คลุมถึงศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหารและศาลอื่นตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เรื่องที่ศาลจะส่งมาส่วนมากเป็นเรื่องที่กฎหมายที่มีการบังคับใช้อยู่แล้วซึ่งศาลจำเป็นต้องใช้ในการที่จะพิจารณาคดี ถ้าศาลเห็นเองหรือว่าคู่ความยกขึ้นมาว่ากฎหมายนั้นน่าจะขัดต่อรัฐธรรมนูญก็เป็นหน้าที่ของศาลที่จะส่งให้ศาล รัฐธรรมนูญตีความ

และก็ระหว่างที่มีการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญอยู่นั้นคดีดังกล่าวก็ต้องหยุดการพิจารณาไว้ก่อน ส่วนอัยการสูงสุดก็สามารถยื่นได้ในกรณีที่มีผู้แจ้งเบาะแสหรือผู้ร้องเข้าไปว่าเห็นมีบุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการหรือใช้สิทธิเสรีภาพนอกขอบเขตของรัฐธรรมนูญ อย่างเช่น การกระทำที่เป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย หรือได้อำนาจในการปกครองโดยมิชอบตามรัฐธรรมนูญก็เป็นสิทธิของอัยการสูงสุดที่จะส่งคำร้องเข้ามาสู่ศาลรัฐธรรมนูญ อีกองค์กรหนึ่งก็คือ คณะกรรมการการเลือกตั้งส่วนใหญ่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะส่งเรื่องที่เกี่ยวกับปัญหาในการใช้อำนาจภายในองค์กรของตนเอง นอกจากนั้นก็เป็นเรื่องเกี่ยวกับระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เช่นระเบียบเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่จัดทำขึ้นมาตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ก็ส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา อีกองค์กรหนึ่งก็คือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอันนี้ก็เป็นไปตามรัฐธรรมนูญในมาตรา ๑๙๘ เวลามีปัญหาที่คาบเกี่ยวกันระหว่างกฎหมายกับการกระทำ ที่ขัดกับรัฐธรรมนูญนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาก็จะกลั่นกรองในชั้นต้น ถ้าเป็นเรื่องปัญหากฎหมายก็จะส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความ ถ้าเป็นเรื่องของการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ส่งให้ศาลปกครอง ส่วนคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็ส่งคำร้องเข้าสู่ศาลรัฐธรรมนูญได้ในสองเรื่อง เรื่องที่หนึ่งก็คือเรื่องตามมาตรา ๒๙๕ เกี่ยวกับการแสดงบัญชีทรัพย์สินของนักการเมืองถ้าแจ้งเป็นเท็จ แจ้งไม่ตรงกับข้อเท็จจริงหรือเจตนาปกปิดข้อเท็จจริงที่จะต้องแจ้ง หลังจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลและตัดสินแล้วว่าจงใจก็ยังไม่มีผลบังคับต่อนักการเมืองผู้นั้นโดยทันทีต้องส่งต่อมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญอาจจะเห็นแย้งหรือเห็นตรงกันกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของศาลรัฐธรรมนูญ ส่วนเรื่องที่สองก็คือเรื่องตามมาตรา ๓๒๑ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับระเบียบที่คณะกรรมการป้องกันและปราบ

ปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดขึ้นใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนประกาศในราชกิจจานุเบกษา

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าประชาชนจะยังไม่ได้ใช้สิทธิโดยตรง แต่ก็ยังมีโอกาสใช้โดยทางอ้อมได้ คือ ใช้ผ่านศาล ทั้งศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร และก็ศาลอื่น หรือขณะเดียวกันก็อาจใช้ทางอ้อมผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา การใช้ผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานี้ก็ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าจะเห็นควรส่งคำร้องต่อไปยังศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่ถ้าส่งมาผ่านทางช่องทางของศาล ศาลก็จะมีการส่งต่อให้ศาลรัฐธรรมนูญโดยไม่ต้องมีการใช้ดุลพินิจยับยั้งใดๆ ถ้ากรณีนั้นศาลรัฐธรรมนูญยังไม่เคยวินิจฉัยมาก่อน ศาลก็ต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญโดยไม่สามารถที่จะใช้ดุลพินิจด้วยตัวเองว่าควรส่งหรือไม่ เพราะฉะนั้นเรื่องทุกเรื่องถ้าเกิดคู่ความโต้แย้งขึ้นมา หรือศาลเห็นเองก็จะต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย

๑๓. กระบวนพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ เป็นเรื่องของลำดับขั้นตอนที่สำคัญในการพิจารณาวินิจฉัยคดี ขั้นตอนแรกก็คือการยื่นคำร้อง ในการยื่นคำร้องสาระสำคัญที่จะต้องระบุไว้ในคำร้องก็คือต้องระบุชื่อที่อยู่ สถานภาพของผู้ร้อง เหตุผลแห่งพฤติการณ์ของผู้ถูกร้อง เหตุผลและพฤติการณ์ในการร้อง ข้อกฎหมายและบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่อ้างถึง คำขอให้ศาลดำเนินการว่า ต้องการให้ศาลพิจารณาในประเด็นปัญหาอะไร ตัดสินชี้ขาดอะไร ต้องระบุไปด้วยว่าจะขอให้วินิจฉัยในเรื่องอะไร แล้วต้องลงนามที่เป็นของตัวเอง ระบุถึงตำแหน่งด้วย ซึ่งการลงนามการลงตำแหน่งในที่นี้ก็เป็นไปตามเงื่อนไขในการแสดงสิทธิของผู้มีสิทธิทั้งตัวบุคคลและทั้งองค์กร ลำดับต่อไปก็คือในเรื่องของการรับ คำร้องหรือไม่รับคำร้อง ถ้าเรื่องถูกยื่นเข้ามาผ่านทางฝ่ายธุรการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้ผ่านขั้นตอนทางธุรการแล้ว ถ้าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาในชั้นต้นแล้วเห็นว่าควรรับเรื่องไว้ ก็จะต้องแจ้งกลับไปให้ผู้ที่ถูกร้องทราบภายในสิบห้าวัน โดยแจ้งในรูปแบบของ

เอกสาร หลังจากนั้นเมื่อมีการรับคำร้องไว้แล้วก็จะนำคดีเข้าสู่กระบวนการของการประชุมของตุลาการในขั้นของการประชุมก็จะพิจารณาในขั้นที่สองก็คือการพิจารณาซึ่งเริ่มจากการพิจารณาว่าจะพิจารณาเรื่องนี้ต่อไปหรือจะยกเรื่องนี้ออกไปหรือยกคำร้องออกไป ถ้าผลการประชุมพิจารณามีมติว่ารับไว้พิจารณาก็จะมีการนัดประชุมตุลาการเพื่อพิจารณาข้อเท็จจริงจากหลักฐานพยานซึ่งเน้นที่เอกสารเป็นสำคัญหากจำเป็นต้องอาศัยการสืบพยานบุคคลหรือจำเป็นต้องให้คู่กรณีแสดงความเห็น หรือจำเป็นต้องรับฟังคำแถลงของคู่กรณีก็จะทำการออกนั่งพิจารณาก็คือออกนั่งบนบัลลังก์ ส่วนในการพิจารณาวินิจฉัยที่ไม่ได้ออกนั่งบัลลังก์ก็เป็นเรื่องของการประชุมพิจารณาภายในของตุลาการด้วยกันเองโดยอาศัยพยานหลักฐานที่เป็นเอกสารและข้อกฎหมาย ปกติเวลาออกนั่งพิจารณาก็จะเป็นกระบวนการที่มีทั้งสองฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมด้วยทั้งฝ่ายผู้ร้อง ฝ่ายผู้ถูกร้องและพยานของทั้งสองฝ่าย ขณะเดียวกันก็เปิดเป็นเสรีภาพทั่วไปให้สาธารณชนได้เข้าไปร่วมฟังการแถลงด้วยวาจาของคู่กรณีและการเบิกความด้วยวาจาของพยานได้ด้วย สื่อมวลชนก็สามารถใช้โอกาสนี้เข้าไปร่วมในการถ่ายทอดการสืบพยานได้ส่วนในขั้นตอนที่สามซึ่งเป็นขั้นสุดท้ายก็คือการลงมติ การลงมติเป็นขั้นตอนที่จะตัดสินว่าข้างมากจะตัดสินว่าคดีนั้นมีผลอย่างไร ผลยุติเป็นอย่างไร ผลสุดท้ายเป็นอย่างไร ซึ่งในขั้นของการลงมตินั้นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละท่านที่เป็นองค์คณะในการพิจารณาเรื่องนั้น ๆ อย่างน้อยเก้าท่านต้องอาศัยคำวินิจฉัยส่วนตนเป็นฐานในการแถลงด้วยวาจาให้ในที่ประชุมนั้นรับรู้รับทราบร่วมกัน เมื่อแถลงเสร็จก็จะมีการลงมติ การลงมติก็ไม่ใช่โหวตแบบยกมือพร้อมกัน แต่เป็นการแถลงผลการลงมติทีละท่านแล้วก็เอามานับว่าข้างมากเป็นเท่าไร แล้วผลสุดท้ายก็เป็นไปตามฝ่ายข้างมากตัดสินซึ่งหากเป็นคดีทั่ว ๆ ไป และกรณีพิจารณาการคัดค้านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญก็จะอาศัยข้างมากธรรมดาตัดสิน ถ้าเป็นคดีพระราชกำหนดต้องใช้เกณฑ์ข้างมากแบบสองในสามก็คือ ๑๐ ท่าน ถ้าเป็นเรื่องของการแก้ไขหรือกำหนดระเบียบวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเองก็จะต้องใช้มติเอกฉันท์ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นเกณฑ์ตัดสิน

๑๔. การถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญเองก็อยู่ในระบบที่สาธารณชนสามารถตรวจสอบได้เช่นกันเพื่อยืนยันถึงความโปร่งใสในการปฏิบัติภารกิจและเพื่อยืนยันในหลักของความรับผิดชอบขององค์กรของรัฐว่า การใช้อำนาจขององค์กรหรือการใช้อำนาจของตัวบุคลากรนั้นสามารถที่จะตรวจสอบได้ โดยที่กระบวนการตรวจสอบที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันนั้นสามารถพิจารณาได้จากสองรูปแบบ รูปแบบหนึ่งก็คือการดูจากคำวินิจฉัยซึ่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกท่านต้องประกาศคำวินิจฉัยส่วนตนลงในราชกิจจานุเบกษา ในองค์คณะทั้งหมดก็ต้องประกาศในรูปของคำวินิจฉัยกลางลงในราชกิจจานุเบกษาเช่นกัน กระบวนการตรวจสอบอีกรูปแบบหนึ่งก็คือเรื่องของการถอดถอนตามมาตรา ๓๐๓ และมาตรา ๓๐๔ อันนี้ก็ใช้กับองค์กรหลายๆ องค์กรไม่ใช่เฉพาะตุลาการศาล รัฐธรรมนูญ เช่นนายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา รัฐมนตรี ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้ในกระบวนการถอดถอนจะต้องมีส่วนประกอบสำคัญคือ (๑) เหตุผล (๒) ผู้ร้อง และ (๓) ผู้ถอดถอน สำหรับในส่วนที่เป็นเหตุผลในการถอดถอน ต้องประกอบด้วยเหตุผลที่มีมูลบ่งชี้ถึงการร่ำรวยผิดปกติ หรือบ่งชี้ถึงการกระทำที่ส่อว่าเป็นการทำผิดต่อหน้าที่ในการยุติธรรม หรือมีการบ่งชี้ถึงข้อมูลที่ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย หรือมีเหตุบ่งชี้ว่าเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ สำหรับในส่วนของผู้ร้องนั้น ผู้ร้องในเวลานี้ก็มีอยู่สองกลุ่ม กลุ่มหนึ่งก็คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนประชาชนที่ใกล้ชิดและตรงที่สุด ถ้าเทียบกับองค์กรอื่นๆ ก็คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเข้าชื่อกันอย่างน้อยหนึ่งในสี่ของสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ ผู้ร้องอีกกลุ่มหนึ่งก็คือประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งห้าหมื่นคนเข้าชื่อกัน สำหรับผู้มีอำนาจถอดถอนหรือผู้ที่จะพิจารณาถอดถอนนั้นก็เป็นอีกองค์กรหนึ่งก็คือวุฒิสภา เมื่อวุฒิสภารับคำร้องแล้วก็ต้องมีการพิจารณาแยกแยะกลั่นกรองเรื่อง ถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับความร่ำรวยผิดปกติ ก็ต้องส่งมาให้คณะ

กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไต่สวนหามูลความผิดตามคำร้องถ้าเกิดคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่ามีมูลวุฒิสภาก็จึงจะพิจารณาในการที่จะถอดถอนต่อไป ถ้าเป็นเรื่องไหนที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดต่อกฎหมายต่อหน้าที่ก็ส่งไปให้อัยการสูงสุด อัยการสูงสุดก็ส่งให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิจารณาวินิจฉัย ส่วนวิธีการลงคะแนนซึ่งอิงข้อบังคับตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ว่าต้องลงคะแนนแบบลับ ต้องมีเสียงสามในห้าของจำนวนที่มีอยู่ของสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด ซึ่งอันนี้ก็เป็นกระบวนการถอดถอนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องการตรวจสอบองค์กรอำนาจของรัฐทั่ว ๆ ไป เราจะเห็นว่าไม่ว่าองค์กรไหนจะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุด แค่ไหนอย่างไร ทุกองค์กรต้องอยู่ภายใต้การเชื่อมโยงกับฐานการควบคุมของประชาชนทั้งสิ้นตามหลักของการปกครองของระบอบประชาธิปไตยที่ถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย แต่ในกรณีนี้มิได้เป็นการถอดถอนโดยประชาชนโดยตรงแต่อาศัยองค์กรตัวแทนคือ วุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนอีกชั้นหนึ่ง

๔. ศาลรัฐธรรมนูญไทยกับมิติทางโครงสร้างและอำนาจหน้าที่

๑. โครงสร้างของศาลรัฐธรรมนูญไทย สามารถแยกพิจารณาได้ใน ๓ ลักษณะคือ (๑) โครงสร้างตามที่มา (๒) โครงสร้างตามองค์กรย่อย และ (๓) โครงสร้างตามการวินิจฉัย โครงสร้างตามที่มาจำแนกตามแหล่งที่มาได้ ๔ แหล่งคือมาจากศาลฎีกา ๕ ท่าน มาจากศาลปกครองสูงสุด ๒ ท่าน ศาลฎีกานี้หมายถึง ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ศาลปกครองนี้หมายถึงตุลาการศาลปกครองสูงสุด มาจาก ผู้ทรงคุณวุฒิด้านนิติศาสตร์ ๕ ท่าน และมาจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านรัฐศาสตร์ ๓ ท่าน เพราะฉะนั้นเราจึงเห็นว่าโดยโครงสร้างตามที่มาประกอบด้วยสัดส่วนของตุลาการที่มีวิชาชีพทางกฎหมายอยู่เกินกว่าครึ่ง สำหรับโครงสร้างตามองค์กรย่อยสามารถแยกออกได้เป็น ๓ ส่วน ส่วนที่แรกคือประธานศาลรัฐธรรมนูญ ๑ ท่าน ส่วนที่สอง คือ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

๑๔ ท่าน ส่วนที่สาม คือส่วนสำนักงานเป็นหน่วยธุรการทำหน้าที่ด้านการบริหารงานทั่วไป สำหรับตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญนั้น เป็นประธานที่มีบทบาทในการประชุมพิจารณาวินิจฉัยคดีเป็นหลักไม่ได้มีอำนาจพิเศษในแง่ของการตัดสินคดีไม่มีอำนาจการออกเสียงชี้ขาดหรือมีเสียงที่สองในการตัดสินคดี ส่วนอำนาจนอกเหนือของประธานที่แตกต่างจากตุลาการท่านอื่น ๆ คืออำนาจภายนอกองค์กรซึ่งเป็นอำนาจ ในการมีส่วนร่วมเป็นองค์คณะในการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้ง ส่วนโครงสร้างตามการวินิจฉัยคดี หรือโครงสร้างขององค์คณะนั้นก็คือองค์คณะในการวินิจฉัยคดีต้องมีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวนต่ำสุดไม่น้อยกว่า ๙ ท่าน

๒. อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญไทย พิจารณาได้ใน ๓ ส่วน คือ (๑) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกฎหมาย (๒) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับคน (๓) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับองค์กร อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกฎหมายนั้นก็รวมถึงพระราชบัญญัติ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชกำหนด นอกจากนั้นก็เป็นระเบียบ เช่น ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ส่วนระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขณะนี้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้เปลี่ยนจากระเบียบเป็นพระราชบัญญัติแล้วก็ไม่ต้องเกี่ยวข้องกับการพิจารณาในส่วนนี้อีกต่อไป ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา นอกจากนี้ยังรวมถึงข้อบังคับของพรรคการเมืองด้วย ส่วนอำนาจเกี่ยวกับคนก็คลุมถึงทั้งการกระทำ สถานภาพและคุณสมบัติของคน ในส่วนที่เป็นการกระทำอย่างเช่นกรณีที่บุคคลทั่วไปใช้สิทธิในการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือกรณีของคนที่เป็นนักการเมืองไม่แจ้งบัญชีทรัพย์สิน ไม่ว่าเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ตามหากไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๙๕ ของรัฐธรรมนูญคือการไม่แจ้งบัญชีทรัพย์สินหรือแจ้งเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งอันนี้เป็นการควบคุมในเรื่องของการกระทำอย่างหนึ่ง นอกจากนั้นถ้าเกี่ยวกับการกระทำของนักการเมืองก็มีอีกเรื่องหนึ่ง

ที่สำคัญก็คือ การที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือของกรรมาธิการ ถ้าหากว่ามีการเสนอการแปรญัตติหรือมีการกระทำในลักษณะใดก็ตามที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมาธิการงบประมาณเหล่านั้นมีส่วนในการใช้งบประมาณนั้นด้วย ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมก็ตามโดยบทบัญญัติตามมาตรา ๑๘๐ ของรัฐธรรมนูญ ก็ถือว่าเป็นการกระทำที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาสามารถยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตีความได้ว่าการกระทำของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องดังกล่าวมีส่วนในการใช้งบประมาณหรือไม่ซึ่งในกรณีเช่นนี้ศาลรัฐธรรมนูญก็จะทำการพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในเจ็ดวันและหากพบว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญจริงก็จะทำให้การเสนอการแปรญัตติหรือการกระทำดังกล่าวต้องสิ้นผลเป็นอันระงับไป ส่วนการควบคุมเกี่ยวกับคนในแง่ที่เกี่ยวกับคุณสมบัติอย่างเช่นคุณสมบัติเฉพาะตัวเกี่ยวกับรัฐมนตรี อย่างกรณีของอดีตรัฐมนตรีช่วยนายเนวิน ชิดชอบ ก็เป็นปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติอย่างหนึ่งคือเกี่ยวกับปัญหาการถูกศาลยุติธรรมพิพากษาให้จำคุกโดยให้รอลงอาญาไว้ก่อนก็เป็นประเด็นที่จะต้องตีความว่า ต้องพ้นจากตำแหน่งหรือเป็นคุณสมบัติที่ขัดกับตำแหน่งหน้าที่หรือไม่ นั้นเป็นเรื่องคุณสมบัติเฉพาะตัว นอกจากนั้นเป็นเรื่องของปัญหาในเรื่องสมาชิกภาพอย่างเช่น สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมาชิกวุฒิสภา ส่วนมากจะเกี่ยวกับข้องกับวุฒิการศึกษาที่เคยเกิดขึ้นกรณีของอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นายชาญชัย อิสระเสนารักษ์ หรือการพยายามรักษาสถานภาพไว้ไม่ให้สูญเสียอย่างเช่นกรณีการรักษาสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกขับออกจากพรรค ว่าทำให้สมาชิก ผู้นั้นต้องสูญเสียสถานภาพหรือต้องขาดจากคุณสมบัติของความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ โดยศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า มติของพรรคนั้นขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่อย่างเช่นกรณีของมติพรรคประชากรไทย ที่เคยขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๑๒ คนออกจากพรรค อีกประเด็นหนึ่งเรื่อง

การควบคุมคุณสมบัติของคนก็คือ ปัญหาคุณสมบัติของกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับคุณสมบัติของกรรมการการเลือกตั้งนั้นส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับคุณสมบัติพื้นฐาน เช่นการมีการกระทำหรือมีการประกอบอาชีพอื่นซึ่งมีลักษณะเป็นข้อห้ามตามรัฐธรรมนูญ หรือการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ซึ่งถือว่าเป็นสถานภาพที่อาจขัดกับการปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมกระบวนการการเลือกตั้งเป็นต้น

จึงเห็นได้ว่าการควบคุมเกี่ยวกับคนนั้นก็จะครอบคลุมทั้งคนที่เป็นสามัญชนคนทั่วไป ครอบคลุมถึงนักการเมืองและก็ครอบคลุมถึงกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญด้วย และก็เกี่ยวข้องทั้งในเรื่องของการกระทำเกี่ยวข้องในเรื่องสถานภาพ เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติด้วย ส่วนอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับองค์กรก็มีทั้งองค์กรในรูปแบบของพรรคการเมือง และองค์กรในรูปแบบขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ประเด็นที่พิจารณาองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ก็จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับปัญหาในการใช้อำนาจยกเว้นคณะกรรมการการเลือกตั้ง นอกจากปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจแล้ว ยังรวมไปถึงการพิจารณาเกี่ยวกับระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าระเบียบคณะกรรมการการ เลือกตั้งในสามระเบียบคือระเบียบเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ระเบียบเกี่ยวกับการทำหน้าที่ ระเบียบเกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาสำหรับปัญหาเกี่ยวกับอำนาจขององค์กรที่ว่านั้น ต้องเป็นปัญหาที่เกิดจากข้อพิพาทระหว่างองค์กรหรือของภายในองค์กรเอง ซึ่งองค์กรเหล่านั้นส่งมาเองหรือว่าส่งผ่านทางประธานรัฐสภาก็ได้ การควบคุมองค์กรในรูปแบบองค์กรพรรคการเมืองนั้น นอกจากปัญหาที่เกิดจากมติและข้อบังคับต่างๆ ของพรรคการเมืองแล้ว ยังครอบคลุมถึงกรณีของการยุบพรรคการเมืองด้วย เช่น การยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๖๓ ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าพรรคการเมืองนั้นทำการอันเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้อำนาจการปกครองมาโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือการควบคุมพรรคการเมืองในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งส่งมา เมื่อพบว่า พรรคการเมืองไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ

พรรคการเมืองเกี่ยวกับการจัดตั้งสาขา เกี่ยวกับการจัดหาสมาชิกของพรรค คณะกรรมการการเลือกตั้งก็ส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรค หรือกรณีพรรคการเมืองไม่ปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการยื่นแสดงรายการบัญชีค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ซึ่งการที่ข้อบังคับเหล่านี้มีผลร้ายแรงต่อการยุบพรรคก็เพราะว่า พรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญใหม่ได้นำเอาเงินอุดหนุนของรัฐไปใช้ซึ่งการใช้เงินของรัฐจำเป็นต้องมีมาตรฐานการตรวจสอบเหมือนทุกองค์กรที่ใช้เงินจากงบประมาณแผ่นดิน

๕. ศาลรัฐธรรมนูญไทยกับกระบวนการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติ

ในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัตินั้น ส่วนใหญ่กล่าวได้ว่า เป็นการควบคุมในส่วนที่เป็นบทบัญญัติของกฎหมายทั้งก่อนที่กฎหมายนั้นจะนำมาใช้และหลังจากที่กฎหมายนั้นนำมาบังคับใช้แล้วด้วย ซึ่งถ้าพิจารณาในเชิงกระบวนการก็กล่าวได้ว่า มีการควบคุมทั้งในส่วนที่เป็นเนื้อหาและในส่วนที่เป็นวิธีการกับในส่วนที่เป็นการป้องกันและในส่วนที่เป็นการแก้ไขด้วย สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับเนื้อหาของกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญควบคุมนั้นก็มีทั้งในกรณีที่ข้อความของกฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญซึ่งจะมีผลยับยั้งเฉพาะในส่วนที่เป็นข้อความนั้น แต่ถ้าข้อความนั้นเป็นข้อความที่เป็นสาระสำคัญของกฎหมาย ร่างกฎหมายนั้นก็จะตกไปทั้งฉบับ หรือหากเป็นกรณีที่มีการยกเอาร่างกฎหมายที่เคยถูกยับยั้งแล้ว กลับมาเสนอใหม่โดยใช้ชื่ออย่างอื่นแต่ว่าหลักการเหมือนหรือคล้ายกันก็จะถูกตรวจสอบได้ และถ้าหากพบว่าขัดรัฐธรรมนูญก็จะมีผลเหมือนกับร่างกฎหมายที่เคยถูกยับยั้งไปแล้วด้วยเช่นกัน ส่วนที่มีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องของการตรากฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๒ กำหนดไว้ว่า บทบัญญัติของกฎหมายใดมีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้น เป็นเรื่องของการควบคุมในเชิงวิธีการ ซึ่งผลที่เกิดขึ้นจากการควบคุมโดยวิธีการก็คือการยับยั้งขั้นตอนของกระบวนการตรา

กฎหมายที่ไม่ชอบด้วย รัฐธรรมนูญ นอกเหนือจากปัญหาในส่วนที่เป็นเนื้อหาของกฎหมาย ส่วนในเรื่องของการป้องกันก่อนที่กฎหมายจะมีผลบังคับใช้นั้น ก็คือกระบวนการควบคุมร่างกฎหมายที่ยังอยู่ระหว่างการจัดทำโดยที่ยังไม่มีผลบังคับ ซึ่งยังอยู่ในขั้นของการผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาเท่านั้น ยังไม่ได้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย หรือแม้แต่ร่างข้อบังคับการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมสมาชิกวุฒิสภาและร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภาที่ยังไม่ได้นำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา ร่างกฎหมายและร่างข้อบังคับเหล่านี้ก็สามารถที่จะถูกสกัดได้ในแง่ของการป้องกันซึ่งเป็นกระบวนการที่ไม่ปล่อยให้กฎหมายที่ขัดรัฐธรรมนูญนั้นถูกนำไปบังคับใช้ ส่วนกฎหมายที่ใช้อยู่แล้วนั้น ไม่ว่ากฎหมายที่ตราขึ้นก่อนรัฐธรรมนูญ หรือหลังรัฐธรรมนูญนี้ ก็ตามในระหว่างที่ใช้บังคับอยู่นั้นหากว่าศาลเห็นเองหรือคู่ความในศาลไม่ว่าศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่นๆ เห็นว่าขัดกับรัฐธรรมนูญ และยกขึ้นมาร้องว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่ศาลจะนำมาบังคับใช้กับคดีที่ตนเป็นคู่ความอยู่นั้นขัดกับรัฐธรรมนูญแล้วศาลนั้นก็จะต้องส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความซึ่งเป็นมิติของการควบคุมในเชิงแก้ไขอีกทางหนึ่ง หรือในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับการร้องทุกข์จากประชาชนเกี่ยวกับปัญหาของกฎหมายที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อยู่นั้นขัดกับรัฐธรรมนูญ และก็นำมาพิจารณากลั่นกรอง แล้วส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญได้

ในภาพรวมของกระบวนการควบคุมก็จะเห็นได้ว่าสามารถครอบคลุมได้ทั้งในเรื่องของเนื้อหาและวิธีการ การป้องกันและการแก้ไข ซึ่งถ้าเรามองในกรอบนี้แล้วก็จะเห็นว่า ตาข่ายที่จะคอยดักจับกฎหมายที่จะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญนั้นมันไม่มีทางที่จะพ้นจากมาตรการการควบคุมไปได้ แต่ว่าทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับการใช้สิทธิของประชาชนที่เป็นคู่ความในศาลด้วย ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของศาลเองที่เห็นและยกขึ้นเป็นคำร้อง ขึ้นอยู่กับนายกรัฐมนตรี ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และขึ้นอยู่กับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาด้วย

ในการที่จะหยิบยกขึ้นมาเป็นคำร้องส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญ เพราะศาลรัฐธรรมนูญตั้งคดีขึ้นมาเอง มิได้ เพราะฉะนั้นผลที่จะเกิดขึ้นนั้นมันไม่ได้เกิดด้วยตัวของศาลรัฐธรรมนูญเองต้องมีคนร้องขึ้นมาก่อน เหตุนี้จึงทำให้กระบวนการในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติต่างๆ ไม่ว่าอยู่ระหว่างการยกร่างหรือว่าหลังจากการบังคับใช้แล้วก็ตามในที่สุดแล้วก็ย่อมจะต้องขึ้นอยู่กับความร่วมมือของประชาชน และองค์กรที่เกี่ยวข้องด้วย ส่วนศาลรัฐธรรมนูญนั้นสามารถเข้ามาดำเนินการได้ก็เป็นในขั้นที่หลังจากมีการส่งคำร้องจากประชาชน หรือจากศาล หรือจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเข้ามาแล้ว แต่อย่างไรก็ตามหากมองในภาพรวมของมาตรการในการควบคุมความชอบด้วย รัฐธรรมนูญของกฎหมายแล้วก็จะเห็นว่าสามารถที่จะดักทางไว้ได้ในทุกทางไม่ว่าจะเป็นร่างกฎหมายที่ยังอยู่ในกระบวนการตราหรือกฎหมายที่มีการบังคับใช้อยู่แล้ว ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับมุมมองของคนที่มีส่วนร่วมในการใช้กฎหมายด้วยว่าเห็นสมควรจะหยิบยกขึ้นมาควบคุมในกระบวนการของศาลหรือไม่ เพราะฉะนั้น กระบวนการควบคุมในส่วนนี้ก็ถือว่าเป็นกระบวนการในเชิงตั้งรับคือศาลรัฐธรรมนูญต้องรอให้ผู้ที่เกี่ยวข้องส่งคำร้องเข้ามา

๖. ศาลรัฐธรรมนูญไทยกับการการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ภารกิจในส่วนนี้ก็แยกออกได้เป็น ๓ ส่วน คือ (๑) ส่วนที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัย (๒) ส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมาย และ (๓) ส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจ

๑. ส่วนที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัย ภารกิจในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนของศาลรัฐธรรมนูญไทยนั้น ถ้าหากพิจารณาในภารกิจที่เป็นส่วนของคำวินิจฉัยนั้น ก็ถือได้ว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้น สามารถที่จะใช้ได้เสมือนยารักษาโรคหรือเครื่องมือเพื่อแก้ไขปัญหาหรือจัดการเยียวยาปัญหาในเรื่องของการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ซึ่งการใช้คำเปรียบเทียบว่า การใช้คำวินิจฉัยเป็นเครื่องมือหรือเสมือนยารักษาโรคในการแก้ไขเยียวยาหรือจัดการการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้น ก็สามารถพิจารณาได้จากเหตุผลสำคัญใน ๓ ประเด็น ด้วยกัน

ประเด็นแรกก็คือ **สถานะของคำวินิจฉัย** ซึ่งสามารถที่จะใช้เทียบเท่าได้กับกฎหมายถ้าพิจารณาตามมาตรา ๒๗ ของรัฐธรรมนูญที่ระบุไว้ว่าสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้รับการรับรองโดยกฎหมายและ**คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ** แล้วก็ถือได้ว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นสามารถที่จะผูกพันการใช้อำนาจทั้งของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ คือต้องคำนึงถึงการขัดหรือแย้งต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นด้วย ไม่ใช่คำนึงถึงแต่เฉพาะกฎหมายทั่วไปหรือรัฐธรรมนูญเท่านั้น

ประเด็นที่สอง คือ **สาระของคำวินิจฉัย** เนื่องจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นถูกใช้เป็นบรรทัดฐานอ้างอิงกับกรณีอื่นที่มีลักษณะเป็นการทั่วไปหรือลักษณะเฉพาะกรณีได้ถ้ากรณีนั้นถือว่ามีแบบแผนอย่างเดียวกัน ดังนั้นหากกรณีใดที่เป็นการใช้อำนาจและกฎหมายใดขององค์กรและของเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยที่กรณีนั้นมีสาระสำคัญที่สามารถใช้เทียบเคียงกันได้กับสาระสำคัญที่ปรากฏอยู่ในบรรทัดฐานของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ผลจากการเป็นบรรทัดฐานอ้างอิงของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวในที่สุดก็จะส่งผลต่อเนื่องเชื่อมโยงไปสู่การคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้ด้วย

ประเด็นที่สาม คือ **สภาพบังคับของคำวินิจฉัย** เนื่องจากคำวินิจฉัยของศาล รัฐธรรมนูญนั้น นอกจากมีความเด็ดขาดแล้วก็ยังคลุมไปถึงเรื่องของความผูกพันด้วย ความผูกพันนั้นทำให้องค์กรที่ใช้อำนาจหลักๆ ในทางการเมืองการปกครองไม่ว่าองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร หรือตุลาการต่างก็ต้องปฏิบัติตามสภาพบังคับของคำวินิจฉัย โดยที่ไม่สามารถที่จะคัดค้านโต้แย้ง หรือ ตีความใหม่ได้ เมื่อคำวินิจฉัยกำหนดเงื่อนไขบังคับว่าไว้อย่างไรก็จะต้องปฏิบัติตามไปอย่างนั้น

๒. *ส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมาย* การที่ศาลรัฐธรรมนูญเข้าไปควบคุมกฎหมายนั้นกล่าวได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้เข้าไปมีส่วนในการตัดหนทางที่จะนำไปสู่การละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้

กฎหมายนั้นไปกระทบกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ว่าก่อนที่กฎหมายนั้นจะถูกนำไปใช้ หรือระหว่างที่กฎหมายนั้นถูกนำไปใช้แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญเข้าไปควบคุมได้ทั้งสองเงื่อนไข เงื่อนไขก่อนใช้ก็คือ การที่ข้อความของบทบัญญัติสาระสำคัญและหลักการของกฎหมายขัดรัฐธรรมนูญก็เป็นเหตุให้ต้องยุติกระบวนการในขั้นตอนต่าง ๆ ทางกฎหมายที่มีบทบัญญัติขัดรัฐธรรมนูญขณะเดียวกันก็ยังได้ไปยับยั้งหรือทำให้กฎหมายที่ใช้อยู่แล้วถูกจำกัดควบคุมหรือแก้ไขไม่ให้มีการละเมิดได้ต่อไปอีกด้วย

๓. ส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจ ในส่วนของอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญนี้กล่าวได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญนั้นสามารถใช้อำนาจในการแทรกแซงองค์กรอำนาจที่มีโอกาสกระทบต่อการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั้งสามองค์กร ไม่ว่านิติบัญญัติ บริหาร หรือตุลาการ การแทรกแซงที่ว่านั้น ก็จะมีผลในการยุติหรือแก้ไขอำนาจที่ไปคุกคามหรือไปกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทั้งนี้เนื่องจากอำนาจที่สามารถเป็นภัยคุกคามหรือกระทบต่อสิทธิเสรีภาพประชาชนนั้นล้วนปรากฏอยู่ในรูปของกฎหมาย คน และองค์กรที่ใช้กฎหมาย ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญสามารถเข้าไปควบคุมได้ทั้งหมด แต่อย่างไรก็ตามในส่วนนี้ในทางปฏิบัติก็อาจจะเกิดช่องว่างได้เหมือนกัน ถ้าประชาชน ที่ถูกกระทบหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องไม่เสนอเรื่องเข้ามาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ทั้งนี้เพราะภารกิจตามอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญนั้นมิได้เป็นการคุ้มครองในลักษณะที่เป็นเชิงรุกคือต้องมีคนยกคำร้องขึ้นมาหรือ มีข้อพิพาท แต่ถ้าหากมองในภาพรวมทั้งสามส่วนคือ ส่วนของคำวินิจฉัย ส่วนของกฎหมายและส่วนของอำนาจแล้วก็จะเห็นว่าภาพรวมที่ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญไทยมีภารกิจสำคัญในฐานะศาลสูงสุดในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นเห็นผลในทางปฏิบัติ และเห็นผลเป็นรูปธรรมได้ ซึ่งทั้งสามส่วนก็ถือว่าเป็นเสมือนยารักษาโรคสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญที่ได้จากการทำภารกิจดังกล่าว ดังนั้นหากได้นำภารกิจในภาพรวมของศาลรัฐธรรมนูญไปเชื่อมโยงเข้ากับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มีเป้าหมายสำคัญสองเรื่อง ก็คือ เป้าหมายในเรื่องของการจำกัดและควบคุมตรวจสอบอำนาจรัฐ กับเป้าหมายในเรื่องของ

การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนแล้วก็จะเห็นว่า ในกระบวนการใช้อำนาจ และในกระบวนการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้น เมื่อถึงที่สุดแล้วก็จะมีผลต่อกฎหมาย มีผลต่อคนและมีผลต่อองค์กรที่เกี่ยวข้องกับอำนาจรัฐ อำนาจการเมือง อำนาจการปกครองอย่างกว้างขวาง ดังนั้น หากกฎหมายใดที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ สถานภาพ คุณสมบัติและการกระทำของคนและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญก็จะถูกควบคุมโดยศาลรัฐธรรมนูญซึ่งจะส่งผลโดยตรงต่อการสนองตอบตามเป้าหมายสำคัญของรัฐธรรมนูญ และถือว่าเป็นเป้าหมายที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการปฏิรูปการเมืองของรัฐธรรมนูญทั้งสองเรื่อง ไม่ว่าในเรื่องของการควบคุมจำกัดอำนาจรัฐ หรือในเรื่องของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็ตาม เพราะฉะนั้นจึงเห็นได้ว่าสิ่งที่กล่าวถึงในตอนต้นเกี่ยวกับรัฐไทย ระบบการเมืองของไทย และรัฐธรรมนูญของไทย เมื่อเชื่อมโยงกับการทำภารกิจของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ก็สะท้อนกลับไปสู่การสนองตอบต่อความต้องการของรัฐธรรมนูญหรือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในที่สุดนั่นเอง

๗. ปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาระบบศาลรัฐธรรมนูญไทย

โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญไทยเป็นองค์กรที่มีภาระหน้าที่มีขอบเขตของความรับผิดชอบครอบคลุมถึงเรื่องของระบบรัฐ ระบบการเมืองการปกครอง องค์กรทางการเมืองการปกครอง อำนาจทางการเมืองการปกครองและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งในภาพรวมเป็นความคาดหวังที่ถูกผูกโยงไว้กับเป้าหมายของการปฏิรูปการเมืองด้วย เพราะฉะนั้นปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นจึงมีส่วนสัมพันธ์กับปัจจัยแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการเมืองหลากหลายตามไปด้วยซึ่งครอบคลุมทั้งปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ เกี่ยวข้องกับระบบการเมือง และเกี่ยวข้องกับองค์กรอำนาจทางการเมือง ซึ่งเป็นสิ่งแวดล้อมของปัจจัยภายนอกมากกว่าที่จะเป็นปัจจัยภายในของศาลรัฐธรรมนูญเอง ทั้งนี้สามารถจำแนกออกได้เป็นปัจจัยสำคัญ ๘ ประการ คือ

(๑) ปัจจัยเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ (๒) ปัจจัยเกี่ยวกับระบบการเมือง (๓) ปัจจัยเกี่ยวกับองค์กร (๔) ปัจจัยเกี่ยวกับองค์ความรู้เฉพาะทาง (๕) ปัจจัยเกี่ยวกับประสบการณ์จริง (๖) ปัจจัยเกี่ยวกับวัฒนธรรมทางอำนาจ (๗) ปัจจัยเกี่ยวกับความเข้าใจสาธารณะ (๘) ปัจจัยเกี่ยวกับความคาดหวังสาธารณะ

๑. ปัจจัยเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญปัจจุบันซึ่งเรียกกันว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมืองนั้นส่วนที่เป็นเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญอาจเทียบได้กับการสร้างฮาร์ดแวร์คอมพิวเตอร์ให้มีสมรรถนะสูงขึ้นซึ่งหากจะหวังผลให้คอมพิวเตอร์ทำประโยชน์สูงสุดตามสมรรถนะใหม่ที่เราพัฒนาขึ้นมานั้นก็จะต้องสร้างอุปกรณ์ส่วนที่เป็นซอร์ฟแวร์ซึ่งอาจเทียบได้กับวิธีปฏิบัติของรัฐธรรมนูญที่สามารถกำหนดเป้าหมายความสำเร็จมาช่วยสนับสนุนด้วย ดังนั้นในส่วนที่เป็นปัจจัยเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญนั้น ถ้าเราไปวิเคราะห์ถึงตัวรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้นก็จะพบว่าปัญหาใหญ่นั้นอยู่ที่ช่องว่างในการสร้างดุลยภาพระหว่างเป้าหมายตามเนื้อหาของรัฐธรรมนูญกับมาตรการทางปฏิบัติของการนำรัฐธรรมนูญไปบังคับใช้ เราจะเห็นได้ว่าภายใต้จุดมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ที่ต้องการใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการปฏิรูปการเมืองนั้นกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญมีความมุ่งหวังที่เป้าหมายเหนือกว่าวิธีการ กล่าวคือรัฐธรรมนูญได้สร้างความเป็นเลิศในเรื่องของเนื้อหาสาระที่ต้องการสร้างเบ้าหลอมขนาดใหญ่ในการที่จะรวมเอาภาระ รวมจุดมุ่งหมาย รวมเรื่องสำคัญ ๆ ต่าง ๆ เกี่ยวกับการปฏิรูปการเมืองนั้นไว้จำนวนมาก และในขณะเดียวกันถ้าเราไปดูสัดส่วนการให้น้ำหนักของเนื้อหาเกี่ยวกับการปฏิรูปการเมืองนั้นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะให้ความสำคัญกับการ**แก้ปัญหา**มากกว่าให้ความสำคัญกับ**การพัฒนา** เพราะฉะนั้นเวลาเราเอารัฐธรรมนูญมาปฏิบัติเมื่อมีการบังคับใช้เจาะจงลงไปตรงจุดใดก็มักจะเป็นเรื่องของการขยายปมปัญหาให้มีขนาดใหญ่ขึ้นหรือไม่ก็จะทำให้ปัญหานั้นมีความสลับซับซ้อนจนทวีความรุนแรงมากยิ่ง ๆขึ้นไปจนยากที่จะแก้ไขเยียวยาได้ด้วยมาตรการปฏิบัติปกติทั่วไปที่สามารถประยุกต์ใช้ได้กับจารีตประเพณีหรือธรรมเนียมปฏิบัติที่เป็นแบบแผนทางการเมืองปกติได้อย่างราบรื่น ไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติที่เกี่ยวกับ

กฎหมาย เกี่ยวกับคน เกี่ยวกับองค์กร หรือเกี่ยวกับระบบก็ตาม ทุกอย่างที่เป็นปฏิกริยาโต้ตอบกลับมาจากผลของการการบังคับใช้รัฐธรรมนูญนั้นก็มักจะปรากฏออกมาในรูปแบบที่เป็นปัญหาที่ซับซ้อนแยบยลตามไปด้วยเช่นกัน มีช่องว่างทางปฏิบัติที่ยากลำบากแก่การคลี่คลายหรือหาทางออกด้วยวิธีการปกติธรรมดาได้ ซึ่งความไม่ราบรื่นในการบังคับใช้ก็เป็นเรื่องที่เราต้องประสบและต้องเผชิญต่อไปเรื่อย ๆ ส่วนหนึ่งก็เป็นสาเหตุมาจากความต้องการของรัฐธรรมนูญเองด้วยที่พยายามจะวางรากฐานในการสร้างบรรทัดฐานทางการเมืองการปกครองในแนวทางใหม่ ๆ แม้กระนั้นก็ตามการปฏิรูปการเมืองกับปรากฏการณ์ของความสับสนวุ่นวายไม่ราบรื่นในระหว่างช่วงเปลี่ยนผ่านของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองนั้นถือเป็นเรื่องปกติธรรมดาตามกฎของการแลกกัน (trade-off) ระหว่างสิ่งที่เป็นเป้าหมายอันพึงปรารถนากับปัญหาที่ต้องเผชิญ

นอกจากนี้ถ้าเราไปวิเคราะห์ถึงมาตรการเชิงปฏิบัติของรัฐธรรมนูญในฉบับปัจจุบันเราก็จะเห็นว่า รัฐธรรมนูญยังค่อนข้างขาดแคลนในมิติของการปฏิบัติที่เป็นเอกภาพอย่างแท้จริง โดยเฉพาะการวางกลไกพี่เลี้ยงสำหรับช่วยเหลือประคับประคองในการสร้างความสามารถในการปรับตัวให้มีความยืดหยุ่นคล้องจองระหว่างเป้าหมายกับการปฏิบัติและการสร้างกลไกเพื่อลดทอนหรือดูดซับความขัดแย้งระหว่างกระแสต่อต้านการเปลี่ยนแปลงกับกระแสสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงเพื่อเสริมความยืดหยุ่นและรองรับความสามารถในการปรับตัวตามความเปลี่ยนแปลงให้มีความราบรื่นและมีความสืบเนื่องได้โดยตลอดรอดฝั่งภายใต้ครรลองของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญนั้น ทั้งนี้เนื่องจากในระหว่างที่รัฐธรรมนูญถูกนำไปปฏิบัติหรือถูกบังคับใช้อยู่นั้นโดยตัวของมันเองยังมีความจำเป็นที่จะต้องผ่านการคลี่คลายปมปัญหาต่าง ๆที่เกิดขึ้นจากการขัดกันอยู่ในตัวของมันเองหลายประการซึ่งเป็นผลโดยตรงให้การบังคับใช้นั้นมีปัญหาอุปสรรค เหตุผลสำคัญประการหนึ่งก็เป็นเพราะว่าโดยที่รัฐธรรมนูญมีเป้าหมายหลายเป้าหมายรวมอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกันนั่นเอง โดยเฉพาะเป้าหมายในการแก้ปัญหาการเมืองและเป้าหมายในการพัฒนาการเมือง

กับเป้าหมายในการจำกัดควบคุมอำนาจรัฐและเป้าหมายในการส่งเสริมคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชน และขณะเดียวกันก็ยังต้องการที่จะปรับเปลี่ยนการเมืองให้บรรลุไปสู่เป้าหมายใหม่ๆ ด้วย โดยเฉพาะการพยายามที่จะออกแบบการเมืองใหม่ด้วยซึ่งมุ่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงในขนาดใหญ่ มีความรุนแรง และรวดเร็วมากโดยการก้าวกระโดดข้ามผ่านลำดับขั้นตอนที่มีความจำเป็นขั้นพื้นฐานในระยะต่างๆไปซึ่งจะต้องทำการปรับรื้อรากเหง้าเก่าที่เป็นพื้นฐานดั้งเดิมของระบบการเมืองที่ได้หยั่งรากและดำเนินการต่อเนื่องกันมาเป็นเวลาเกือบร้อยปี บุคลากรทางการเมือง การสืบทอดวัฒนธรรมทางการเมือง ระบบ ระเบียบ กฎเกณฑ์ทางการเมืองรวมทั้งคนในระบบซึ่งหล่อหลอมมากับความคุ้นเคยของการเมืองแบบเก่ามาเป็นเวลาอย่างน้อยเกือบสามช่วงของรุ่นชน แล้วต้องมาเผชิญกับจุดเปลี่ยนผันที่รุนแรงในรูปแบบของการบังคับให้ปฏิบัติตามแนวทางของรัฐธรรมนูญใหม่ ที่เห็นได้ง่ายในขณะนี้หากดูเฉพาะในเรื่องของการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจก็จะเห็นได้ว่า แต่เดิมนั้นรัฐสภากับรัฐบาลควบคุมกันเอง แต่รัฐธรรมนูญใหม่ได้แยกเอาองค์กรอิสระมาช่วยในการควบคุมตรวจสอบอย่างเป็นเอกเทศด้วย การโต้แย้งการไม่ยอมรับ การที่จะหลบหลีกหรือการเลี่ยงกฎเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญนั้นเป็นเรื่องธรรมดาที่จะเกิดขึ้น เพราะฉะนั้นตรงนี้จะเห็นได้ว่า เพียงเฉพาะปัจจัยด้านรัฐธรรมนูญเอง ถ้าเราไปดูทั้งในส่วนที่เป็นเป้าหมายของเนื้อหากับส่วนที่เป็นมาตรการทางปฏิบัติของการบังคับใช้นั้น ก็เป็นสิ่งที่มีข้อจำกัดอยู่ในตัวของมันเองค่อนข้างมาก

๒. ปัจจัยเกี่ยวกับระบบการเมือง ระยะห่างที่เป็นช่องว่างระหว่างการเมืองเก่ากับการเมืองใหม่นั้นจำเป็นต้องสร้างสะพานเชื่อมต่อเพื่อช่วยเติมเต็มให้กับช่องว่างดังกล่าวด้วยซึ่งอาจเทียบได้เช่นเดียวกันกับการส่งน้ำผ่านทะเลทรายกว่าที่น้ำจะเข้าไปสู่เขตโอเอซิสน้ำก็จะถูกทรายสูบให้เหือดแห้งไปในระหว่างทางเสียหมดก่อนที่ไปถึงจุดหมายปลายทางได้ ดังนั้นหากย้อนกลับมาพิจารณาเปรียบเทียบกับระบบการเมืองการปกครองซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบทางอำนาจทั้งในส่วนของการเข้าสู่อำนาจ การใช้อำนาจ การตรวจ

สอบการควบคุมอำนาจ การพ้นจากอำนาจและการเปลี่ยนแปลงอำนาจนั้น เมื่อเปรียบเทียบระหว่างฐานเดิมที่ดำรงอยู่กับเป้าหมายที่รัฐธรรมนูญจัดระเบียบให้ใหม่นั้นยังมีช่องว่างของความแตกต่างที่สูงมากซึ่งเป็นปัญหาของการปรับตัวปรับสภาพใหม่ทั้งระบบ ทั้งคน องค์กร กฎหมายและวัฒนธรรมด้วยในรอยต่อระหว่างช่วงเปลี่ยนผ่านดังกล่าวซึ่งถือว่าเป็นทั้งการเรียนรู้ การทดสอบและการลองผิดลองถูกของระบบที่จำเป็นต้องปรับตัวตามรัฐธรรมนูญอยู่นั้นได้สร้างความสับสนที่ยากแก่การประสานรอยร้าวจากรอยแยกของระยะห่างจากช่องว่างที่เกิดจากระบบเก่ากับระบบใหม่ให้สมานกันได้อย่างสนิทแนบแน่น ทั้งนี้ถ้าหากพิจารณาถึงกลไกและระบบที่จะมาทำหน้าที่ดังกล่าวแล้วก็ไม่อาจคาดหวังได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญไทยเพียงองค์กรเดียวจะสามารถอุดช่องว่างดังกล่าวได้ทั้งหมดในเวลาอันสั้นนี้ ดังนั้นความคาดหวังที่มีต่อศาลรัฐธรรมนูญไทยจึงควรจำกัดลำดับความสำคัญให้อยู่เฉพาะในกรอบของการเป็นส่วนหนึ่งที่จะต้องให้น้ำหนักแบบเฉพาะเจาะจงที่เกี่ยวข้องอยู่แต่ในเรื่องของการจัดระเบียบเกี่ยวกับกฎหมาย นักการเมืองและองค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นลำดับแรกเสียก่อนแทนที่จะคาดหวังให้ทำหน้าที่ครอบคลุมถึงเป้าหมายปลายทางโดยรวมของการปฏิรูปการเมืองอย่างเต็มรูปทั้งระบบในทันที ขณะเดียวกันก็ควรปล่อยให้อานิสงส์จากผลพวงของการจัดระเบียบกฎหมายนักการเมืองและองค์กรดังกล่าวนั้นส่งผลเชื่อมโยงต่อไปยังการยกระดับเป้าหมายรวมของการปฏิรูปการเมืองให้สูงขึ้นต่อไป ปัญหาของระบบที่กระทบต่อศาล รัฐธรรมนูญไทยในปัจจุบันก็คือ ปรากฏการณ์ของผลกระทบที่มีต่อศาลรัฐธรรมนูญเท่าที่ประมวลได้ในขณะนี้มีอยู่ ๕ ลักษณะ ด้วยกัน (๑) เรื่องของวิธีพิจารณาคือการแสดงออกของการสงสัยในเรื่องของความโปร่งใสความน่าเชื่อถือความถูกต้องตามหลักนิติวิธี ซึ่งผลกระทบในส่วนนี้ยังจำเป็นต้องติดตามและศึกษาต่อไปว่าควรจะนำไปสู่ข้อสรุปร่วมกันระหว่างความคิดเห็นในส่วนที่เป็นนักวิชาการ ความคิดเห็นในส่วนที่เป็นฝ่ายวิชาชีพด้านตุลาการด้วยกัน ความคิดเห็นในส่วนที่เป็นประชาชน หรือความคิดเห็นในส่วนที่เป็นนักการเมืองก็ตาม สิ่งสุดท้ายก็คือข้อพิจารณาเกี่ยวกับอิทธิพลที่จะ

มาชี้ขาดว่าวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญควรจะเป็นอย่างไร ควรถูกกำหนดโดยคนกลุ่มไหนใครควรมีความชอบธรรมที่จะเข้ามาเป็นผู้กำหนดวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นองค์กรวินิจฉัยสูงสุดตามรัฐธรรมนูญและต้องคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (๒) เรื่องของความเป็นอิสระ ความเป็นอิสระก็มีการตั้งคำถามเรื่องความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญว่าในทางปฏิบัติจะถูกแทรกแซงจากภายนอกได้หรือไม่ มีการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองเกิดขึ้นจริงหรือไม่ซึ่งยังเป็นเรื่องของการตั้งสมมติฐานอยู่ (๓) เรื่องของสัดส่วนและที่มา เรื่องของที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่ว่า สัดส่วนของผู้พิพากษาศาลฎีกา สัดส่วนของวิชาชีพนิติศาสตร์ สัดส่วนของวิชาชีพรัฐศาสตร์ นอกจากที่มาแล้วก็มีการตั้งประเด็นเรื่องของการใช้หลักการพิจารณาว่าควรใช้หลักนิติศาสตร์หรือหลักรัฐศาสตร์หรือควรใช้ทั้งสองหลักการร่วมกันหรือจะแยกกันใช้ในแต่ละหลักการตามแต่ละกรณีของคดี (๔) เรื่องของการสรรหา เรื่องของการสรรหาก็มีการตั้งประเด็นว่าเบื้องหลังในการสรรหาเป็นอย่างไร ควรจะเปิดให้สาธารณะชนได้รับรู้และเข้ามีส่วนร่วมได้อย่างไร ฝ่ายการเมืองเข้าแทรกแซงได้หรือไม่ ซึ่งผลกระทบเหล่านี้จะเห็นว่าประเด็นที่อาจกระทบถึงเรื่องของความชอบธรรมของระบบศาลรัฐธรรมนูญของบ้านเราได้ซึ่งอาจจำเป็นจะต้องหาข้อสรุปในเชิงวิชาการมากกว่าเป็นเรื่องของการคาดหวังหรือคาดหมายในเป้าหมายที่เกิดจากพื้นฐานการตั้งสมมติฐานที่ว่างเปล่าจากรากฐานทางวิชาการหรือโดยการเปรียบเทียบกับสภาพแวดล้อมทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับบรรยากาศทางการเมืองเป็นที่ตั้ง โดยเฉพาะผลของการวิจัยเปรียบเทียบเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องพิจารณาใช้ควบคู่ไปกับการที่จะพัฒนาระบบศาลรัฐธรรมนูญของไทยในฐานะขององค์กรที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรตรวจสอบ ซึ่งฝ่ายที่ถูกตรวจสอบก็คงจะไม่มีใครชอบไม่มีใครถือว่าเป็นองค์กรที่น่าพึงปรารถนา ศาลรัฐธรรมนูญไทยก็จะเป็นผู้ร้ายของผู้ที่ถูกตรวจสอบอยู่เสมอ ต้องยอมรับความเป็นจริงอย่างหนึ่งว่า ปัญหาของระบบเป็นภาระที่ยิ่งใหญ่ของชาติ เราถือว่าระบบการเมืองบ้านเราเป็นช่วงเปลี่ยนผ่าน เป็นระบบที่ชำรุดทรุดโทรม เสื่อมโทรมมากพอสมควรถ้าเอาไป

เทียบกับมาตรฐานของรัฐธรรมนูญใหม่ก็จะห่างไกลกันเหมือนฟ้ากับดิน สภาวะสภาพของระบบเก่าที่ดำรงอยู่เดิมกับจุดมุ่งหมายใหม่ที่เราต้องการจะก้าวไปให้ถึงนั้นมีความห่างไกลกันมาก การที่จะปิดรูรั่วหรืออุดช่องว่างตรงนี้ก็เป็นปัญหาและเป็นภาระที่หนักมากที่ระบบศาลรัฐธรรมนูญไทยหรือสถาบันศาลรัฐธรรมนูญไทยจะเข้าไปเยียวยาทั้งหมดให้มีความสมบูรณ์แบบได้ในเวลาอันสั้น ในช่วงเวลาสองปีสามปีที่ผ่านมายังไม่ถือว่าเป็นประเด็นของเวลาที่ไปเยียวยา หรือแก้ไขปัญหาช่องว่างระหว่างสภาพที่ดำรงอยู่กับเป้าหมายที่เราหวังไว้ซึ่งถือว่ามีความห่างไกลกันมาก ความพร้อม ความสามารถในการปรับตัวโดยตัวของมันเองต้องใช้เวลาและต้องอาศัยอาศัยลำดับขั้นตอนของการเปลี่ยนแปลงและจะต้องมีพัฒนาการอีกหลายลำดับช่วงชั้น ซึ่งการที่จะอาศัยการรวบรัดหรือการใช้ช่องทางลัดและหวังผลจากการบังคับใช้ด้วยเครื่องมือทางกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญเสียทีเดียวทั้งหมดนั้นก็คงยากที่จะกำกับควบคุมหรือบังคับกะเกณฑ์เอาได้ในฉับพลันทันที

๓. ปัจจัยเกี่ยวกับองค์กร เราจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญใหม่ได้ออกแบบการเมืองใหม่โดยเพิ่มองค์กรใหม่อีกหลายกลุ่มองค์กรซึ่งมีทั้งกลุ่มองค์กรที่เน้นการใช้อำนาจ (power user) กลุ่มองค์กรที่เน้นการควบคุมตรวจสอบอำนาจ (power sensor) และกลุ่มองค์ที่เน้นการกำกับติดตามและการแนะนำปรึกษา (power monitor) แม้แต่ในกลุ่มองค์กรอิสระด้วยกันเองซึ่งถือว่าเป็นองค์กรในกลุ่มที่เน้นภารกิจในเรื่องของการตรวจสอบอำนาจด้วยกันนั้น เขตอำนาจ กระบวนการในการดำเนินงานและการเชื่อมโยงความสัมพันธ์เข้าด้วยกันต่างๆ นั้น บางองค์กรเกิดใหม่บางองค์กรมีอยู่แล้ว แต่ว่าปรับใหม่ตามรัฐธรรมนูญแล้วเข้ามาอยู่ในกลุ่มองค์กรอิสระด้วยกันเอง การปรับเข้าหา การเชื่อมโยงกัน การที่จะประสานความร่วมมืออะไรต่างๆ นั้น ก็จำเป็นต้องใช้เวลา จำเป็นต้องใช้การจัดการในรูปแบบพิเศษที่ต้องอาศัยวิทยาการด้านการบูรณาการมาช่วยสนับสนุนด้วย เพราะว่าเราไม่มีประสบการณ์ไม่เคยมีระบบระเบียบของแบบแผนการจัดการทางปฏิบัติและก็ไม่เคยมีองค์กรรูปแบบนี้มาก่อน

๔. ปัจจัยเกี่ยวกับองค์ความรู้เฉพาะทาง เราไม่มีองค์ความรู้เฉพาะทางที่เป็นของเราเอง เรานำเข้ามาจากต่างประเทศแล้วก็ที่ผ่านมาเรามีประสบการณ์ในการนำเข้าในบางระดับ คือ ที่เรานำมานั้นเราไม่ได้นำมาใช้งานโดยตรงแต่เรานำมาเพื่อที่จะศึกษาในทางทฤษฎีส่วนการนำมาใช้ในทางปฏิบัติจริงๆ ก็เพิ่งเกิดขึ้น องค์ความรู้เฉพาะทางเกี่ยวกับสถาบันหรือระบบศาลรัฐธรรมนูญของไทยเรานั้นอาจจะยังอยู่ในช่วงการแสวงหาและเป็นจุดเริ่มต้นของการริเริ่มในการวางรากฐานใหม่ขององค์ความรู้พื้นฐานสำหรับใช้ได้ดีกับระบบศาลรัฐธรรมนูญของสังคมไทยเอง ซึ่งยังไม่ถึงจุดอิ่มตัวที่พอจะเรียกได้ว่าตกผลึกหรือแตกฉานในองค์ความรู้ได้แบบเชี่ยวชาญเฉพาะทางที่มีความสมบูรณ์แบบอย่างแท้จริง เพราะว่าแม้แต่เราไปดูตำรับตำราดูงานวิจัยหรือบุคลากรทางวิชาการหรือผู้มีอิทธิพลทางความคิดที่จะชี้นำหรือสามารถสร้างจุดร่วมของแบบแผนทางความคิดหรือวิธีปฏิบัติทำให้ผู้ปฏิบัติหรือองค์กรเหล่านี้เชื่อว่าต้องปฏิบัติอย่างนั้นต้องปฏิบัติอย่างนี้ ต้องถือเอาเรื่องนั้นเรื่องนี้มาเป็นบรรทัดฐานก็ยังไม่ถึงขั้นที่จะทำให้ใครเชื่อถือหรือเป็นข้อยุติได้ เรายังไม่มีศาสดาองค์เดียวของระบบศาลรัฐธรรมนูญไทยในปัจจุบันที่จะมาชี้นำว่าเรื่องนั้นถูกเรื่องนั้นผิดและทำให้คนทั้งสังคมเชื่อถือยอมรับได้ซึ่งยังจำเป็นต้องวางรากฐานใหม่ในการสั่งสมองค์ความรู้แบบค่อยเป็นค่อยไปและเป็นการเรียนรู้ใหม่ทั้งหมดต่อไป ซึ่งในที่สุดก็จะต้องเป็นองค์ความรู้ที่ผ่านการประยุกต์แล้ว มีความสอดคล้องปรับเข้ากันได้ดี มีผลกระทบเชิงบวกและเป็นพื้นฐานของสังคมไทยเองอย่างแท้จริง

๕. ปัจจัยเกี่ยวกับประสบการณ์จริง กล่าวได้ว่าประสบการณ์จริงของเรานั้นยังถือว่าน้อยมาก เราลองดูตัวอย่างการพัฒนาประชาธิปไตยซึ่งเราได้ใช้เวลามาเกือบร้อยปีแล้วแต่เราก็ยังไม่สามารถหล่อหลอมพฤติกรรมหรือวัฒนธรรมของคนที่เกี่ยวข้องกับการเมืองให้เป็นประชาธิปไตยที่แท้จริงได้โดยเฉพาะการหยั่งรากของวัฒนธรรมการปกครองโดยกฎหมายและวัฒนธรรมการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือของการปฏิรูปการเมืองการปกครอง ดังนั้นการจะเปลี่ยนการเมืองใหม่โดยอาศัยกฎหมายมากำกับควบคุมจึงยังเป็นมาตรการที่

ขาดรากฐานรองรับเชิงวัฒนธรรมที่เข้มแข็งพอเพียงซึ่งยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยเวลาและต้องสร้างประสบการณ์จริงขึ้นมารองรับไว้ด้วยเช่นกัน นั่นก็คือต้องยอมรับเงื่อนไขเชิงปฏิบัติรวมทั้งผลกระทบต่อเนื่องจากการปฏิบัตินั้นตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจากประสบการณ์จริงด้วย โดยเฉพาะการสร้างสำนึกใหม่เกี่ยวกับวัฒนธรรมในเชิงปฏิบัตินิยมหรือประสบการณ์นิยม โดยที่ไม่ขัดกันเองกับสำนึกเชิงอุดมคตินิยมด้วย โดยเฉพาะการหยั่งรากของวัฒนธรรมการปกครองโดยกฎหมายและวัฒนธรรมการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือของการปฏิรูปการเมืองการปกครอง จึงยังเป็นมาตรการที่ขาดรากฐานรองรับเชิงวัฒนธรรมที่เข้มแข็งพอเพียงซึ่งยังคงมีความจำเป็นที่จะต้อง

๖. ปัจจัยเกี่ยวกับวัฒนธรรมทางอำนาจ สังคมบ้านเราถูกครอบงำด้วยวัฒนธรรมอำนาจนิยมมาจนหยั่งรากฝังลึกทั้งในเชิงโครงสร้างและในเชิงวัฒนธรรม วิธีคิดแบบอำนาจคือธรรมได้สืบทอดมาตลอดช่วงเวลาของการพัฒนาประชาธิปไตยซึ่งยากที่จะชำระสะสางได้ในเวลาเพียงชั่วข้ามคืน ดังนั้นมาตรการตรวจสอบอำนาจก็มักจะถูกตีความว่าเป็นสิ่งเดียวกับการท้าทายอำนาจอยู่เสมอ การขัดกันอย่างสิ้นเชิงระหว่างการตรวจสอบอำนาจกับวัฒนธรรมอำนาจนิยมนั้นไม่ต่างอะไรกันกับเรื่องของน้ำกับไฟ ดังนั้นการที่เราจะสร้างฉันทานุมัติทั่วไปของสาธารณชนหรือสร้างความเห็นพ้องร่วมกันของสังคมในการที่จะรองรับกับระบบหรือสถาบันที่ทำหน้าที่ในภารกิจเฉพาะทางขององค์กรตรวจสอบอำนาจนั้นก็ยังไม่อาจจะกล่าวได้ว่ามีความสอดรับกับสังคมบ้านเราเสียทั้งหมดทีเดียว

๗. ปัจจัยเกี่ยวกับความเข้าใจสาธารณะ ความเข้าใจสาธารณะหากเราแยกพิจารณาระหว่างส่วนที่เป็นแนวความคิด การรับรู้และความเข้าใจของสาธารณชนในกลุ่มต่าง ๆ ว่าถูกกำหนดโดยอิทธิพลของคนกลุ่มใด เป็นสื่อมวลชน เป็นนักการเมือง เป็นนักวิชาการ หรือเป็นประชาชนแล้วเราต้องมาชั่งน้ำหนักดูอีกทีว่าความเข้าใจสาธารณะเกี่ยวกับระบบศาลรัฐธรรมนูญของไทยนั้นเครื่องมือที่สาธารณชนใช้ในการรับรู้และเข้าใจคืออะไรเป็นการรับรู้และความ

เข้าใจที่เกิดจากฐานความคิดเช่นใดเกี่ยวข้องกับปัจจัยอะไรเป็นหลัก ข้อมูล หลักฐาน ข้อเท็จจริง อารมณ์ความรู้สึก อิทธิพลทางการเมือง หรือว่าความรู้ทางวิชาการ ซึ่งในแนวทางต่าง ๆ ดังกล่างนั้นเรายังต้องมีความจำเป็นในการสร้างระบบปฏิบัติการในการสังเคราะห์เพื่อนำเอาข้อมูลข่าวสารเหล่านี้ป้อนเข้าไปสู่กระบวนการของการพัฒนาในเชิงสร้างสรรค์อย่างมีระเบียบวิธีที่ถูกที่ควรบนพื้นฐานรองรับของหลักการทางวิชาการอย่างละเอียดอ่อน รวมทั้งการบูรณาการความคิดความต้องการของคนทุกฝ่ายเข้าเป็นองค์รวมเดียวกันให้สามารถสมานเข้าด้วยกันได้อย่างเป็นเอกภาพต่อไป โดยเฉพาะการขจัดปัญหาความสับสนที่เกิดจากการขัดกันเองระหว่างการรับรู้ ความเข้าใจและความต้องการของสาธารณะชนกลุ่มต่าง ๆ

๘. ปัจจัยเกี่ยวกับความคาดหวังของสาธารณะ ความคาดหวังของสาธารณะก็เป็นอีกตัวแปรหนึ่งที่จะนำไปสู่ปัญหาอุปสรรคของการพัฒนาระบบสถาบันศาลรัฐธรรมนูญของบ้านเรา ความคาดหวังของสาธารณะนั้นเป็นความคาดหวังที่เป้าหมายสูงสุดในการหวังผลนั้นมักจะผูกยึดอยู่กับเป้าหมายและบรรยากาศทางการเมืองเป็นสำคัญ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นความคุ้นเคยกับประสบการณ์เก่าที่ได้สัมผัสกับระบบการตรวจสอบอำนาจในรูปแบบเดิมซึ่งเป็นการตรวจสอบที่เกิดจากกระบวนการที่มีจุดเน้นและเป้าหมายทางการเมืองเป็นหลักซึ่งต่างจากกระบวนการตรวจสอบโดยระบบศาลรัฐธรรมนูญอย่างสิ้นเชิงจึงเป็นปัญหาว่าแท้ที่จริงแล้วสาธารณชนนั้นคาดหวังการตรวจสอบอำนาจจากระบบศาล รัฐธรรมนูญหรือระบบการเมือง

ความคาดหวังของสาธารณะที่เกิดขึ้นในอดีตนั้นเราจะเห็นได้ว่า เวลามีการตรวจสอบอำนาจของนักการเมืองนั้น ประชาชนเขาฝากความหวังไว้ที่ฝ่ายค้านในเวทีการอภิปรายของรัฐสภา ซึ่งเป็นเรื่องของความรู้สึกและการมีอารมณ์ร่วมในการที่เข้าไปเป็นฝักเป็นฝ่ายมีความรู้สึกเป็นพวกเดียวกันกับฝ่ายการเมืองไม่ว่าจะเป็นพวกเดียวกันกับฝ่ายรัฐบาลหรือกับฝ่ายค้านก็ตามทำให้เงื่อนไขการตรวจสอบอำนาจนั้นผูกพันและติดยึดอยู่กับความเป็นฝักฝ่ายทางการเมืองร่วมอยู่ด้วยเหมือนกับเป็นฝาแฝดคู่เดียวกันมาเป็นเวลาช้า

นานโดยที่ไม่เคยได้สัมผัสกับเงื่อนไขที่เป็นกลางมาก่อนเลย จึงไม่มีความรู้สึกคาดหวังถึงความจำเป็นในการที่จะต้องมีการแยกแยะออกจากกันระหว่างความเป็นกลางกับความเป็นฝักฝ่ายทางการเมือง ขณะเดียวกันผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นจากการตรวจสอบอำนาจทางการเมืองนั้น ส่วนใหญ่มักจะเกิดควบคู่กันไปกับปรากฏการณ์ของการถูกชักนำ หรือการกำกับเชิงนโยบายเพื่อแสวงประโยชน์หรือเพื่อสนองวัตถุประสงค์เป้าหมายของกลุ่มองค์กรทางการเมืองด้วยกันเอง ซึ่งเป็นเรื่องของการระดมปลุกปั่นไม่ใช่เกิดจากความคิดอิสระของประชาชนเองเสียทั้งหมดหรือเกิดจากความสำนึกของประชาชนเองโดยแท้จริงยิ่งภายหลังที่เราใช้เครื่องมือทางการสื่อสาร เช่นการถ่ายทอดการอภิปรายสดผ่านทางสถานีโทรทัศน์ มีฝ่ายค้านขึ้นมาอภิปรายในบรรยากาศของการเผชิญหน้าอย่างเปิดเผยรวมถึงการใช้ลีลาท่าทางผสมผสานเข้ากับสำนวนโวหารอารมณ์ความรู้สึกและการแสดงหลักฐานประกอบต่าง ๆ ด้วย นั้นย่อมเป็นการกระตุ้นถึงเงื่อนไขในเชิงปรปักษ์ที่ชัดเจนซึ่งจะนำไปสู่ผลของการยอมรับหรือความคาดหวังว่าการตรวจสอบทางการเมืองจะให้ผลหรือจะยอมรับได้หรือไม่ได้ก็โดยพื้นฐานของกรรมวิธีการประเมินโดยตรงที่มุ่งผูกขาดอำนาจการตัดสินไว้ที่ตัวเองเป็นหลักไม่ใช่ให้คนอื่นหรือองค์กรที่สามเป็นผู้ตัดสินแทนซึ่งเป็นการพึ่งพาความสามารถในการตัดสินผลได้ด้วยตัวเองตามประจักษ์พยานที่เขาเห็นและประเมินอย่างตรงไปตรงมาโดยไม่เห็นว่าจะต้องมีอะไรที่สลับซับซ้อนจนเกินไปที่สำคัญคือการเชื่อว่าเขาสามารถเข้าใจสิ่งที่เห็นได้โดยไม่จำเป็นต้องตีความใด ๆอีก เพราะได้เห็นข้อมูลได้เห็นหลักฐานได้เห็นสำนวนโวหารของฝ่ายที่ทำการตรวจสอบนั้นในรูปแบบที่ผสมผสานเข้าด้วยกันอย่างสอดคล้องกลมกลืน แต่ว่าองค์กรที่ทำการตรวจสอบอำนาจรัฐในระบบศาลรัฐธรรมนูญนั้นเป็นองค์กรที่ถือว่ายังเป็นองค์กรกึ่งปิดอยู่เมื่อเทียบกับการอภิปรายในรัฐสภา ขณะเดียวกัน การรับรู้และความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับขั้นตอนและกระบวนการในการตรวจสอบอำนาจนั้นหากเทียบระหว่างระบบของศาลรัฐธรรมนูญกับการตรวจสอบทางการเมืองโดยอาศัยกลไกของรัฐสภาแล้ว ก็จะเห็นได้ชัดเจนว่า ประชาชนเขาเข้าใจได้จาก

การฟังแล้วเขาก็สามารถที่จะตัดสินใจได้โดยทันทีด้วยตัวของเขาเอง แต่กระบวนการของศาลรัฐธรรมนูญนั้นมีความซับซ้อนละเอียดอ่อน มีระเบียบวิธีทางกฎหมาย ต้องรักษาความเป็นกลาง มีหลักการและมีวิธีปฏิบัติที่ต้องอาศัยลำดับขั้นตอนการต่างๆ อย่างเคร่งครัดซึ่งประชาชนเข้าใจไม่ได้ตรงนี้ก็เป็นปัญหาหนึ่งว่า ควรที่จะมีองค์กรหรือมีตัวกลางอะไรที่จะมาเชื่อมโยงระหว่างการทำงานของสถาบันศาลรัฐธรรมนูญกับการรับรู้และความคาดหวังของประชาชนให้เขาสามารถจะรับรู้ได้เข้าใจได้และก็สามารถที่จะเห็นร่วมกันสามารถที่จะคาดหวังว่าเป็นความหวังใหม่เป็นมาตรการใหม่ที่ประชาชนจะมั่นใจได้ว่า การทำงานของระบบสถาบันศาลรัฐธรรมนูญนั้นทำประโยชน์ให้เขาได้อย่างแท้จริง เชื่อถือได้ในเรื่องความถูกต้องความเป็นกลาง อันนี้เป็นปัญหาโดยตัวของมันเองซึ่งจะไปโทษใครไม่ได้เลย โทษศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่ได้เพราะศาลรัฐธรรมนูญเองก็ต้องใช้หลักการทางวิชาชีพที่ประกอบกันทั้งหลักรัฐศาสตร์และใช้หลักการทางกฎหมายจะไปโทษประชาชนว่าไม่รู้ก็โทษไม่ได้เพราะเขาไม่จำเป็นต้องรู้ แต่ทำอย่างไรให้เขายอมรับซึ่งเป็นเรื่องใหญ่และมีความมาสำคัญอย่างยิ่ง เพราะว่าเราไม่อาจมองข้ามได้ว่าการทำคดีเกี่ยวกับการเมืองนั้น ทั้งฝ่ายที่เสียและฝ่ายที่ได้ประโยชน์เขาต่างก็พยายามที่จะออกมาทำการเคลื่อนไหวทางการเมืองเหมือนกัน แม้ว่าเขาอาจจะไม่เคลื่อนไหวที่หน้าบัลลังก์ศาลโดยตรง แต่เขาสามารถจะเคลื่อนไหวในเวทีสื่อสาธารณะได้เคลื่อนไหวในเรื่องของมวลชนได้ซึ่งส่วนหนึ่งก็เป็นการคาบเกี่ยวกับเส้นแบ่งของพรมแดนของสิทธิเสรีภาพที่ค่อนข้างเปราะบางมากอยู่เหมือนกันระหว่างเรื่องของการใช้สิทธิเสรีภาพทางการเมืองของประชาชนได้เองอย่างเสรีกับการที่จะบอกว่าเป็นเรื่องของการออกมาเคลื่อนไหวทางการเมือง เพราะการจัดตั้งหรือถูกระดมปลุกปั่นจากฝ่ายการเมือง เพราะฉะนั้นเราต้องแยกแยะให้ดีด้วยว่าปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นมันเป็นปัญหาที่ถูกกำกับหรือมีการจัดการในเชิงนโยบายโดยวัตถุประสงค์ทางการเมืองขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับคู่กรณีหรือกรณีพิพาทด้วยกันเองหรือไม่ การจัดตั้งหรือการระดมโดยฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการได้เสียประโยชน์ทางการเมืองจึงเป็นเรื่องปกติที่เกิดขึ้นและเห็นได้ว่าหลายคดีที่ผ่าน

มาเป็นเรื่องของการใช้สิทธิในทางการเมืองบางทีโดยข้อเท็จจริงผู้ร้องอาจจะทราบข้อเท็จจริงและคาดหวังผลล่วงหน้าได้ว่าแม้จะส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยก็ไม่มีผลต่อการชี้ถูกชี้ผิด หรือแม้จะไม่มีเหตุผลในเชิงกฎหมายก็ตาม แต่ว่าในเชิงการเมืองเขาถือว่าเขาสามารถใช้สิทธิหรือได้ทำเพื่อก่อให้เกิดผลกระทบบางประการโดยเฉพาะการทำให้สาธารณชนได้ตั้งคำถาม ได้ท้าทายความชอบธรรมทางการเมืองของอีกฝ่าย บางทีก็มีผลต่อการประวิงเวลาในเรื่องของการใช้อำนาจบางทีก็เป็นผลในเรื่องของการท้าทายอำนาจซึ่งกันและกันหรือการสร้างความได้เปรียบทางการเมือง เราจะเห็นว่ามิติของปัญหาอุปสรรคนั้นมันไม่ใช่เป็นเรื่องภายในและก็แก้ไขโดยตัวองค์กรของสถาบันศาลรัฐธรรมนูญได้เองทั้งหมดแต่ว่าเป็นเรื่องของปัจจัยแวดล้อมภายนอกที่เราต้องคำนึงถึงและต้องใช้เวลาและลำดับขั้นตอนของกระบวนการปรับเปลี่ยนในการส่งผ่านประสบการณ์เก่าของสาธารณชนให้สอดรับเข้ากับประสบการณ์ใหม่ที่ใช้องค์กรที่เป็นคนกลางอย่างศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้ทำหน้าที่ตัดสินวินิจฉัยแทนองค์กรการเมืองด้วยกันเองหรือแทนการตัดสินวินิจฉัยโดยอาศัยการใช้ดุลยพินิจของตนเองซึ่งนับว่าเป็นภาระที่ทุกฝ่ายต้องร่วมมือกันแก้ไขเพื่อให้ระบบการตรวจสอบอำนาจรัฐโดยสถาบันศาลรัฐธรรมนูญไทยนั้นได้ทำหน้าที่สนองเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างเต็มประสิทธิภาพต่อไป ทั้งนี้เพราะศาลรัฐธรรมนูญนั้น อาจเทียบได้กับหัวจักรของขบวนรถไฟในการขับเคลื่อนการปฏิรูปการเมือง รวมทั้งการเป็นผู้กุมหางเสือคอยกำกับทิศทางของการปฏิรูปการเมืองให้ดำเนินไปตามครรลองของเจตนารมณ์เป้าหมายของรัฐธรรมนูญพร้อมกันไปด้วย

เอกสารอ้างอิง

เชาวนะ ไตรมาศ, **"คุณค่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญกับนัยของการปฏิรูปตามรัฐธรรมนูญ"** วารสารศาลรัฐธรรมนูญ. ปีที่ ๓ เล่มที่ ๗ (มกราคม - เมษายน ๒๕๔๔)

_____. **"ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมือง"** วารสารศาลรัฐธรรมนูญ. ปีที่ ๒ เล่มที่ ๕ (พฤษภาคม - สิงหาคม ๒๕๔๓)

บรรเจิด สิงคะเนติ, **ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ.** (กรุงเทพ : วิญญูชน, ๒๕๔๔)

นพดล เฮงเจริญ, "ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน" **ศาลรัฐธรรมนูญไทย อดีต ปัจจุบัน อนาคต** (กรุงเทพ : นานาสิ่งพิมพ์, ๒๕๔๓)

สมคิด เลิศไพฑูรย์, **เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญไทยตามมาตรา ๒๖๔ และมาตรา ๒๖๖** (เอกสารการวิจัย, ๒๕๔๓)

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, **ข้อควรรู้เกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ.**(กรุงเทพ : สำนักเลขาธิการคณะ รัฐมนตรี, ๒๕๔๒)

ศาลรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ*

ดร. เชาวนะ ไตรมาศ**

ในบทความนี้ได้แบ่งการนำเสนอเนื้อหาสำคัญไว้เป็น ๗ ส่วน คือ (๑) นิติรัฐ (๒) การปกครองโดยกฎหมาย (๓) ประชาธิปไตย (๔) รัฐธรรมนูญ (๕) ศาลรัฐธรรมนูญ (๖) ศาลรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ และ (๗) สรุปและเสนอแนะ ซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดดังต่อไปนี้

๑. นิติรัฐ (Legal State)

นิติรัฐเป็นแบบแผนของการจัดตั้งประชาคมการเมือง (Political Community) ในรูปของระบบรัฐ ที่แยกการปกครองโดยกำลังบังคับของคน (Rule of Men) ไปเป็นการปกครองโดยอาศัยอำนาจทางการเมืองการปกครองที่อยู่ภายใต้กฎหมายของสถาบันทางการเมืองการปกครองของรัฐ (Rule of Law) แทน โดยที่การได้มา การใช้และการดำรงอยู่ของอำนาจทางการเมืองการปกครองอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitution) ในฐานะที่เป็นกฎหมายสูงสุด (Supreme Law) จำเป็นต้องดำเนินไปภายใต้ครรลองของการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Constitutionality) และการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย (Legality) รวมตลอดทั้งความจำเป็นในการแยกอำนาจการปกครองระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการออกจากกันด้วยนั้น ล้วนเป็นการสนองตอบต่อเป้าหมายสำคัญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของคนและการจำกัดควบคุมอำนาจของรัฐและผู้ปกครองเพื่อให้เกิดความสมดุลร่วมกันระหว่างการดำรงรักษาไว้ซึ่งความมีประสิทธิภาพสูงสุด

---

* ข้อเขียนในวรรณกรรมเป็นความเห็นของผู้เขียน ศาลรัฐธรรมนูญมิจำต้องเห็นพ้องหรือผูกพันด้วย

** ผู้อำนวยการสถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ทางการปกครองของรัฐกับการดำรงรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สุขสูงสุดของประชาชนที่ได้รับการปกครองจากรัฐ

ในการรักษาความสมดุลของนิติรัฐดังกล่าว ตั้งอยู่บนฐานรากของหลักยึดพื้นฐาน ๕ ประการ คือ (๑) กฎเกณฑ์ (law) (๒) ระเบียบแบบแผน (order) (๓) ความเชื่อถือศรัทธา (trust) (๔) สันติวิธี (peace) และ (๕) ความยุติธรรม (justice) ทั้งนี้ เพื่อให้หลักยึดพื้นฐานดังกล่าวร่วมกันทำหน้าที่เฉพาะทางของตน ในอันที่จะนำประชาคมการเมืองไปสู่การบรรลุเป้าหมายของนิติรัฐในที่สุด ทั้งในมิติของความเป็นรัฐทางอุดมการณ์ (Idealism) และในมิติของความเป็นรัฐทางปฏิบัติการ (Pragmatism) ซึ่งในการทำหน้าที่ของหลักยึดพื้นฐานดังกล่าว แม้จะดำเนินไปตามหลักเกณฑ์และแนวทางเฉพาะทางของตน แต่เมื่อประกอบกันเป็นผลรวมในบั้นปลายแล้วก็จะสามารถบรรลุถึงเป้าหมายรวมของรัฐ (ultimate goal) ได้ในที่สุด กล่าวคือ

๑) **กฎเกณฑ์ (law)** เป็นหลักยึดพื้นฐานในการแสวงหาสิ่งที่เป็น **ความเห็นพ้องร่วมกัน** (general consensus) ของคนหรือสมาชิกในประชาคมการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นความเห็นพ้องร่วมกันระหว่างคนกลุ่มน้อยที่เป็นผู้ปกครอง (ruler) กับคนกลุ่มใหญ่ที่เป็นผู้รับการปกครองหรือประชาชน (ruled) ทั้งนี้ โดยการดัดแปลงตัวแทนของข้ออ้างอิงใหม่ที่ต่างไปจากกฎธรรมชาติ (natural law) ที่เคยบังคับใช้ได้เฉพาะตัวกับแต่ละคน (personal enforcement) เท่านั้น ไปเป็นกฎหมายของรัฐ (law of state) ที่บังคับใช้ได้เป็นการทั่วไป (public enforcement) กับทุกคนภายในรัฐ หรือภายใต้ประชาคมการเมืองเดียวกัน

๒) **ระเบียบแบบแผน (order)** เป็นหลักยึดพื้นฐานในการแสวงหาสิ่งที่เป็น **แบบแผนมาตรฐานของวิธีปฏิบัติร่วม** (mutual practice) ทั้งนี้ โดยอาศัยกฎเกณฑ์ของกฎหมายเป็นกรอบกำกับในการบังคับควบคุม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำกับควบคุมวิธีปฏิบัติที่กระทบต่ออำนาจของผู้ปกครอง

และสิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้รับการปกครอง ซึ่งเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมพื้นฐานที่สำคัญของรัฐใน ๓ ด้าน ด้วยกันคือ (๑) การออกกฎหมาย (legislative practice) (๒) การบังคับใช้กฎหมาย (executive practice) และ (๓) การตีความกฎหมายและพิพากษาคดี (judicial practice)

๓) **ความเชื่อถือศรัทธา (trust)** เป็นหลักยึดพื้นฐานในการแสวงหาสิ่งที่เป็น **หลักประกันเสถียรภาพของการอยู่ร่วมกัน** โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลักประกันเสถียรภาพระหว่างอำนาจอันชอบธรรมของผู้ปกครอง กับสิทธิเสรีภาพอันชอบธรรมของประชาชนผู้รับการปกครอง ทั้งนี้ โดยมีการกำหนดกรอบในการจำกัดควบคุมอำนาจของผู้ปกครองไว้ให้เป็นไปที่แน่นอนชัดเจน เช่นเดียวกันกับการกำหนดกรอบในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพื่อเป็นหลักประกันได้ว่า ทั้งผู้ปกครองและประชาชนต่างมีเสถียรภาพในการอยู่ร่วมกัน โดยที่อำนาจของผู้ปกครองนั้น มิได้ใช้เพื่อการกดขี่ข่มเหงประชาชน หากแต่ใช้เพื่อการคุ้มครองสวัสดิภาพและความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สินของประชาชนเป็นด้านหลัก

๔) **สันติวิธี (peace)** เป็นหลักยึดพื้นฐานในการแสวงหาสิ่งที่เป็น **ความแตกต่างที่สร้างสรรค์และมิตรภาพที่ถาวร** เพื่อจัดสภาพแวดล้อมของรัฐให้เกิดสันติสุขในการดำรงอยู่ร่วมกันระหว่างความแตกต่างของมนุษย์โดยไม่ก่อความขัดแย้งแตกแยก ระหว่างฝ่ายข้างมากกับฝ่ายข้างน้อยโดยไม่มีการกดขี่ข่มเหงคุกคามซึ่งกัน ระหว่างผลประโยชน์ส่วนใหญ่กับผลประโยชน์ส่วนย่อย และระหว่างความถูกต้องของฉันทามติชั่วคราว ฝ่ายข้างมากที่ได้รับการยอมรับก่อนกับฝ่ายข้างน้อยที่ยังต้องรอการยอมรับในภายหลัง ซึ่งเป็นการดัดแปลงสภาวะธรรมชาติของสังคมมนุษย์ ให้เปลี่ยนจากการต่อสู้ด้วยพละกำลังโดยใช้ความรุนแรงหรือขจัดทำลายล้างขั้นแตกหัก เป็นการแข่งขันกันด้วยกติกาที่สันติวิธีสามารถประนอมประโยชน์และหาทางออกที่เป็นสายกลางโดยไร้ความสูญเสียของทุกฝ่ายได้

๕) **ความยุติธรรม (justice)** เป็นหลักพื้นฐานในการแสวงหาสิ่งที่เป็น

เจตจำนงร่วมอันชอบด้วยกติกา (legality of general will) ทั้งนี้ โดยอาศัยกติกาเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนรัฐ เพื่อให้การใช้อำนาจและการทำหน้าที่ของรัฐนั้นดำเนินไปภายใต้ครรลองของกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกระบวนการขับเคลื่อนรัฐที่ครอบคลุมทั้งในส่วนของเหตุผลในฐานที่มา(source) ของการใช้อำนาจ กระบวนวิธีการ (means) ในการใช้อำนาจ และเป้าหมายปลายทาง (end) ของการใช้อำนาจนั้น จะต้องประกอบกันบนฐานอันชอบด้วยกฎหมายด้วยกันทั้งสิ้น ซึ่งจะส่งผลให้กระบวนการในการขับเคลื่อนรัฐนั้นนำไปสู่ความเป็นรัฐแห่งกติกาที่เกื้อหนุนให้การใช้อำนาจของผู้ปกครองเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของรัฐไม่ใช่ตามอำเภอใจของตน ซึ่งมุ่งสนองเป้าหมายของรัฐไม่ใช่เป้าหมายหรือประโยชน์ของตน เพื่อให้การทำหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นเสมือนเบ้าหลอมในการสร้างเจตจำนงร่วมอันชอบด้วยกติกาให้เกิดขึ้นในหมู่ของกลไกสำคัญฝ่ายต่าง ๆของรัฐร่วมกันได้ทั้งฝ่ายการเมืองการปกครอง (government sector) และฝ่ายประชาชน (private sector)

๒. การปกครองโดยกฎหมาย (rule of law)

การปกครองโดยกฎหมาย เป็นแบบของการจัดตั้งระบบการเมืองการปกครอง (political system) ที่อิงอยู่บนฐานรากของหลักยึดพื้นฐาน ๓ ประการคือ (๑) ความชอบด้วยระบบกฎหมาย (legal system) (๒) ความชอบด้วยกฎหมาย (legality) และ (๓) ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (constitutionality) ทั้งนี้ เพื่อให้หลักยึดพื้นฐานดังกล่าว ทำหน้าที่ในการจัดกรอบการสร้างระบบกฎหมายและระบอบการเมืองการปกครองของรัฐให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และการจัดกรอบการออกกฎหมายให้เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญด้วย กล่าวคือ

๑) **ความชอบด้วยระบบกฎหมาย (legal system)** เป็นหลักยึดพื้นฐานในการแสวงหาสิ่งที่เป็น **กติกาแห่งการปกครอง** (rule of the rule) โดยการสร้างกติกาหลักทางการเมืองการปกครองในรูปของรัฐธรรมนูญ เพื่อวางหลักการปกครองและกฎหมายให้มีความสอดคล้องกัน ในรูปของการ

กำหนดเขตอำนาจ (scope of power) ที่ปรากฏอยู่ในองค์กรสถาบันทางการเมืองการปกครองและความสัมพันธ์ทางอำนาจ (relation of power) ระหว่างองค์กรสถาบันทางการเมืองการปกครอง

๒) **ความชอบด้วยกฎหมาย (legality)** เป็นหลักยึดพื้นฐานในการแสวงหาสิ่งที่เป็น **ความผูกพันตามพันธะทางกฎหมายและความยุติธรรม** ซึ่งเป็นการวางหลักปฏิบัติในการกำหนดกรอบของขอบเขตอำนาจ กระบวนการใช้อำนาจและเป้าหมายการใช้อำนาจในฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการให้เกิดความยุติธรรมตามกฎหมาย โดยอิงความผูกพันตามพันธะทางกฎหมายและความยุติธรรมที่ต้องยึดโยงกันทั้งกรอบบรรทัดฐานทั่วไปอันเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมาย (the precedence of the law) และกรอบตัวบทของข้อบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรอันเป็นสารัตถะของกฎหมาย (the subjection to the law)

๓) **ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (constitutionality)** เป็นหลักยึดพื้นฐานในการแสวงหาสิ่งที่เป็น **หลักประกันความเที่ยงตรงของกติกาหลักทางการปกครอง** (legal certainty) ซึ่งเป็นการป้องกันการใช้อำนาจการเมืองการปกครองในฝ่ายนิติบัญญัติไม่ให้ละเมิดต่อกติกาหลักทางการปกครองพร้อมกันไปกับการแก้ไขการใช้อำนาจการเมืองการปกครองของฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการที่มิชอบด้วยกติกาหลักทางการเมืองการปกครองอันเนื่องมาจากกฎหมายที่ขัดรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นผลพวงมาจากการใช้อำนาจที่ละเมิดกติกาหลักทางการเมืองการปกครองของฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้ โดยการสร้างหลักประกันความเที่ยงตรงของกติกาหลักทางการเมืองการปกครอง ให้ครอบคลุมทั้งในขั้นก่อนออกกฎหมายมาบังคับใช้ และระหว่างที่กฎหมายกำลังบังคับใช้อยู่

๓. ประชาธิปไตย (Democracy)

ประชาธิปไตยเป็นแบบของการจัดตั้งระบอบการเมืองการปกครอง (political regime) ที่อิงอยู่บนฐานรากของหลักยึดพื้นฐาน ๓ ประการ คือ

(๑) การปกครองของประชาชน (rule of the people) (๒) การปกครองโดยประชาชน (rule by the people) และ (๓) การปกครองเพื่อประชาชน (rule for the people) ทั้งนี้ เพื่อให้หลักยึดพื้นฐานดังกล่าว ทำหน้าที่ในการกำหนดทิศทางและเป้าหมายสูงสุดของระบบการเมืองในรูปของกรอบอุดมการณ์ทางการเมืองการปกครอง (political ideology) กำหนดกระบวนการทางการเมืองการปกครองในรูปของการจัดความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างผู้ปกครองกับประชาชนผู้รับการปกครอง (political process) และกำหนดองค์กรรัฐบาลในรูปแบบของการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจหลักทางการเมืองการปกครอง (form of government) กล่าวคือ

๑) **การปกครองของประชาชน (rule of the people)** เป็นหลักยึดพื้นฐานในการแสวงหาสิ่งที่เป็น **เป้าหมายสูงสุดทางการเมืองการปกครอง** (ultimate goal of rule) ซึ่งเป็นนัยของการสร้างพันธะยึดเหนี่ยวที่เรียกว่าอุดมการณ์ทางการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งก็คือ การกำหนดให้อำนาจสูงสุดในการเมืองการปกครองหรืออำนาจอธิปไตยให้เป็นของประชาชน (popular sovereignty) ไม่ใช่ของรัฐบาล นั่นเอง ดังเช่น การกำหนดให้ผู้ปกครองต้องมาจากการเลือกตั้งทั่วไป โดยการเปิดให้มีการใช้สิทธิออกเสียงเป็นการทั่วไปของประชาชน (general election by universal suffrage) การกำหนดให้การใช้อำนาจของผู้ปกครองต้องอยู่บนพื้นฐานความยินยอมของประชาชน (popular consensus) และการกำหนดให้ประชาชนเป็นผู้กำหนดความตกลงใจ (people determination) ในการปกครองเปลี่ยนแปลงและยกเลิกสัญญาประชาคม เป็นต้น

๒) **การปกครองโดยประชาชน (rule by the people)** เป็นหลักยึดพื้นฐานในการแสวงหาสิ่งที่เป็น **กระบวนวิถีทางการเมืองการปกครอง** (mode of rule) ซึ่งเป็นนัยของการสร้างกระบวนการทางการเมืองการปกครองให้รองรับกับการกำกับควบคุมของประชาชน ในรูปของการสร้างวิถีทางในการใช้สิทธิเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (people participation)

คู่ขนานกันไปกับวิถีทางในการใช้อำนาจของผู้ปกครองที่จะต้องรับผิดชอบและตอบสนองต่อประชาชน (people responsibility & responsiveness) พร้อมกันไปด้วย ซึ่งเป็นวิถีทางของความสัมพันธ์ร่วมกันระหว่างผู้ปกครองกับประชาชนผู้รับการปกครองนั่นเอง ดังเช่นการกำหนดให้ใช้เสียงข้างมากในการปกครองโดยต้องเคารพเสียงข้างน้อย (majority rule and minority rights) ด้วย การยึดเจตนารมณ์ของฝ่ายประชาชนเป็นบรรทัดฐานอ้างอิงพันธะผูกพันสัญญาประชาคมแก่ฝ่ายผู้ปกครอง และการเคารพความเป็นสูงสุดของสัญญาประชาคมที่ผู้ปกครองจะละเมิดมิได้ (supremacy of social contract)

๓) **การปกครองเพื่อประชาชน (rule for the people)** เป็นหลักยึดพื้นฐานในการแสวงหาสิ่งที่เป็น **ความชอบธรรมของรัฐบาลที่ยุติธรรม** (legitimacy of justice government) ซึ่งเป็นนัยของการจัดระเบียบความสัมพันธ์ทางอำนาจขององค์กรรัฐบาลให้สอดคล้องกับครรลองของระบอบการเมืองการปกครอง อันเป็นการสร้างหลักประกันขั้นพื้นฐานให้เกิดความเชื่อมั่นในการใช้อำนาจการปกครองที่ยุติธรรมของรัฐบาลและการได้รับความยินยอมจากประชาชนในความชอบธรรมของการใช้อำนาจการปกครองนั้นด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนเชื่อมั่นในการไม่อาจบิดพลิ้วการใช้อำนาจการปกครองของรัฐบาล (abuse of power) ให้บิดเบือนไปจากกฎหมายอันเป็นตัวแทนเจตนารมณ์ร่วมของสัญญาประชาคมได้ ซึ่งจะเป็นหนทางสำคัญในการเอื้อประโยชน์ให้เกิดความยุติธรรมในการปกครองได้ในที่สุด โดยเฉพาะการที่รัฐบาลจะต้องทำหน้าที่ในการรักษาและสนองตอบต่อเจตนารมณ์ตามสัญญาประชาคมของประชาชน ซึ่งถือว่ามีความสูงสุดโดยที่รัฐบาลจะละเมิดมิได้นั่นเอง ดังเช่นการกำหนดให้อำนาจนิติบัญญัติเป็นอำนาจสูงสุดในการออกกฎหมาย (supremacy of legislation) โดยที่ฝ่ายบริหารนั้นเป็นเจ้าหน้าที่ของประชาชนในการทำหน้าที่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายที่เป็นตัวแทนเจตนารมณ์ของประชาชนนั้น การกำหนดให้รัฐบาลต้องสร้างและรักษาความชอบธรรมในการปกครอง (legitimization) โดยการสงวนสิทธิให้ประชาชน

เป็นฝ่ายให้การยอมรับหรือปฏิเสธการมีอำนาจเหนือตนของรัฐบาลได้ รวมทั้งการกำหนดให้ถือเอาประเด็นประโยชน์ด้านความปลอดภัย ความมั่นคง สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคเป็นเครื่องมือของประชาชนในการทำและยกเลิกสัญญาประชาคมได้

๔. รัฐธรรมนูญ (Constitution)

รัฐธรรมนูญเป็นกติกาหลักทางการเมืองการปกครองที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในฐานะที่เป็นเบ้าหลอมรวมของระบบกฎหมาย โดยเป็นแกนในการจัดระบบการสร้างกติกาและการบังคับใช้กติกาทั้งปวงของรัฐ จนมีการกล่าวกันว่า **หากรัฐใดไม่มีซึ่งรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐนั้นก็ย่อมปราศจากระบบกฎหมายไปด้วย** รัฐธรรมนูญจึงได้รับการยอมรับให้ทำหน้าที่พื้นฐานในการเป็นกติกาหลักทางการเมืองการปกครองใน ๒ ประการ คือ (๑) การเป็นกฎหมายสูงสุด (supreme law) และ (๒) การเป็นกฎหมายพื้นฐานในการปกครอง (fundamental law) ทั้งนี้ เพื่อให้หลักยึดพื้นฐานดังกล่าวทำหน้าที่รักษาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย (constitutionality) โดยการควบคุมมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และทำหน้าที่รักษาความชอบด้วยกฎหมายในการใช้อำนาจขององค์กรการเมืองการปกครอง (legality) โดยการควบคุมการใช้อำนาจและความสัมพันธ์ทางอำนาจขององค์กรทางการเมืองการปกครองให้ดำเนินไปตามครรลองของระบอบการเมืองการปกครองที่รัฐธรรมนูญกำหนด กล่าวคือ

๑) **การเป็นกฎหมายสูงสุด (supreme law)** เป็นหลักยึดพื้นฐานในการแสวงหาสิ่งที่เป็นแม่บทของกฎเกณฑ์ทั้งปวง (master law) โดยการวางแนวปฏิบัติให้กระบวนวิธีในการตรากฎหมายและเนื้อหาสาระในบทบัญญัติของกฎหมายนั้นมีกรอบในการกำกับควบคุมที่มีความแน่นอน สามารถช่วยในการป้องกันและแก้ไขไม่ให้กฎหมายอื่นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อสกัดกั้นไม่ให้กฎหมายใด ๆ ที่ขัดรัฐธรรมนูญถูกตราขึ้นและถูกนำมาใช้บังคับได้ไม่ว่าโดยองค์กรอำนาจใด

๒) การเป็นกฎหมายพื้นฐานในการปกครอง (fundamental law) เป็นหลักยึดพื้นฐานในการแสวงหาสิ่งที่เป็นความชอบธรรมทางการปกครอง (legitimacy of government) โดยการกำหนดที่มาและขอบเขตอำนาจขององค์กรที่ทำหน้าที่หลักทางการเมืองการปกครองทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ และการกำหนดระเบียบของระบบความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรดังกล่าวให้เป็นไปตามครรลองของระบอบการปกครองที่ยึดถือ โดยเฉพาะระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (parliamentary system) ทั้งนี้ เพื่อควบคุมให้การใช้อำนาจและการเชื่อมความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรหลักแต่ละฝ่าย สามารถรักษาความชอบธรรมอยู่ได้บนรากฐานของความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และความชอบด้วยกฎหมาย

๕. ศาลรัฐธรรมนูญ (Constitutional Court)

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรภายใต้รัฐธรรมนูญ ที่มีบทบาทในทางตุลาการทำการพิพากษาคดีที่เกิดจากปัญหาการใช้รัฐธรรมนูญหรือการนำรัฐธรรมนูญไปปฏิบัติ เพื่อรักษารัฐธรรมนูญให้มีความศักดิ์สิทธิ์ สามารถธำรงรักษาไว้ซึ่งระบบการปกครองโดยกฎหมาย (rule of law) อย่างแท้จริง ซึ่งเป็นการใช้กฎหมายที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเป็นหลักประกันรองรับความยุติธรรมในการปกครอง แทนการปกครองด้วยกฎหมายหรือนิติกลวิธี (rule by law) ที่เป็นการอาศัยเครื่องมือทางกฎหมายเป็นหลักประกันรองรับการสร้างความสะดวกในการใช้อำนาจการปกครองให้มีความชอบธรรมโดยไม่ต้องคำนึงถึงหลักประกันความยุติธรรมที่อิงกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง หรือการปกครองโดยคน (rule of men) ที่เป็นการใช้อำนาจตามแรงจูงใจของผู้ปกครอง เป็นบรรทัดฐานในการปกครองโดยไม่ต้องคำนึงถึงกฎเกณฑ์กติกาที่เกิดจากความเห็นพ้องต้องกันของคนทั่วไป ทั้งนี้ โดยศาลรัฐธรรมนูญต้องรักษาระบบการปกครองโดยกฎหมายให้ครอบคลุมในองค์ประกอบพื้นฐาน ๓ ประการ คือ (๑) การรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของรัฐธรรมนูญให้ครอบคลุมทั้งความเป็นกฎหมายสูงสุด และการเป็นกฎหมายพื้นฐานในการปกครองของ

รัฐธรรมนูญ (๒) การพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญให้ครอบคลุมทั้งการรักษาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย การแก้ไขปัญหาการใช้รัฐธรรมนูญและการสร้างความก้าวหน้าทางการเมืองการปกครอง และ (๓) การบังคับคดีรัฐธรรมนูญให้มีผลผูกพันองค์กรอำนาจหลักทางการเมืองการปกครองครอบคลุมทั้งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ

๑) **การรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของรัฐธรรมนูญ** เป็นหลักยึดพื้นฐานในการแสวงหาสิ่งที่เป็น **หลักประกันความชอบธรรมของการปกครองโดยกฎหมาย** โดยการรักษารัฐธรรมนูญไม่ให้ถูกละเมิด ไม่ว่าจะเป็นการละเมิดโดยบทบัญญัติของกฎหมาย หรือโดยการใช้อำนาจของผู้ปกครอง และองค์กรอำนาจหลักทางการเมืองการปกครองก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อดำรงไว้ซึ่งความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและความชอบด้วยกฎหมายทั้งในภาคส่วนของกฎหมาย ภาคส่วนของคนที่เป็นผู้ปกครอง และภาคส่วนขององค์กรที่ใช้อำนาจทางการเมืองการปกครอง

๒) **การพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ** เป็นหลักยึดพื้นฐานในการแสวงหาสิ่งที่เป็น **หลักประกันความก้าวหน้าของการปกครองโดยกฎหมาย** โดยการรักษาสภาพบังคับในความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (rule maintenance) การแก้ปัญหาการใช้รัฐธรรมนูญ (rule correction) และการสร้างความก้าวหน้าของระบบการเมืองการปกครอง (rule advancement) ทั้งนี้เพื่อสร้างความสามารถทางปฏิบัติจากการนำรัฐธรรมนูญไปใช้ในภาคปฏิบัติหรือการนำรัฐธรรมนูญไปปฏิบัติให้เกิดผลเกื้อกูลต่อการก่อพลวัต ทั้งต่อรัฐธรรมนูญเองและต่อระบบการเมืองการปกครองได้ โดยเฉพาะต่อผลในการปฏิรูปการเมืองการปกครองตามเจตนารมณ์เป้าหมายของรัฐธรรมนูญ

๓) **การบังคับคดีรัฐธรรมนูญ** เป็นหลักยึดพื้นฐานในการแสวงหาสิ่งที่เป็น **หลักประกันความสัมฤทธิ์ผลของการปกครองโดยกฎหมาย** โดยการวางบรรทัดฐานและผลผูกพันของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ให้ครอบคลุมทั้งอำนาจนิติบัญญัติที่ใช้ในการออกกฎหมาย อำนาจบริหารที่ใช้ใน

การบังคับใช้กฎหมาย และอำนาจตุลาการที่ใช้ในการพิพากษาคดีและตีความกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อสร้างประสิทธิผลจากคดีรัฐธรรมนูญให้ก่อผลกระทบต่อการจัดระเบียบทิศทางการใช้รัฐธรรมนูญขององค์กรอำนาจหลักทางการเมืองการปกครองให้กลับเข้าไปอยู่ในกรอบครรลองที่ถูกต้องของระบอบการเมืองการปกครองตามรัฐธรรมนูญ

๖. ศาลรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ

การพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐของศาลรัฐธรรมนูญนั้น เป็นผลลัพธ์บั้นปลายจากการใช้ศาลรัฐธรรมนูญในการสร้างความก้าวหน้าของระบบการปกครองโดยกฎหมาย ซึ่งเป็นผลกระทบที่เกี่ยวเนื่องกันเป็นลูกโซ่ทั้งในส่วนของการรักษาสภาพบังคับในความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (rule maintenance) การแก้ปัญหาทางการเมืองการปกครองที่เกิดจากการใช้รัฐธรรมนูญ (rule correction) และการสร้างความก้าวหน้าของระบบการเมืองการปกครอง (rule advancement)

ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคุณูปการที่สำคัญ ทั้งในการรักษารัฐธรรมนูญ พัฒนาประชาธิปไตย และคุ้มครองประชาชน โดยเฉพาะการรักษาความศักดิ์สิทธิ์ในความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ การรักษาครรลองของระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และการรักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ศาลรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ จึงเป็นสัมพันธภาพร่วมกันระหว่างองค์ประกอบพื้นฐาน ๕ ส่วน คือ (๑) นิติรัฐ (๒) รัฐธรรมนูญ (๓) ระบอบประชาธิปไตย (๔) การปกครองโดยกฎหมาย และ (๕) ศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ

๑) **นิติรัฐ (Legal State)** เป็นการสร้างระบบรัฐหรือประชาคมการเมืองให้มีสถาบันอำนาจทางการเมืองการปกครองที่มีกฎหมายเป็นฐานรากรองรับหลักประกันความยุติธรรม ทั้งในด้านการกำหนดเป้าหมาย วิธีการ และบรรทัดฐานในการทำหน้าที่พื้นฐานทางการเมืองการปกครองของรัฐ แทน

การใช้กำลังบังคับและอำเภอใจของตัวบุคคลที่เป็นผู้ปกครอง

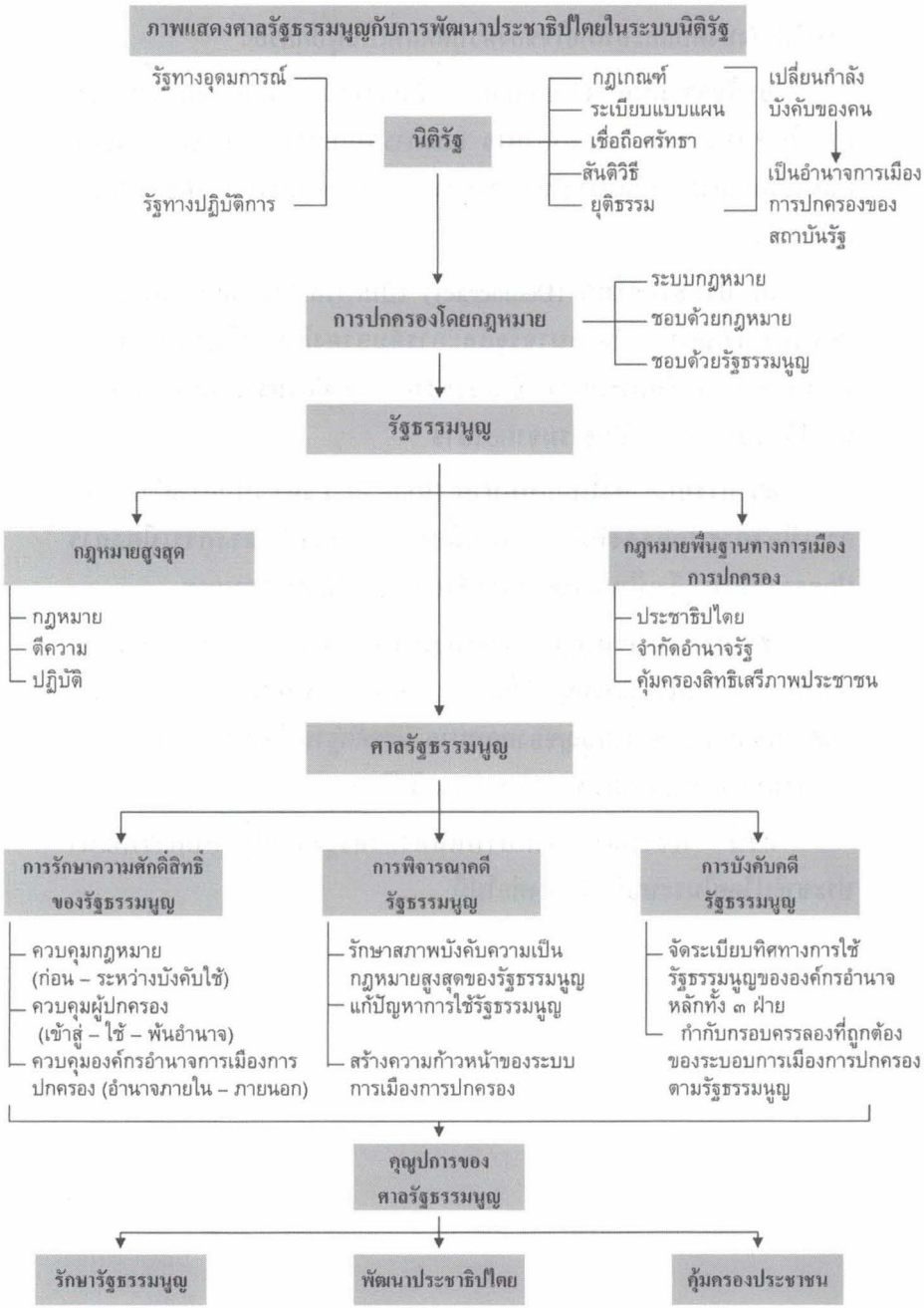
๒) รัฐธรรมนูญ (Constitution) เป็นการสร้างระบบกฎหมาย ระบอบการเมืองการปกครอง องค์กรอำนาจ และการกำกับการใช้อำนาจและควบคุมผลกระทบของการใช้อำนาจให้มีความสัมพันธ์สอดคล้องเป็นองค์ประกอบที่เกื้อกูลกัน

๓) ประชาธิปไตย (Democracy) เป็นการสร้างระบอบการเมืองการปกครองที่เน้นการจำกัดอำนาจรัฐและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชน โดยประชาชนมีหลักประกันการเป็นเจ้าของอำนาจ มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจและได้รับประโยชน์ที่เป็นธรรมจากอำนาจ

๔) การปกครองโดยกฎหมาย (Rule of Law) เป็นการสร้างระบบการเมืองการปกครองที่มีการขับเคลื่อนกลไกสถาบันทางการเมืองการปกครองให้บรรลุถึงเป้าหมายสูงสุดได้ด้วยกระบวนวิธีทางกฎหมาย

๕) ศาลรัฐธรรมนูญ (Constitutional Court) เป็นการสร้างหลักประกันการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อเป้าหมายสูงสุดของนิติรัฐ คือความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย บรรทัดฐาน วิธีการ และเป้าหมายของการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ทั้งนี้ พิจารณาได้จากภาพแสดงศาลรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ ดังต่อไปนี้


ภาพแสดงศาลรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ
รัฐทางอุดมการณ์
รัฐทางปฏิบัติการ
นิติรัฐ
กฎเกณฑ์
ระเบียบแบบแผน
เชื่อถือศรัทธา
สันติวิธี
ยุติธรรม
เปลี่ยนกำลังบังคับของคน
เป็นอำนาจการเมืองการปกครองของสถาบันรัฐ
การปกครองโดยกฎหมาย
ระบบกฎหมาย
ชอบด้วยกฎหมาย
ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
รัฐธรรมนูญ
กฎหมายสูงสุด
กฎหมาย
ตีความ
ปฏิบัติ
กฎหมายพื้นฐานทางการเมืองการปกครอง
ประชาธิปไตย
จำกัดอำนาจรัฐ
คุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชน
ศาลรัฐธรรมนูญ
การรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของรัฐธรรมนูญ
ควบคุมกฎหมาย (ก่อน – ระหว่างบังคับใช้)
ควบคุมผู้ปกครอง (เข้าสู่ – ใช้ – พ้นอำนาจ)
ควบคุมองค์กรอำนาจการเมืองการปกครอง (อำนาจภายใน – ภายนอก)
การพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ
รักษาสภาพบังคับความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ
แก้ปัญหาการใช้รัฐธรรมนูญ
สร้างความก้าวหน้าของระบบการเมืองการปกครอง
การบังคับคดีรัฐธรรมนูญ
จัดระเบียบทิศทางการใช้รัฐธรรมนูญขององค์กรอำนาจหลักทั้ง ๓ ฝ่าย
กำกับกรอบครรลองที่ถูกต้องของระบบการเมืองการปกครองตามรัฐธรรมนูญ
คุณูปการของศาลรัฐธรรมนูญ
รักษารัฐธรรมนูญ
พัฒนาประชาธิปไตย
คุ้มครองประชาชน

๗. สรุปและเสนอแนะ

๑) **สรุป** ความเป็นรัฐ ๒ มิติ ในองคาพยพของรัฐอย่างกรณีของรัฐไทย คือ (๑) รัฐทางอุดมการณ์ (idealism) และ (๒) รัฐทางปฏิบัติการ (pragmatism) โดยรัฐในทางอุดมการณ์เป็นการยึดมั่นในลัทธิการเมือง (political doctrine advocacy) ที่เรียกว่าระบอบประชาธิปไตย (democracy) ส่วนรัฐในทางปฏิบัติการนั้นเป็นการยึดมั่นในระบบการปกครองโดยกฎหมาย (rule of law)

โดยที่รัฐมีเป้าหมายทางอุดมการณ์ในระบอบประชาธิปไตย และมีแนวทางปฏิบัติในระบบการปกครองโดยกฎหมายดังกล่าว จึงมีความจำเป็นที่จะต้องวางระบบกฎหมายโดยอาศัยรัฐธรรมนูญเป็นแม่บทในการกำกับควบคุมรัฐทางปฏิบัติการ เพื่อให้รัฐสามารถดำรงรักษาไว้ซึ่งเป้าหมายสูงสุดทางอุดมการณ์คือประชาธิปไตยให้มีความสืบเนื่องอย่างคงทนถาวรเป็นปึกแผ่น

การปกครองโดยกฎหมายของรัฐทางปฏิบัติการกับการคุ้มครองประชาธิปไตยของรัฐทางอุดมการณ์ จึงเป็นปัจจัยที่เป็นอุปกรณ์ซึ่งกัน กล่าวคือ ยิ่งรัฐทางปฏิบัติการทำการปกครองโดยกฎหมายสัมฤทธิ์ผลดีเท่าใด ประชาธิปไตยของรัฐทางอุดมการณ์ก็จะยิ่งมีพัฒนาการที่ก้าวหน้ามากขึ้นเท่านั้น เพราะรัฐประชาธิปไตยเป็นรัฐที่ถือว่าเป็นสถาบันของประชาชน (people state) **เสมือนกับสนามที่ใช้ในการสนองตอบต่อสิทธิประโยชน์ของประชาชน หรือเป็นปราการที่ใช้ในการปิดล้อมอำนาจของผู้ปกครอง**เป็นรัฐที่สร้างขึ้นเพื่อให้ประชาชนเป็นผู้ใช้ประโยชน์ ยิ่งประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมและใช้ประโยชน์มากเท่าใด ประชาธิปไตยก็จะเจริญก้าวหน้ามากยิ่งขึ้นเท่านั้น เหมือนกับกังหันวิดน้ำยิ่งหมุนมากและเร็วเท่าใดก็จะยิ่งวิดน้ำได้มากเท่านั้น โดยเฉพาะในมิติของรัฐทางอุดมการณ์ที่มีการยกย่องให้ประชาชนมีฐานะเป็นเจ้าของอำนาจการปกครอง เป็นผู้ใช้อำนาจ (ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม) และเป็นผู้รับประโยชน์จากการใช้อำนาจนั้นตามนัยของการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน และมิติของรัฐทางปฏิบัติการที่มีการใช้

กฎหมายเป็นเครื่องมือในการจำกัดควบคุมอำนาจของผู้ปกครอง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่เน้นการมีส่วนร่วมที่เข้มแข็ง (strong participation) ของภาคประชาชน ตามเจตนารมณ์เป้าหมายของรัฐธรรมนูญปัจจุบัน ซึ่งเป็นหนทางสำคัญในการบรรลุถึงเป้าหมายสูงสุดอันเป็นผลลัพธ์ของรัฐประชาธิปไตย คือ **การเป็นรัฐที่สามารถสร้างประโยชน์สูงสุดให้แก่คนจำนวนมากที่สุดได้**

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรกลางที่ทำหน้าที่เสมือนกับหมุดเชื่อม(linking pin) ในการยึดโยงให้เกิดบูรณภาพ (integration) ในความสัมพันธ์ขององคาพยพของรัฐทั้ง ๒ มิติ ให้มีความสอดคล้องต้องกัน ทั้งมิติของรัฐทางอุดมการณ์ที่มีเข็มมุ่งในระบอบประชาธิปไตยเป็นเป้าหมายสูงสุด (ends) และมิติของรัฐทางปฏิบัติการที่มีเข็มมุ่งในระบบการปกครองโดยกฎหมายเป็นเครื่องมือ (means) ซึ่งเป็นไปตามหลักนิติรัฐ (legal state) ที่ยึดเอาวิธีการทางปฏิบัติเป็นเครื่องกำหนดเป้าหมาย (means justifies the end) กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การใช้กฎหมายที่มาจากเจตนารมณ์ของประชาธิปไตย มีสารัตถะเป็นประชาธิปไตย และด้วยวิธีการประชาธิปไตย เพื่อทำการค้ำจุนเป้าหมายแห่งประชาธิปไตยนั่นเอง

๒) เสนอแนะ การทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการเป็นหมุดเชื่อมยึดโยงบูรณภาพองคาพยพของรัฐ ระหว่างเป้าหมายประชาธิปไตยของรัฐทางอุดมการณ์ กับวิธีการปกครองโดยกฎหมายของรัฐทางปฏิบัติการ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญมีภารกิจพื้นฐานที่ต้องรับผิดชอบใน ๓ ประการ คือ (๑) การรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของรัฐธรรมนูญ (๒) การพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ และ (๓) การบังคับคดีรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ

(๑) **การรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของรัฐธรรมนูญ** ศาลรัฐธรรมนูญควรมีภารกิจสำคัญ ได้แก่

๑. การควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญ ทั้งกฎหมายก่อนและระหว่างการบังคับใช้

๒. การควบคุมผู้ปกครองไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญ ทั้งการเข้าสู่อำนาจ การดำรงรักษาอำนาจ การใช้อำนาจและการพ้นจากอำนาจ

๓. การควบคุมองค์กรอำนาจการเมืองการปกครองไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญ ทั้งการใช้อำนาจภายในองค์กร และความสัมพันธ์ทางอำนาจกับองค์กรอำนาจอื่น

(๒) **การพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ** ศาลรัฐธรรมนูญควรมีภารกิจสำคัญ ได้แก่

๑. การรักษาสภาพบังคับความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ให้มั่นคงและเที่ยงตรง

๒. การแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการใช้รัฐธรรมนูญให้ลุล่วงเสร็จสิ้นทั้งกระบวนปัญหา

๓. การสร้างความก้าวหน้าของระบบการเมืองการปกครองให้เป็นไปตามเป้าหมายอุดมการณ์ของรัฐ

(๓) **การบังคับคดีรัฐธรรมนูญ** ศาลรัฐธรรมนูญควรมีภารกิจสำคัญ ได้แก่

๑. การจัดระเบียบทิศทางการใช้อำนาจและรัฐธรรมนูญขององค์กรอำนาจหลักทางการเมืองการปกครองทั้ง ๓ ฝ่าย ให้อยู่ในกรอบของแบบแผนความสัมพันธ์ทางอำนาจในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา และประชาธิปไตยแบบที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

๒. การกำกับกรอบครรลองที่ถูกต้องของระบอบการเมืองการปกครองโดยรวมทั้งระบบให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

การปฏิบัติภารกิจพื้นฐานในความรับผิดชอบของศาลรัฐธรรมนูญนั้น ศาลรัฐธรรมนูญต้องยึดถือแนวทางการพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญที่เน้นการมุ่ง

ผลสัมฤทธิ์ในผลบั้นปลายของการใช้รัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ ทั้งนี้ เพื่อให้คดีรัฐธรรมนูญที่เข้ามาสู่ศาลรัฐธรรมนูญนั้น ส่งประโยชน์โดยตรงต่อการสร้างบูรณภาพของรัฐทางอุดมการณ์และรัฐทางปฏิบัติการไปพร้อมๆ กัน ดังความคาดหมายของหลักรัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalism) ที่เชื่อว่ารัฐธรรมนูญนั้นใช้เป็นแบบ (frame) ในการสร้างระบบการเมืองการปกครองที่พึงประสงค์ได้ ดังนั้น หากจะให้รัฐธรรมนูญเป็นอุปกรณ์ขับเคลื่อนการปฏิรูปการเมืองการปกครองได้ ก็จำเป็นต้องมีการกำกับการใช้รัฐธรรมนูญให้เกิดผลในทางปฏิบัติจริงได้ด้วย ซึ่งเท่ากับว่ารัฐธรรมนูญที่ดีก็ไม่อาจสร้างการเมืองการปกครองที่ดีได้ จนกว่ารัฐธรรมนูญที่ดีนั้นจะได้นำไปใช้ให้ได้ผลดีด้วยแล้ว และการที่รัฐธรรมนูญจะได้มีการนำไปใช้ให้ได้ผลดีหรือไม่ ก็โดยการสร้างแนวปฏิบัติการใช้รัฐธรรมนูญจากคดีรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญนั่นเอง ทั้งนี้ เพื่อดำรงรักษาความยั่งยืนของรัฐธรรมนูญที่ดีนั้นไว้ให้มีเสถียรภาพสามารถปฏิบัติได้อย่างมีความสืบเนื่องโดยไม่ให้ล่มสลาย หรือสะดุดหยุดลงจนไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนการปฏิรูปการเมืองการปกครองต่อไปให้สัมฤทธิ์ผลได้

แนวการพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญโดย**เน้นการมุ่งผลสัมฤทธิ์ในผลบั้นปลายของการใช้รัฐธรรมนูญ** จึงไม่เพียงแต่เป็นการใช้ศาลรัฐธรรมนูญเพียงเพื่อเป็นที่ยุติคดี แต่ควรใช้ศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นที่พึ่งสุดท้ายของการเป็นกลไกในการผลิตทางเลือกที่พึงประสงค์ของความยุติธรรมสาธารณะในเชิงบูรณาการให้แก่กรณีปัญหาที่เกิดจากคดีนั้นด้วย เพื่อให้เกิดบรรทัดฐานที่สามารถใช้เป็นแรงขับในการสร้างความก้าวหน้าแก่การปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญทั้งองค์รวม ดังนั้น **ศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องมีการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาแบบรวบยอดอย่างเต็มรูป (*comprehension judge*)** คือ การพิจารณาครอบคลุมทั้งประเด็นปัญหาของคดีและประเด็นผลกระทบของคดีพร้อมกัน กล่าวคือ

(๑) **ประเด็นปัญหาของคดี** มีจุดเน้นในการพิจารณาเกี่ยวกับขอบเขตเฉพาะของกรณีปัญหาในคดีนั้นเป็นสำคัญ ได้แก่

๑. ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับมิติของรัฐธรรมนูญทั้งองค์รวม (constitution) โดยที่ไม่จำกัดกรอบแต่เฉพาะมิติของตัวบทเฉพาะมาตรา (provision)

๒. ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับมิติของระบอบการเมืองการปกครองทั้งระบบ (political regime) โดยที่ไม่จำกัดกรอบแต่เฉพาะมิติของตัวบุคคล (politician) เฉพาะตำแหน่งเฉพาะภารกิจหรือเฉพาะองค์กร

๓. ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับมิติของประสิทธิภาพของการนำรัฐธรรมนูญไปปฏิบัติ(implementation) โดยที่ไม่จำกัดกรอบแต่เฉพาะมิติของสาระบัญญัติของรัฐธรรมนูญ (substance)

๔. ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับมิติของประสิทธิผลของการนำคดีไปบังคับใช้ให้เกิดผลที่แม่นตรง (effectiveness) โดยที่ไม่จำกัดกรอบแต่เฉพาะมิติของการจบสิ้นของคดี (terminate)

(๒) **ประเด็นผลกระทบของคดี** มีจุดเน้นในการพิจารณาเกี่ยวกับการสร้างผลกระทบที่พึงประสงค์ของคดีเป็นสำคัญ ได้แก่

๑. ผลกระทบที่เกี่ยวข้องกับความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งคาดหวังให้การใช้รัฐธรรมนูญมีผลต่อการสร้างความสามารถในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ (enforcement capability)

๒. ผลกระทบที่เกี่ยวข้องกับความเป็นกฎหมายพื้นฐานทางการเมืองการปกครองของรัฐธรรมนูญ ซึ่งคาดหวังให้การใช้รัฐธรรมนูญมีผลต่อการบำรุงรักษาระบอบการเมืองการปกครองหลักไว้ให้ดำรงคงอยู่ (rule maintenance)

๓. ผลกระทบที่เกี่ยวข้องกับความเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรของรัฐธรรมนูญ ซึ่งคาดหวังให้การใช้รัฐธรรมนูญมี

การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และจำกัดควบคุมอำนาจรัฐไว้ โดยที่ยังสามารถรักษาดุลยภาพร่วมกันระหว่างความสามารถทางการปกครองของรัฐบาล (competence of government) และความมีประสิทธิผลในการใช้สิทธิทางการเมืองของประชาชน (political efficacy) ไว้ได้

๔. ผลกระทบที่เกี่ยวข้องกับความเป็นกฎหมายปฏิรูปการเมือง การปกครองของรัฐธรรมนูญ ซึ่งคาดหวังให้การใช้รัฐธรรมนูญมีผลต่อการแก้ไขปัญหาการใช้รัฐธรรมนูญ (rule correction) และต่อการสร้างวิวัฒนาการทางการเมืองการปกครอง (rule advancement) ได้ด้วย

"ประโยชน์สุขสูงสุดแห่งปวงชนหมู่มากเป็นกฎหมายใหญ่สุด"
(The greatest happiness for the greatest people
is the greatest law)

เชาวนะ ไตรมาศ

๒๕๔๗

เอกสารประกอบ

กระมล ทองธรรมชาติ และ เชาวนะ ไตรมาศ, **แนวคิดเกี่ยวกับการเมืองในภูมิภาค** (หน่วยที่ ๑) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๕

กระมล ทองธรรมชาติ และ เชาวนะ ไตรมาศ, **รัฐธรรมนูญ** (หน่วยที่ ๑) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๖

กระมล ทองธรรมชาติ และ เชาวนะ ไตรมาศ, **ลักษณะและขอบข่ายของรัฐศาสตร์** (หน่วยที่ ๑) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๖

กระมล ทองธรรมชาติ และ เชาวนะ ไตรมาศ, วิวัฒนาของระบอบรัฐธรรมนูญไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน (สำนักพิมพ์บรรณกิจ : กรุงเทพฯ), ๒๕๔๕

เชาวนะ ไตรมาศ, "ศาลรัฐธรรมนูญ : อรรถประโยชน์ต่อรัฐ ประชาชน และรัฐธรรมนูญ" **จดหมายข่าวศาลรัฐธรรมนูญ** ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๓ (มกราคม - กุมภาพันธ์ , ๒๕๔๒)

_____, "รัฐสัญญาประชาคมกับการปลุกกระแสสำนึกใหม่ของการเมืองภาคประชาชน" **วารสารศาลรัฐธรรมนูญ** ปีที่ ๒ เล่มที่ ๖ (กันยายน - ธันวาคม, ๒๕๔๓)

_____, **ความขัดแย้งจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๒๑ : แนวโน้มพัฒนาการสถาบันรัฐธรรมนูญไทย,** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๗

_____, "คุณค่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญกับนัยของการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญ" **วารสารศาลรัฐธรรมนูญ** ปีที่ ๓ เล่มที่ ๗ (มกราคม - เมษายน, ๒๕๔๔)

_____, "ศาลรัฐธรรมนูญไทยในสถานการณ์การปฏิรูปการเมือง" **วารสารศาลรัฐธรรมนูญ** ปีที่ ๓ เล่มที่ ๙ (กันยายน - ธันวาคม, ๒๕๔๔)

_____, "รัฐธรรมนูญกับการออกแบบการเมืองใหม่" **วารสารศาลรัฐธรรมนูญ** ปีที่ ๔ เล่มที่ ๑๒ (กันยายน - ธันวาคม , ๒๕๔๕)

_____, "ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมือง" **วารสารศาลรัฐธรรมนูญ** ปีที่ ๒ เล่มที่ ๕ (พฤษภาคม - สิงหาคม, ๒๕๔๓)

_____, "รัฐธรรมนูญทำไมต้องตีความ" **วารสารศาลรัฐธรรมนูญ** ปีที่ ๔ เล่มที่ ๑๓ (มกราคม - เมษายน, ๒๕๔๖)

_____, **ข้อมูลพื้นฐาน ๖๖ ปีประชาธิปไตยไทย** (สถาบันนโยบายศึกษา : กรุงเทพฯ , ๒๕๔๒)

_____, "ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับพัฒนาการของรัฐธรรมนูญไทย" **จดหมายข่าวศาลรัฐธรรมนูญ** ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๔ (มีนาคม - เมษายน, ๒๕๔๖)

_____, "องค์กรตามรัฐธรรมนูญ : คนไทยใช้ประโยชน์ได้อย่างไร" **วารสารศาลรัฐธรรมนูญ** ปีที่ ๔ เล่มที่ ๑๐ (มกราคม - เมษายน, ๒๕๔๕)

_____, "รัฐธรรมนูญกับการสร้างฐานทุนประชาธิปไตยในการเมืองภาคประชาชน" **จดหมายข่าวศาลรัฐธรรมนูญ** ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๒ เล่มที่ ๓๐ (พฤศจิกายน - ธันวาคม, ๒๕๔๖)

_____, "สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ" **วารสารปฏิรูปการเมืองและกระจายอำนาจ** สถาบันนโยบายศึกษา (ธันวาคม, ๒๕๔๔)

_____, **การใช้กลไกรัฐธรรมนูญสำหรับประชาชน** (สถาบันนโยบายศึกษา : กรุงเทพฯ, ๒๕๔๕)

_____, **ขอดเกล็ดรัฐธรรมนูญไทย** (สถาบันนโยบายศึกษา : กรุงเทพฯ , ๒๕๔๐)

_____, "รัฐธรรมนูญสำคัญที่ใช้ให้เป็น" **วารสารสมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย** ปีที่ ๗ ฉบับที่ ๑ (กรกฎาคม - กันยาน , ๒๕๔๐)

_____, "การเมืองใหม่กับการมีส่วนร่วมที่เข้มแข็ง" ประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ครั้งที่ ๔ (๒๕๔๖)

_____,"แผนแม่บทยุทธศาสตร์สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยการสร้างสำนักงาน ธรรมาภิบาล" **รายการประจำปี ๒๕๔๔ - ๒๕๔๕ ศาลรัฐธรรมนูญ**

Chaowana Traimas , **The Constitutional in Brief** (Institue of Public Policy Study : Bangkok, ๑๙๙๙)

Karl Peter Sommermann และ Siedentopt, **The Principle of the Rule of Law**, Article, Post Graduate School of Administrative Sciences Speyer, Germany .

กระบวนการสร้างความเป็นเลิศในการผลิตคำวินิจฉัยกับภาระและความจำเป็นในการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐของศาลรัฐธรรมนูญ*

*เชาวนะ ไตรมาศ***

ในบทความเรื่อง "กระบวนการสร้างความเป็นเลิศในการผลิตคำวินิจฉัยกับภาระและความจำเป็นในการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐของศาลรัฐธรรมนูญ" นี้ได้แบ่งเนื้อหาสำคัญออกเป็น ๑๕ ส่วน ประกอบด้วย (๑) การมุ่งมั่นตอบสนองต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ (๒)การแสวงหาฐานต้นแบบของกระบวนการผลิตคำวินิจฉัย (๓) การจัดระบบของความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องระหว่างบริบทแวดล้อมกับปัญหาคดีรัฐธรรมนูญ (๔) การสร้างดุลยภาพระหว่างการจำกัดอำนาจกับการรักษาหน้าที่ (๕) การผสมผสานสัดส่วนที่เหมาะสมของความยุติธรรมสาธารณะเชิงบูรณาการ (๖) การจัดสรรประโยชน์สาธารณะที่พึงประสงค์ให้แก่สังคมโดยรวม (๗) ภาระของศาลรัฐธรรมนูญในการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ (๘)ความจำเป็นของศาลรัฐธรรมนูญในการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ (๙) บทบาทการปฏิรูปการเมืองของศาลรัฐธรรมนูญ (๑๐) ประโยชน์ทั่วไปของศาลรัฐธรรมนูญ (๑๑) หลักยึดของศาลรัฐธรรมนูญ (๑๒)วิสัยทัศน์ของศาลรัฐธรรมนูญ (๑๓) ทิศทางและสมรรถนะของศาลรัฐธรรมนูญ (๑๔) สร้างนิติชนพลเมืองเพื่อพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ (๑๕) กรณีตัวอย่างฐานความรู้ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้สร้างเป็นชุมชนวิชาการด้านรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญ

---

* ข้อเขียนในวรรณกรรมเป็นความเห็นของผู้เขียน ศาลรัฐธรรมนูญมิจำต้องเห็นพ้องหรือผูกพันด้วย

** ดร.เชาวนะ ไตรมาศ ผู้เชี่ยวชาญด้านคดีและวิชาการ รักษาการผู้อำนวยการสถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้ จะได้กล่าวถึงในรายละเอียด ดังต่อไปนี้

๑. การมุ่งมั่นตอบสนองต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญ หากมองลึกเข้าไปถึงกิจการภายใน ครอบคลุมทั้งองค์รวม (holistic) อย่างทั่วด้าน ไม่ว่าในส่วนของฐานที่มา สถานะ บทบาท บริบทแวดล้อม อำนาจหน้าที่และคำวินิจฉัยแล้ว จะเห็นได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญนั้นมิได้จำกัดกรอบอยู่แต่เฉพาะบทบาทของการเป็นองค์กร**ตีความ** (interpretation) เท่านั้น แต่ศาลรัฐธรรมนูญยังมีส่วนช่วยอย่างสำคัญในการ**รักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกติกา** (rule)จากการใช้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศรวมทั้ง**การแก้ไขปัญหา** (correction) จากการใช้รัฐธรรมนูญหรือการนำรัฐธรรมนูญไปปฏิบัติและ**การสร้างความก้าวหน้าของวิวัฒนาการจากการเปลี่ยนแปลงใหม่** (advancement) ที่เป็นผลได้จากผลของการใช้รัฐธรรมนูญ นั้นด้วย

ศาลรัฐธรรมนูญของไทย ซึ่งถือกำเนิดมาจากรัฐธรรมนูญและถูกกำหนดให้เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วย นั้น ย่อมต้องผูกพันกับพันธะตามรัฐธรรมนูญ อย่างลึกซึ้ง เสมือนกับการเป็น**เงาสะท้อนภาพจำลองเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในทางปฏิบัติ** ด้วย ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจคิดและกระทำการใด ๆ ที่เป็นการแปลกแยกแตกต่างไปจากพื้นฐานภายในเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งโดยกรอบกำหนดดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจึงตกอยู่ในวงล้อมของพันธะผูกพันที่ต้องรองรับกับการสนองตอบต่อความต้องการของรัฐธรรมนูญให้สมบูรณ์ครบถ้วนครอบคลุมในองค์ประกอบหลักทั้งต่อเป้าหมายในการปฏิรูปการเมืองการปกครอง และเจตนารมณ์ในการที่จะใช้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ การใช้รัฐธรรมนูญเป็นอุปกรณ์สร้างวิวัฒนาการของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครอง การใช้รัฐธรรมนูญจำกัดควบคุมอำนาจรัฐและผู้ปกครอง และการใช้รัฐธรรมนูญส่งเสริมสิทธิเสรีภาพประชาชน ซึ่งนับเป็นพันธกิจ (mission) ที่สำคัญยิ่งเต็มไปด้วยความยุ่งยากซับซ้อนและมีความลึกซึ้งละเอียดอ่อนสูง โดยเฉพาะ

ต่อการแบกรับกับภาระความรับผิดชอบที่ต้องอาศัยทั้งความรอบรู้ประสบการณ์ความสามารถและจริยธรรมขั้นสูง

โดยที่เจตนารมณ์เป้าหมายของรัฐธรรมนูญ มุ่งเน้นที่การปฏิรูปการเมืองการปกครอง และในการปฏิรูปนั้นก็อาศัยรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือสำคัญด้วย ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรในการสะท้อนภาพจำลองเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญในภาคปฏิบัติ ก็จะต้องอิงกับพันธะผูกพันตามเจตนารมณ์เป้าหมายนั้นด้วยเช่นกัน คุณค่าสำคัญในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นอกเหนือจากการรักษากฎกติกา (rule) การแก้ปัญหา(correction) คดีรัฐธรรมนูญแล้ว ยังรวมไปถึงคุณค่าที่เกี่ยวกับการสร้างวิวัฒนาการใหม่ (advancement) และการปฏิรูป (reform) ตามรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งคุณค่าดังกล่าวเกิดจากผลของคำวินิจฉัยใน ๓ ลักษณะ คือ (๑) ผลต่อการแก้ไขปัญหาการนำรัฐธรรมนูญไปปฏิบัติ และผลต่อความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (๒) ผลต่อการบำรุงรักษาเสถียรภาพของระบอบรัฐธรรมนูญ และผลต่อวิวัฒนาการของการใช้รัฐธรรมนูญ และ (๓) ผลต่อความศักดิ์สิทธิ์ในการเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และผลต่อการบรรลุเจตนารมณ์เป้าหมายของรัฐธรรมนูญ

ผลต่อการนำรัฐธรรมนูญไปปฏิบัติ และผลต่อความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเป็นคุณค่าของคำวินิจฉัยที่มุ่งแก้ปัญหาพื้นฐานและหาทางออกให้กับปัญหาที่เกิดจากการใช้รัฐธรรมนูญ หรือการนำรัฐธรรมนูญไปปฏิบัติ เพื่อให้รัฐธรรมนูญนั้นสามารถนำไปใช้ได้ในทางปฏิบัติ ไม่มีข้อติดขัดหรืออุปสรรคขัดขวางใด ๆ หรือแม้แต่การถูกละเมิด บิดเบือน เบี่ยงเบนด้วยประการใด ๆ ก็ตาม ซึ่งจะนำไปสู่ผลบั้นปลาย หรือผลกระทบตกทอดต่อไปยังการสร้างผลทางปฏิบัติในการใช้รัฐธรรมนูญที่เป็นไปตามครรลองโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญในที่สุด

ผลต่อการรักษาเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญ และผลต่อวิวัฒนาการของการใช้รัฐธรรมนูญ เป็นคุณค่าของคำวินิจฉัยที่มุ่งเสาะแสวงหาและสร้างสรรค์ทางเลือกใหม่ ๆที่ดีกว่า หรือมีความก้าวหน้ากว่า เพื่อรื้อถอนรากเหง้าในปมปัญหาสำคัญของการใช้รัฐธรรมนูญที่เกิดจากฐานของคดีต่าง ๆ เพื่อให้การดำรงคงอยู่ของรัฐธรรมนูญนั้นได้รับการยอมรับเป็นการทั่วไปจากทั้งฝ่ายผู้

ปกครองและประชาชนผู้รับการปกครอง รวมทั้งได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้เกิดแนวทางปฏิบัติและการสนองตอบต่อปัญหา ผลประโยชน์และความต้องการในหมู่ของสาธารณชนได้เพิ่มขึ้นอันจะนำไปสู่ผลบั้นปลายให้รัฐธรรมนูญนั้นมีวิวัฒนาการหรือพัฒนาการของการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ เพิ่มเติมมากยิ่ง ๆ ขึ้น

ผลต่อความศักดิ์สิทธิ์ในการเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และผลต่อการบรรลุเจตนารมณ์เป้าหมายของรัฐธรรมนูญ เป็นคุณค่าของคำวินิจฉัยที่มุ่งวางรากฐานการปฏิรูปไว้ล่วงหน้าสำหรับนำร่องการเปลี่ยนแปลงไปสู่เป้าหมายอันพึงปรารถนาในอนาคต เพื่อก่อ กระตุ้น หรือกำกับ การเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ ให้เกิดขึ้นจากเรื่องเล็กเฉพาะกรณีไปสู่เรื่องใหญ่ในระดับปัญหาทั่วไปได้ อาทิเช่น จากการควบคุมกฎหมายที่ขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญก็สามารถพัฒนาต่อไปสู่การปฏิรูปกฎหมาย หรือจากการกำกับควบคุมพฤติกรรมทางอำนาจของบุคคลหรือองค์กรอำนาจ ก็สามารถพัฒนาต่อไปสู่การปฏิรูปสถาบันและระบบการเมืองการปกครอง หรือจากการแก้ไขปัญหาพื้นฐานเฉพาะกรณีของคดีรัฐธรรมนูญ หรือการสร้างพลวัตของคำวินิจฉัย (dynamic) ตามภาวะการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย เพื่อรุกไปสู่การแก้ไขปัญหาใหม่ ๆ ในระดับที่สูงขึ้น มีความซับซ้อนมากขึ้นหรือแม้แต่การรุกไปสู่การพัฒนาในก้าวใหม่ ๆ ที่มีความก้าวหน้ามากขึ้นและพ้นไปจากแบบแผนดั้งเดิมในระดับของปัญหาพื้นฐานแล้ว ทั้งนี้ เพื่อสามารถพัฒนาต่อไปสู่การวางหลักบรรทัดฐานทั่วไป ในการแก้ไขปัญหาแบบขุดรากถอนโคนให้แก่ปมปัญหานั้น ๆ ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งในที่สุดก็จะนำไปสู่ผลบั้นปลายหรือผลกระทบตกทอดต่อไปถึงการบรรลุเจตนารมณ์เป้าหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญได้

๒. การแสวงหาฐานต้นแบบของกระบวนการผลิตคำวินิจฉัย

กระบวนการได้มาซึ่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เป็นหัวใจสำคัญของการผลิตความยุติธรรมสาธารณะเชิงบูรณาการเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งในความจริงแล้วคำว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นั้น มีความหมายครอบคลุมทั้งในเรื่องของการตัดสินใจ (decision) ให้ผลของคดีมีสภาพ

บังคับไปในทางหนึ่งทางใด และการแก้ไข (correction) ให้สมฐานปัญหาของคดีนั้นได้คลี่คลายให้สำเร็จลุล่วงไปได้ โดยที่ทั้งการตัดสินใจและการแก้ไขนั้น ก็มีขอบเขตที่ครอบคลุมทั้งกรณีของคดี (case) และฐานปัญหาที่แท้จริงของคดี (problem) ด้วย

ดังนั้น ในกระบวนการผลิต การได้มาและการส่งมอบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญออกไปสู่สาธารณชน นั้น จึงเป็นกระบวนการที่ซับซ้อนมีความละเอียดลึกซึ้ง และมีเป้าหมายที่กว้างไกลทั้งในขอบเขตของผลกระทบและระยะเวลาที่คาดหมาย คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่ใช่เป็นเพียงสารัตถะคดี ที่ประกอบด้วยข้อเท็จจริง (fact) และข้อกฎหมาย (law) เท่านั้น แต่เป็นองค์รวมขององค์ประกอบสำคัญร่วมกันอยู่ใน ๘ ประการด้วยกัน คือ (๑) ฐานข้อมูล (Information Based (๒) ฐานการพิจารณา (Methodology Based) (๓) ฐานวิชาการ (Knowledge Based) (๔) ฐานความคิด (Thought Based) (๕) ฐานปรัชญา (Philosophy Based) (๖) ฐานสัมฤทธิ์ประสงค์ (Achievement Based) (๗) ฐานจริยธรรม (Ethics Based) และ (๘) ฐานขอบฟ้าความคิด (Horizon of thought)

๒.๑ ฐานข้อมูล โดยที่มูลแห่งคดีนั้นมีที่มาจากข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ผู้ร้องนำเสนอเป็นสำคัญ แต่เมื่อนำเข้าสู่การพิจารณาแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องเสาะแสวงหาข้อมูลอื่นที่จำเป็น (necessary data) และที่เกี่ยวข้อง (relevancy data) ตามหลักการไต่สวน(inquisition) มาประกอบเพิ่มเติมให้เพียงพอแก่การพิจารณาด้วย ซึ่งมีทั้งข้อมูลกฎหมาย เอกสาร พยานหลักฐานและบุคคล และถ้อยคำในการต่อสู้คดีทั้งการสนับสนุนและโต้แย้งหักล้าง

๒.๒ ฐานการพิจารณา โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องวางแนวการพิจารณาที่รอบคอบรัดกุมซึ่งอิงทั้งแนวทางในการพิสูจน์ผิด (falsification) และแนวทางในการพิสูจน์ถูก (verification) คู่ขนานกันไปกับการสรรหาสมมติฐานที่เกี่ยวข้อง และการสร้างสรรค์สมมติฐานใหม่ๆ (related &

created hypothesis) เพื่อยืนยันทั้งการทดสอบและการพิสูจน์สมมติฐานเหล่านั้นพร้อม ๆกันไปด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้แนวการพิจารณานั้นนำไปสู่การบูรณาการผลลัพธ์สุดท้าย (outcome integration) ของคำวินิจฉัยให้เป็นผลรวมของเอกภาพร่วมกันหรือเป็นสมการเดียวกันระหว่างความจริง (truth) ความถูกต้อง (precision) ความยุติธรรม (justice) และประโยชน์ส่วนรวม (public interests) ซึ่งการเปิดให้คู่กรณีได้ต่อสู้คดีกันโดยเปิดเผยก็เป็นส่วนหนึ่งในการรองรับแนวทางดังกล่าว

๒.๓ ฐานวิชาการโดยที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะต้องมีข้ออธิบายถึงเหตุผล (explanation) ประกอบอยู่ด้วย จึงต้องอาศัยฐานวิชาการประกอบการทำคำวินิจฉัยซึ่งอิงทั้งส่วนขององค์ความรู้ (body of knowledge) และส่วนของการใช้เหตุผล (rationalization) ที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยคดีนั้น การอธิบายเหตุผลในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จึงต้องมีการเชื่อมโยงทั้งความรู้และเหตุผลเข้าด้วยกันอย่างผสมกลมกลืนเป็นเหตุเป็นผลที่คล้องจองกันด้วย (knowledge & reason elaboration) จนเรียกได้ว่ามีความสมเหตุสมผล (reasonableness) ซึ่งในส่วนของความรู้นั้นมีทั้งในส่วนที่เป็นทฤษฎี แนวความคิด กรณีเปรียบเทียบและคำสำคัญ (technical terms) ต่าง ๆ ด้วย ส่วนที่เป็นเหตุผลนั้น มีทั้งที่เป็นหลักการทางตรรกะ (logical principle) การเชื่อมโยงความสัมพันธ์เชิงเหตุผล (causal relation) และการใช้เหตุผลเชิงอ้างอิงตามหลักวิทยาศาสตร์ (scientific methodology) แบบต่าง ๆ อาทิหลักประจักษ์นิยมและปรากฏการณ์วิทยา (empiricism & phenomenology) หลักนิรนัยและหลักอุปนัย (deductive & inductive) และการขจัดอคติ (bias free)รวมถึงการใช้เหตุผลเชิงเทคนิคการตีความ (interpretation technic) แบบต่าง ๆ อีกด้วย

๒.๔ ฐานความคิด โดยที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นมีความมุ่งหมายเพื่อการแก้ไขปัญหาคดีรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ มิได้หวังให้คดียุติเพียงอย่างเดียว ความคิดซึ่งเป็นกระบวนวิธีของการไตร่ตรองอย่างรอบคอบจึงเป็น

เครื่องมือสำคัญในการทำคำวินิจฉัยให้สามารถแก้ไขที่ปมปัญหาให้สำเร็จลุล่วงได้ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญต้องอาศัยความคิดในหลายระดับและหลายรูปแบบ ได้แก่ การค้นหาสมุหฐานของคดีเพื่อชี้ปัญหาที่แท้จริง การค้นหาทางเลือกและทางออกที่ดีที่สุด การคาดหมายผลกระทบและการเบี่ยงเบน การเทียบเคียงเจตนารมณ์ การหาข้อสรุปสุดท้าย ซึ่งประกอบด้วย ข้อสรุปเฉพาะกรณีและข้อสรุปทั่วไปเพื่อนำไปสู่การวางแนวบรรทัดฐานของคดีและคำวินิจฉัยต่อไปด้วย ทั้งนี้ในกระบวนการทางความคิดดังกล่าว ต้องอาศัยปัจจัยที่หลากหลายและซับซ้อนทั้งประสบการณ์ พัฒนาการ วิสัยทัศน์ กระบวนทัศน์ (paradigm) ความรอบรู้ ความชำนาญ ความแตกฉาน ทัศนคติ ค่านิยม ความต้องการ ความคาดหวัง และอุดมการณ์ มาประกอบเข้าด้วยกัน

๒.๕ ฐานปรัชญา การแสวงหาหลักปรัชญามารองรับหรือสนับสนุนคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นั้น มิได้คาดหวังแต่เฉพาะความถูกต้องเชื่อถือเพื่อผลต่อมาตรฐานคุณภาพของคำวินิจฉัยเองเท่านั้น แต่ยังมีความหมายสำคัญต่อการเสริมสร้างคุณค่าให้แก่เป้าหมาย อันพึงปรารถนาที่ต้องบรรลุถึง (teleological actualization) ในชั้นสูงต่อไปด้วยเช่นการสร้าง องค์ความรู้ (knowledge construction) เพื่อการศึกษาระดับสูง การสร้างมาตรฐานทางคุณธรรมเพื่อแยกแยะการชี้ผิด - ถูก ชั่ว - ดี คุณ - โทษ ประโยชน์ - ไม่เป็นประโยชน์ โดยอาศัยกฎเกณฑ์ขั้นสูงของปรัชญาเป็นหลักอ้างอิง การวางแนวบรรทัดฐานทั่วไป เพื่อการปฏิรูปการเมืองการปกครอง การแก้ไขรากเหง้าของปมปัญหาเกี่ยวกับการใช้รัฐธรรมนูญ รวมทั้งการสร้างผลกระทบอันพึงประสงค์จากการมีผลผูกพันของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อองค์กรอื่นด้วย

๒.๖ ฐานสัมฤทธิ์ประสงค์ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะใช้ประโยชน์เพื่อแก้ปัญหาเฉพาะกรณี หรือเพื่อแก้ปัญหาทั่วไปก็ตามแต่ผลที่เกิดขึ้นหรือผลลัพธ์บั้นปลายจากการใช้ประโยชน์ของคำวินิจฉัยดังกล่าวนั้น ได้นำไปสู่การบรรลุสัมฤทธิ์ประสงค์สำคัญใน ๓ ส่วนด้วยกัน คือ (๑) **สัมฤทธิ์**

ประสงค์ในการขับเคลื่อนรัฐธรรมนูญให้ปฏิบัติได้และมีผลทางปฏิบัติโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญด้วย (๒) สัมฤทธิ์ประสงค์ในการบำรุงรักษาเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญให้ระบอบรัฐธรรมนูญดำรงอยู่ได้โดยมีการพัฒนาด้วย และ (๓) สัมฤทธิ์ประสงค์ในการดำรงความศักดิ์สิทธิ์ของรัฐธรรมนูญโดยให้ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญนั้นเอื้อประโยชน์ต่อการสนองเจตนารมณ์เป้าหมายของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริงด้วยซึ่งโดยนัยของสัมฤทธิ์ประสงค์ดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญมีส่วนช่วยให้รัฐธรรมนูญนั้นมีชีวิตและจิตวิญญาณที่แท้จริงมีความเจริญวัฒนาถาวรมากยิ่งขึ้น และมีประโยชน์ต่อสาธารณชนอย่างแท้จริง มากกว่าจะเป็นเพียงผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญ (guardian) แต่จะช่วยให้การใช้รัฐธรรมนูญนั้น เป็นการปฏิบัติโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (constitutionality) ช่วยให้ระบอบรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นระบอบการปกครองโดยกฎหมาย (rule of law) ดำรงคงอยู่อย่างสืบเนื่องและมีพัฒนาการใหม่ๆ ที่มีความก้าวหน้ายิ่งขึ้น (advancement) รวมทั้งการแปรความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ นั้น ให้เป็นประโยชน์ในมิติต่างๆ ตามเจตนารมณ์เป้าหมายของรัฐธรรมนูญได้ด้วย โดยเฉพาะในการปฏิรูปการเมืองการปกครองในกรอบของการจำกัดอำนาจรัฐและการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชน

๒.๗ ฐานจริยธรรม กระบวนการผลิตและส่งมอบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญออกไปสู่สาธารณชนนั้น ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความรับผิดชอบทางจริยธรรมขั้นสูง ซึ่งประกอบด้วยกลไกที่สำคัญอยู่ ๓ ประการ คือ (๑) กลไกป้องกันความผิดพลาดของคำวินิจฉัย (๒) กลไกสร้างความเชื่อมั่นในความถูกต้องของคำวินิจฉัยและ (๓) กลไกเกื้อหนุนให้เกิดผลประโยชน์ส่วนรวม

การป้องกันความผิดพลาดของคำวินิจฉัย นั้น เป็นกลไกสำคัญในกระบวนการผลิต คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นหลักประกันว่าความผิดพลาดของคำวินิจฉัยนั้น เป็นสิ่งที่ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ในทางปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นความผิดพลาดในทางเทคนิค หรือความบกพร่องจากการละเมิดข้อห้ามจรรยาบรรณทางวิชาชีพ ส่วนการสร้างความเชื่อมั่นในความถูกต้อง

ของคำวินิจฉัยนั้น ก็เพื่อเป็นการยืนยันว่า ความเด็ดขาดและการมีผลผูกพันตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้น จะเป็นกุญแจสำคัญในการไขไปสู่ความถูกต้องของการแก้ไขปัญหาในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคดีนั้น ๆ ตามมาต่อไปได้มากกว่าที่จะก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคหรือจุดตีบตันในภายหลัง ดังนั้น ไม่ว่าหลักประกันเรื่องการป้องกันความผิดพลาดและการสร้างความเชื่อมั่นในความถูกต้องของคำวินิจฉัยก็ตามในที่สุดก็จะต้องมีการเชื่อมโยงไปให้ถึงผลประโยชน์เป้าหมายในบั้นปลายที่จะตกทอดต่อไปยังสาธารณชนโดยส่วนรวมด้วยไม่ว่าประโยชน์ต่อรัฐและระบบการเมืองการปกครอง ประโยชน์ต่อประชาชน ประโยชน์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือประโยชน์ต่อการปฏิรูปการเมืองการปกครองก็ตาม

๒.๘ ฐานขอบฟ้าความคิด ในการผลิตและส่งมอบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญออกไปสู่สาธารณชนโดยมีผลผูกพันและผลกระทบในวงกว้างด้วยนั้น จำเป็นต้องสร้างและขยายขอบฟ้าความคิดให้มีความกว้างไกลและครอบคลุมถึงผลผูกพันและผลกระทบเหล่านั้นด้วย ซึ่งภาระสำคัญที่ต้องคำนึงถึงก็คือการสร้างความสามารถในการคาดการณ์และความสามารถในการควบคุมต่อผลพวงต่อเนื่องใดใด อันไม่อาจคาดหมายถึงหรือล่วงรู้ได้ โดยทรรศนะที่เป็นกระบวนทัศน์ตามกรอบของกาละและเทศะที่เป็นปัจจุบัน และใกล้ตัวเท่านั้น นอกจากนี้ยังจำเป็นต้องสร้างและขยายขอบฟ้าความคิดในกรอบใหม่ ๆ ให้สอดรับกับความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ในอนาคต และครอบคลุมถึงการขยายตัวทางความคิด ความคาดหวังและความต้องการที่เกิดขึ้นใหม่ในอนาคตเป็นการล่วงหน้าได้ด้วยโดยเฉพาะการคำนึงถึงความจำเป็นที่จะต้องกำหนดสถานะและจุดยืนที่จะต้องแยกตัวเองให้ก้าวพ้นออกมาจากบริบทของการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดี และความมีอคติผูกพันใดใดในทุกฐานไม่ว่าอคติในเรื่องความชอบ ความชัง ความโลภ ความโกรธ ความหลง และความกลัว ทั้งนี้เพื่อให้คำวินิจฉัยนั้นมีศักยภาพพื้นฐานในการรักษากฎกติกาของบ้านเมือง การแก้ปัญหาในการใช้รัฐธรรมนูญ และการสร้างความก้าวหน้าให้กับการเมืองการปกครองพร้อมกันไปด้วย

๓. การจัดระบบของความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องระหว่างบริบทแวดล้อมกับปัญหาคดีรัฐธรรมนูญ

โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องเกาะเกี่ยวอยู่กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจำนวน ๓๓๖ มาตราประกอบด้วย ๑๒ หมวด กับบทเฉพาะกาล รวมทั้งการเกาะเกี่ยวกับเจตนารมณ์เป้าหมายและเจตนารมณ์ย่อยอีกหลายประการ อาทิ การใช้รัฐธรรมนูญเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมือง การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้มีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้นตลอดทั้งปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีความชอบธรรม มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น*

โดยนัยดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญนั้นต้องดำรงอยู่ท่ามกลางบริบทแวดล้อมที่มีมิติซับซ้อน ทั้งในส่วนของตัวบทและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งครอบคลุมและสัมพันธ์เชื่อมโยงกันทั้ง ๑๒ หมวด และบทเฉพาะกาล การมีฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับของรัฐ องค์กร ตัวบุคคล กฎหมาย กิจกรรม และกระบวนการทางการเมืองการปกครองในขั้นตอนต่าง ๆ อีกจำนวนมาก รวมทั้งความละเอียดลึกซึ้งของมิติในเชิงนามธรรม (abstract dimension) อีกด้วย เช่น อธิปไตย ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ ประโยชน์สาธารณะ และการเลือกปฏิบัติ ฯลฯ เป็นต้น

ลักษณะสำคัญของบริบทแวดล้อมอันเป็นเงื่อนไขจำเป็นดังกล่าว ย่อมส่งผลต่อความสลับซับซ้อนของคดี การพิจารณาวินิจฉัย และผลที่คาดหมายจากคำวินิจฉัยคดีของ ศาลรัฐธรรมนูญตามไปด้วยโดยเฉพาะผลที่มีต่อคู่กรณีในคดีรัฐธรรมนูญ ซึ่งหลายกรณีที่ต้องมีการพิจารณาร่วมกันในกรอบของความสัมพันธ์เกี่ยวโยงตามเงื่อนไขของบริบทแวดล้อมอื่นที่อยู่นอกเหนือไปจากสถานะจำเพาะของคู่กรณี ตัวอย่างเช่นกรณีการวินิจฉัยการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกจากการพิจารณาสถานะจำเพาะของตัวนักการเมืองนั้น ๆ แล้ว ยังจำเป็นต้องมีการเชื่อมโยงไปถึงบริบทแวดล้อม

---

* โปรดดูรายละเอียดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

อื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันด้วย ได้แก่ ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบาท อำนาจ-หน้าที่ สังกัด การกระทำ และผลกระทบ ที่เกี่ยวเนื่องกับระบบและระบอบของกลไกกระบวนการทางการเมืองการปกครอง อื่นๆ เช่น การพิจารณาการปฏิบัติหน้าที่ตามสถานะที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนด การปฏิบัติหน้าที่ในบทบาทของความเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยตามระบอบประชาธิปไตย การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นสมาชิกอยู่ในสังกัดของพรรคการเมือง การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรนิติบัญญัติ การปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบหรือการรับรองให้ความยินยอมฝ่ายบริหารตามครรลองของระบบรัฐสภา และการปฏิบัติหน้าที่ในบทบาทของกรรมาธิการ ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวส่งผลต่อรูปแบบของกิจกรรมทางการเมืองและผลกระทบต่อระบบการเมืองการปกครองที่แตกต่างกัน ยิ่งถ้าคู่กรณีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นเป็นพรรคการเมืองด้วยแล้ว ก็จะยิ่งเพิ่มความซับซ้อนในรูปของการพิจารณาที่มีทั้งการแยกเฉพาะส่วนของพรรคการเมืองกับส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากกันแล้วจึงทำการพิจารณาเชื่อมโยงระหว่างกัน เพื่อชั่งน้ำหนักในการตัดสินในขั้นสุดท้ายว่า ฝ่ายใดที่มีการกระทำขัดกับรัฐธรรมนูญ เพราะโดยทั่วไปแล้ว ข้ออ้างในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น หากแยกพิจารณาเป็นเอกเทศเฉพาะตัวแล้วจะเห็นว่า สามารถกระทำได้อย่างกว้างขวางและมักจะอยู่ในข่ายที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยกันทั้งสิ้นไม่ว่าจะอ้างว่าเป็นการกระทำในฐานะ บทบาท หรืออำนาจหน้าที่ใด แต่เมื่อมาพิจารณาร่วมกันกับบริบทแวดล้อมภายใต้เงื่อนไขของความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองด้วยแล้ว อาจทำให้น้ำหนักของดุลยการพิจารณานั้นเปลี่ยนไป กลับกลายเป็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นฝ่ายกระทำผิดรัฐธรรมนูญไม่ใช่พรรคการเมืองได้เหมือนกัน ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าบางครั้งคดีรัฐธรรมนูญหากพิจารณาอย่างผิวเผินแบบแยกส่วนเฉพาะบางจุดบางด้านของคู่กรณีเพียงอย่างเดียว ไม่มองให้ละเอียดลึกซึ้งครอบคลุมถึงเงื่อนไขของบริบทแวดล้อมและความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างกันกับส่วนอื่นๆ ที่อยู่นอกเหนือออกไปในมุมกว้างอย่าง ทั่วด้านและมีความครบถ้วนสมบูรณ์

เพียงพอแล้ว อาจเห็นหรือคาดหวังต่อผลของการพิจารณาวินิจฉัยที่ได้ตัดสินอยู่ในใจไว้ล่วงหน้าแล้วนั้นคลาดเคลื่อนกับความเป็นจริง ซึ่งอาจทำให้ขัดหรือแย้งกับความรู้สึกต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้ ทั้งๆ ที่คำวินิจฉัยนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานของความถูกต้องยุติธรรม ทั้งตามข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงแล้วก็ตาม

นอกจากนี้ยังรวมถึงบริบทแวดล้อมอื่นที่อยู่นอกกระบวนการพิจารณาคดีและเหนือการควบคุมของศาลรัฐธรรมนูญ ในรูปของการเคลื่อนไหวด้วยเหตุผลส่วนตัวของคู่กรณีเองและแนวร่วมภายนอก โดยเฉพาะเหตุผลทางการเมือง โดยผ่านกลไกของสื่อสารมวลชน เพื่อก่อให้เกิดกระแสความรู้สึกความรู้ความเข้าใจ และความคาดหวังของสาธารณชนต่อผลของคดีไปในทางหนึ่งทางใดที่เป็นประโยชน์ต่อฝ่ายตนและเป็นโทษต่อฝ่ายตรงข้าม ทั้งนี้เนื่องจากคดีที่เกี่ยวข้องกับการเมืองและนักการเมืองนั้น ย่อมจะมีแนวร่วมที่เป็นฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายที่คัดค้านเข้ามามีส่วนร่วมเป็นภาคีอยู่ในการต่อสู้คดีด้วยเสมอ

ประกอบกับการที่คดีรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่มีผลเชื่อมโยงกับประโยชน์สาธารณะ จึงได้รับความสนใจจากสาธารณชนและนักวิชาการจากหลายฝ่าย ซึ่งมักจะมีการแสดงความคิดเห็นต่อกรณีนั้น ๆด้วยทรรศนะที่แตกต่างกันได้ แม้ว่าบริบทแวดล้อมในส่วนนี้จะมิใช่เงื่อนไขในการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงก็ตาม แต่ศาลรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นศาลมหาชนก็สามารถใช้ประโยชน์ทางอ้อมจากบริบทแวดล้อมดังกล่าวได้ในรูปของการรวบรวมและรับทราบข้อมูลข่าวสารที่กว้างขวางและหลากหลายจากภายนอก แม้ว่าจะมิได้มีอิทธิพลต่อการใช้ดุลยพินิจหรือส่งผลต่อคำวินิจฉัยโดยตรงก็ตาม

แต่กระนั้นก็ตามหากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่ากรณีใดที่จะนำไปสู่ผลกระทบอันไม่พึงประสงค์ ซึ่งไม่สามารถคาดหมายหรือควบคุมได้ ศาลรัฐธรรมนูญก็จะต้องใช้ความพยายามในการที่จะผ่อนคลายและระงับยับยั้งไว้ในรูปของการให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและเป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในรูปแบบที่พึงกระทำภายใต้ขอบเขตที่ศาลรัฐธรรมนูญกระทำได้โดยที่หลีกเลี่ยงแนวทางที่จะ

เป็นการโต้ตอบในรูปของความขัดแย้งไม่ว่าในการโต้แย้งหักล้างข้อวิพากษ์วิจารณ์ การเสนอความคิดข้อเท็จจริงหรือข้อมูลข่าวสารที่อาจนำไปสู่การแตกแยกหรือแบ่งแยกออกเป็นฝักฝ่ายหรือขยายให้เกิดผลต่อความขัดแย้งที่รุนแรงต่อไปได้

๔. การสร้างดุลยภาพระหว่างการจำกัดอำนาจกับการรักษาหน้าที่

แม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญเป็นกลไกหนึ่งขององค์กรอำนาจตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับองค์กรอำนาจอื่น แต่โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตีความคดีรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นผลพวงมาจากปัญหาการกระทำหรือการใช้อำนาจจากบุคคลหรือองค์กรอื่นอีกชั้นหนึ่ง ขณะที่องค์กรอำนาจอื่น เช่น องค์กรนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ และองค์กรตามรัฐธรรมนูญบางองค์กรเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจโดยตรงนั้น ทำให้เส้นแบ่งในการกำหนดพรมแดนอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ต่างไปจากองค์กรอำนาจเหล่านั้นด้วย กล่าวอีกนัยก็คือศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเหมือนองค์กรที่ใช้อำนาจมือสองมือคือจะใช้อำนาจวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญภายหลังที่มีปัญหาจากการใช้อำนาจตรง ซึ่งเป็นอำนาจมือหนึ่งของบุคคลหรือองค์กรอื่นผ่านไปแล้วนั่นเอง ดังนั้น แม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะอยู่ภายใต้กรอบกำหนดตามหลักการจำกัดอำนาจขององค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศที่กำหนดว่า หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ก็ไม่มีอำนาจให้ใช้ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือเพื่อกำหนดขอบเขตอำนาจไม่ให้มีความเบ็ดเสร็จและเพื่อกำหนดเงื่อนไขระเบียบความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรเช่นเดียวกันกับองค์กรอำนาจอื่นก็ตาม หากวางเงื่อนไขการจำกัดควบคุมอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญเหมือนกับองค์กรผู้ใช้อำนาจมือหนึ่งที่เป็นผู้ก่อปัญหาให้ศาลรัฐธรรมนูญ ต้องใช้อำนาจเพื่อควบคุมตรวจสอบตามหลักการของ judicial review แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่อาจทำหน้าที่ในฐานะองค์กรผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอื่นที่ก่อให้เกิดปัญหาในคดีรัฐธรรมนูญรูปแบบต่าง ๆ ได้

การใช้อำนาจตีความของศาลรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการกระทำหรือใช้อำนาจของบุคคลและ

องค์กร เช่น นักการเมืองหรือบุคลากรในตำแหน่งระดับสูงขององค์กรอำนาจต่าง ๆ และองค์กรสถาบันทางการเมืองการปกครองหรือองค์กรอำนาจต่าง ๆ รวมทั้งพรรคการเมืองและองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วย ทั้งนี้ ในการใช้อำนาจตีความของศาลรัฐธรรมนูญ นั้น แม้จะถูกจำกัดในเขตอำนาจว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตีความบุคคลและองค์กรใดได้หรือไม่ก็ตาม แต่ในส่วนที่ศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่า **การกระทำหรือการใช้อำนาจใดของบุคคลและองค์กรชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่** นั้น เป็นคนละส่วนกันกับเขตอำนาจที่กำหนดว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะตีความบุคคลหรือองค์กรใดได้หรือไม่ เพราะถ้าพิจารณาตามกรอบนี้แล้ว จะถือว่าเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ นั้น จำกัดเฉพาะบุคคลหรือองค์กรบางองค์กรที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้เท่านั้น แต่เมื่อพิจารณาเฉพาะในกรอบที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจตีความในส่วนที่เป็นการพิจารณาวินิจฉัยว่า การกระทำหรือการใช้อำนาจใดชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น ไม่ได้ถูกจำกัดตามไปด้วย

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าเขตอำนาจขององค์กรที่ใช้อำนาจตีความอย่างศาลรัฐธรรมนูญจึงมีความแตกต่างจากเขตอำนาจขององค์กรทั่วไปที่ใช้อำนาจโดยตรง **ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีเส้นแบ่งในการกำหนดพรมแดนอำนาจ ๒ ชั้น** โดยชั้นแรกมีขอบเขตที่จำกัด ซึ่งเป็นอำนาจในส่วนของการรับหรือไม่รับคดีเกี่ยวกับบุคคลหรือองค์กรใดเข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ กับชั้นที่สองซึ่งมีขอบเขตที่ไม่จำกัด เป็นอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยเพื่อตีความว่า การกระทำและการใช้อำนาจใดของบุคคลหรือองค์กรเหล่านั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ เหตุผลหนึ่งที่ต้องจัดลำดับชั้นและแยกเส้นแบ่งพรมแดนอำนาจดังกล่าวก็**เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญได้ทำหน้าที่เป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาจากการใช้รัฐธรรมนูญได้ด้วย** นอกเหนือจากการเป็นเพียงองค์กรผู้ชี้ถูกชี้ผิด ซึ่งในกระบวนการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการใช้รัฐธรรมนูญนั้น ถ้าหากว่าปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นไม่มีขอบเขตจำกัด ศาลรัฐธรรมนูญก็จำเป็นต้องเจาะเข้าสู่เงื่อนปมของปัญหาเหล่านั้นได้อย่างไม่จำกัดขอบเขตได้ด้วย เพื่อเป้าหมายสุดท้ายของการทำภารกิจคือ **การแก้ไขที่**

ปมปัญหาเหล่านั้นให้สำเร็จเสร็จสิ้นจนลุล่วงถึงผลบั้นปลาย ทั้งนี้ เพราะการกระทำและการใช้อำนาจของบุคคลและองค์กรนั้นย่อมมีรูปแบบและแบบแผนที่มีความแตกต่างหลากหลายและซับซ้อนเกินกว่าที่กำหนดไว้เป็นข้อห้ามที่เฉพาะเจาะจงได้รวมทั้งยังเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมที่ไม่เกี่ยวข้องหรือปรากฏในรูปของบทบัญญัติของข้อกฎหมายอีกด้วย ดังนั้น การจำกัดเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนนี้ก็จะเป็นอุปสรรคในการขัดขวางการทำหน้าที่สำคัญของศาลรัฐธรรมนูญตามไปด้วย ซึ่งหากศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถขยายเขตอำนาจการตีความให้ครอบคลุมไปถึงการสามารถสืบเสาะแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับรูปแบบและแบบแผนของพฤติกรรมของบุคคลและองค์กรที่ขยายออกไปนอกขอบเขตที่กฎหมายกำหนด หรือพ้นออกไปจากกรอบกำหนดตามความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่สามารถพิจารณาวินิจฉัยเพื่อตีความได้ว่า การกระทำและการใช้อำนาจนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพราะไม่สามารถก้าวทะลุทะลวงเข้าไปสู่ข้อเท็จจริงในมิติที่เกี่ยวข้องอื่นตามการกระทำและการใช้อำนาจที่ไม่มีขอบเขตจำกัดของบุคคลและองค์กรต่าง ๆ เหล่านั้นได้ **ซึ่งจะเป็นจุดอ่อนให้ศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถอุดช่องว่างและแก้ไขปัญหาจากการใช้รัฐธรรมนูญได้** ความสำคัญของประเด็นปัญหาเหล่านี้ รัฐธรรมนูญก็ได้พยายามแก้ไขไว้ด้วยบทบัญญัติในบางมาตราของรัฐธรรมนูญเองดังเช่นในมาตรา ๗ ที่ระบุว่า **"ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข"** ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของความพยายามในการทำให้รัฐธรรมนูญมีผลในทางปฏิบัติและแก้ไขปัญหาจากการใช้รัฐธรรมนูญได้

๕. การผสมผสานสัดส่วนที่เหมาะสมของความยุติธรรมสาธารณะเชิงบูรณาการ

การที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องรับผิดชอบในคดีมหาชน ซึ่งเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะของส่วนรวม จึงต้องชั่งน้ำหนักระหว่างการพิจารณา

ตัดสินวินิจฉัยคดีความ **เพื่อผลเฉพาะกรณีของคดีความนั้น ๆ (specific case) หรือเพื่อผลต่อการแก้ไขปัญหาทั่วไปของเรื่องนั้น ๆ (general problem)** ทั้งนี้ เพื่อบรรลุถึงเป้าหมายสูงสุดของการเป็นองค์กรที่มีความรับผิดชอบพื้นฐานในการตัดสินคดีมหาชน ซึ่งเกี่ยวข้องกับ**ผลประโยชน์ส่วนรวม**ได้อย่างแท้จริงไม่จำกัดอยู่แต่เฉพาะ**ประโยชน์ของคู่กรณี**เท่านั้น

ในการยกระดับการอำนวยบริการความยุติธรรมสาธารณะที่เกิดจากคดีรัฐธรรมนูญในระดับที่สูงขึ้นจากฐานความเป็นจริงไปสู่ฐานความคาดหวังมากยิ่งขึ้น (expectation fulfillment) นั้น ขึ้นอยู่กับรูปแบบของคดีที่เกิดขึ้นด้วยว่าจำเป็นจะต้องทำการตัดสินวินิจฉัยให้มีผลต่อการบรรลุเป้าหมายความรับผิดชอบในระดับใด เช่น การหวังผลต่อการคุ้มครองป้องกัน การหวังผลต่อการแก้ไขเยียวยา การหวังผลต่อการยุติหรือระงับยับยั้ง การหวังผลต่อการหยุดยั้งอย่างถาวร การหวังผลต่อการลบล้างหรือควบคุมผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์ และการหวังผลต่อการสร้างเสริมให้เกิดผลกระทบในสิ่งอันพึงปรารถนา ฯลฯ เป็นต้น

เหตุผลสำคัญที่ศาลรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องยกระดับการอำนวยความยุติธรรมสาธารณะในระดับฐานความคาดหวัง นั้น มีอยู่หลายประการ คือ (๑) ความจำเป็นในการวางแนวบรรทัดฐานของคำวินิจฉัยเพื่อเป็นหลักอ้างอิงทั้งระดับที่เป็นบรรทัดฐานเฉพาะกรณีและบรรทัดฐานในกรณีทั่วไป (๒) ความจำเป็นในการขยายผลการแก้ไขปัญหาคดีรัฐธรรมนูญจากผลในระดับเฉพาะกรณีไปสู่ผลในระดับของประเด็นปัญหาทั่วไป (๓) ความจำเป็นในการควบคุมผลกระทบอันไม่พึงประสงค์จากผลของคดีเฉพาะกรณี ในการที่จะถูกนำไปใช้เป็นหลักอ้างอิงเป็นกรณีทั่วไปที่ทำให้ประโยชน์สาธารณะเสียหาย (๔) ความจำเป็นในการเสริมสร้างผลกระทบอันพึงปรารถนาให้เกิดขึ้นแก่ประโยชน์สาธารณะทั่วไป นอกเหนือจากประโยชน์เฉพาะของคู่กรณี (๕) ความจำเป็นในการบรรลุผลบั้นปลายของการทำภารกิจตามเจตนารมณ์เป้าหมายของรัฐธรรมนูญที่มุ่งหวังต่อการปฏิรูปการเมืองโดยการสร้างวิวัฒนาการของความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองให้เกิดขึ้นต่อไปในอนาคตระยะยาวได้

๖. การจัดสรรประโยชน์สาธารณะที่พึงประสงค์ให้แก่สังคมโดยรวม

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้น นอกจากอำนวยความยุติธรรมให้แก่คู่กรณีแล้ว ยังส่งประโยชน์ต่อส่วนรวมทั้งทางตรงและทางอ้อมอีกด้วย[84] ซึ่งเป็นประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับรัฐและระบบการเมือง ประชาชน การปฏิรูปการเมืองการปกครอง และประโยชน์ต่อรัฐธรรมนูญเองด้วยดังเช่น

๖.๑ ประโยชน์ในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐและระบบการเมือง ได้แก่ (๑) การรักษาระบอบการเมืองให้เป็นไปตามครรลองของอุดมการณ์ประชาธิปไตย โดยการกำกับควบคุมกลไกการเมืองการปกครองให้อยู่ในกรอบของหลักการปกครองโดยกฎหมาย (๒) การสร้างประสิทธิภาพทางการเมือง โดยการช่วยคลี่คลายสถานการณ์ตึงเครียดจากความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นจากปัญหากรณีพิพาทเกี่ยวกับการแข่งขันทางอำนาจ การใช้อำนาจและการเปลี่ยนแปลงอำนาจ (๓) การสร้างความสามารถทางการปกครอง โดยการช่วยอำนวยการปกครองให้เกิดดุลยภาพในการจัดระเบียบอำนาจและความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ราบรื่นระหว่างองค์กรอำนาจของกลไกการปกครอง (๔) การสร้างศักยภาพของรัฐ โดยการเชื่อมประสานช่องว่างความแตกต่างและเป้าหมายผลประโยชน์ความต้องการร่วมระหว่างรัฐกับประชาชน

๖.๒ ประโยชน์ในส่วนที่เกี่ยวกับประชาชน ได้แก่ (๑) การรักษาและคุ้มครองป้องกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยการรองรับการใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชน (๒) การระงับยับยั้งภัยคุกคามสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยการเหนี่ยวรั้งการใช้อำนาจเกินขอบเขตและละเมิดสิทธิ

---

[84] โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน เชาวนะ ไตรมาศ "ศาลรัฐธรรมนูญ : อรรถประโยชน์ต่อรัฐประชาชนและรัฐธรรมนูญ" **จดหมายข่าวศาลรัฐธรรมนูญ** ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๓ (มกราคม - กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒) หน้า ๗ - ๙. ใน เชาวนะ ไตรมาศ "ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมือง" **วารสารศาลรัฐธรรมนูญ** ปีที่ ๒ เล่มที่ ๕ (พฤษภาคม - สิงหาคม ๒๕๔๓) หน้า ๘๔ - ๙๗. และใน เชาวนะ ไตรมาศ "รัฐธรรมนูญ : สำคัญที่ใช้ให้เป็น" **วารสารสมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย** ปีที่ ๗ ฉบับที่ ๑ (กรกฎาคม - กันยายน ๒๕๔๐) หน้า ๒๗-๓๘

เสรีภาพของประชาชนจากองค์กรอำนาจรัฐ (๓) การส่งเสริมความเข้าใจและสร้างแรงจูงใจในการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวาง โดยการเผยแพร่ความรู้ และช่วยแก้ไขข้อพิพาทขัดแย้งในหมู่ประชาชนด้วยกันเอง

๖.๓ ประโยชน์ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิรูปการเมืองการปกครองได้แก่(๑) การดำรงจุดมุ่งหมายของการปฏิรูปการเมืองการปกครอง อาทิเช่น การจำกัดควบคุมอำนาจของบุคคลและองค์กรอำนาจในฝ่ายปกครองให้อยู่ในกรอบของความชอบตามรัฐธรรมนูญ การรับรองสิทธิประโยชน์ของผู้ใต้ปกครองโดยการคุ้มครองป้องกันและแก้ไขการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน การรักษาเสถียรภาพและประสิทธิภาพของระบบการเมือง (๒) การกำกับกระบวนวิธีปฏิบัติของการปฏิรูปการเมืองการปกครองอาทิเช่น การกำกับกระบวนวิธีในการบังคับใช้กฎหมาย กระบวนวิธีในการควบคุมพฤติกรรมทางอำนาจของผู้ปกครอง กระบวนวิธีในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน (๓) การกำหนดกลไกปฏิบัติในการปฏิรูปการเมืองการปกครอง อาทิเช่น การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจากการใช้อำนาจ และปัญหาข้อติดขัดหรืออุปสรรคในการใช้อำนาจให้แก่องค์กรอิสระต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญให้เกิดดุลยภาพในการใช้อำนาจและประสานสัมพันธภาพทางอำนาจระหว่างองค์กรให้ดำเนินไปด้วยความราบรื่นก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการส่งเสริมการปฏิรูปการเมืองการปกครองตามเจตนารมณ์เป้าหมายของรัฐธรรมนูญ

๖.๔ ประโยชน์ในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ได้แก่ (๑) การธำรงรักษาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยการกำกับควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอำนาจและตีความการใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ (๒) การบำรุงรักษารัฐธรรมนูญให้มีความมั่นคงมีเสถียรภาพ โดยการเสนอแนะให้มีการแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญ ให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงและตอบสนองต่อความต้องการใหม่ๆ ในทางปฏิบัติ (๓) การรักษาความศักดิ์สิทธิ์และความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดยการวินิจฉัยร่างกฎหมายและกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ไม่ให้ขัด

หรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีความเป็นเด็ดขาดและมีผลผูกพันรัฐสภาคณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรของรัฐ

๗. ภาระของศาลรัฐธรรมนูญในการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ

ศาลรัฐธรรมนูญแม้ว่าจะไม่ใช่องค์กรทางการเมืองโดยตรง แต่ก็ถือว่าเป็นกลไกที่มีบทบาทอันสำคัญยิ่งในการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ทั้งนี้ เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญนั้นได้ถูกกำหนดให้ทำหน้าที่สำคัญอันมีผลเกี่ยวโยงกันกับรัฐธรรมนูญและปฏิรูปการเมืองใน ๓ ลักษณะด้วยกัน คือ

๗.๑ การดำรงรักษาสถานะของรัฐธรรมนูญให้เป็นกติกาหลักของการปกครองและการปฏิรูปการเมือง โดยการควบคุมการบังคับใช้รัฐธรรมนูญให้เกิดผลทางปฏิบัติได้

๗.๒ การขับเคลื่อนการใช้รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามครรลองของหลักการปกครองโดยกฎหมาย โดยการกำกับให้การใช้รัฐธรรมนูญนั้นดำเนินอยู่ในกรอบของ หลักนิติธรรม

๗.๓ การกำหนดทิศทางของเป้าหมายการใช้รัฐธรรมนูญให้บรรลุสู่จุดมุ่งหมายของการปฏิรูปการเมือง โดยการวางบรรทัดฐานการใช้รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามเจตนารมณ์การปฏิรูปการเมืองของรัฐธรรมนูญ

ซึ่งในอีกนัยหนึ่งหากมองง่าย ๆ ในมิติทางการบริหารก็จะเห็นได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญนั้นอาจเทียบได้กับเรือธงในการนำรัฐธรรมนูญไปปฏิบัติหรือองค์กรในการบริหารการใช้รัฐธรรมนูญนั่นเองเนื่องจากปัญหาของรัฐธรรมนูญนั้นแท้ที่จริงแล้วอยู่ที่การนำไปใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติเป็นสำคัญ ซึ่งปัญหาในจุดนี้แม้แต่อริสโตเติ้ล (Aristotle) นักปราชญ์ทางการเมืองยุคกรีกโบราณซึ่งได้รับ ยกย่องให้เป็นบิดาของศาสตร์หลายแขนงก็ได้แสดงความวิตกกังวลปัญหาดังกล่าวมากกว่าปัญหาความสมบูรณ์ด้านเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญเสียอีก

๘. ความจำเป็นของศาลรัฐธรรมนูญในการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ

ศาลรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นกลไกหลักในการกำกับควบคุมการนำรัฐธรรมนูญไปใช้ในทางปฏิบัติให้เกิดผลตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปการเมืองนั้น ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญมีความจำเป็นในฐานะที่เป็นองค์กรที่ต้องมีสมรรถนะและสถานะพิเศษ เพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวซึ่งพิจารณาได้จากเหตุผลและความจำเป็นในลักษณะสำคัญ ๗ ประการ คือ

๘.๑ ความจำเป็นในการเป็นกลไกกำกับการนำรัฐธรรมนูญไปใช้ให้เกิดความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Constitutionality) เพื่อดำรงรักษาความศักดิ์สิทธิและความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

๘.๒ ความจำเป็นในการดำรงฐานะอิสระไม่ผูกพันอำนาจการเมือง เพื่อรักษาความเป็นกลางในการกำกับองค์กรอำนาจต่าง ๆได้อย่างอิสระไม่อยู่ใต้พันธะอำนาจและอิทธิพลใด ๆ จากองค์กรอำนาจอื่น ๆ ภายนอก

๘.๓ ความจำเป็นในการเป็นองค์กรอำนาจสูงสุด เพื่อให้การใช้อำนาจมีความเบ็ดเสร็จเด็ดขาดและผูกพันต่อองค์กรอำนาจอื่นภายใต้รัฐธรรมนูญ

๘.๔ ความจำเป็นในการเป็นองค์กรตุลาการ เพื่อให้มีกระบวนการการตัดสินวินิจฉัยกรณีปัญหาที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีลักษณะทางกฎหมายมีความเกี่ยวพันกับกฎหมายอื่นและอาศัยการตีความซึ่งตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

๘.๕ ความจำเป็นในการเป็นองค์กรคุ้มครองป้องกันเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญ เพื่อสร้างทางเลือกในการแก้ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการใช้รัฐธรรมนูญ โดยการหาทางออกให้กับองค์กรที่ประสบปัญหาจากการใช้รัฐธรรมนูญแทนทางเลือกในการยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญ

๘.๖ ความจำเป็นในการบำรุงรักษาจุดบกพร่องของรัฐธรรมนูญให้มีผลใช้บังคับต่อไป เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาในกรณีที่ไม่มีตัวบทอ้างอิงโดยทำการอุดช่องว่างของรัฐธรรมนูญ และการวางบรรทัดฐานของธรรมเนียมปฏิบัติทาง

รัฐธรรมนูญ (Constitutional Practice) ให้มีการอ้างอิงในทางปฏิบัติได้ต่อไปโดยไม่สะดุดหยุดชะงัก

๘.๗ ความจำเป็นในการกำกับกระบวนการปฏิรูปการเมืองให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เพื่อช่วยกระตุ้นเผยแพร่ความรู้และข้อมูลข่าวสารแปลงและผลักดันบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้มีการนำไปปฏิบัติให้เกิดผลในความเป็นจริงโดยการกำกับและประสานกับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการเมืองให้มีการเสริมจุดอ่อนที่เป็นช่องว่างและบูรณาการร่วมกันให้เกิดผลในภาพรวม

๙. บทบาทการปฏิรูปการเมืองของศาลรัฐธรรมนูญ

ในกระบวนการปฏิรูปการเมืองตามกรอบกำหนดของรัฐธรรมนูญนั้น ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทในกระบวนการดังกล่าวใน ๓ ลักษณะด้วยกัน คือ (๑) การดำรงจุดมุ่งหมายของการปฏิรูปการเมือง (๒) การกำกับกระบวนการของการปฏิรูปการเมือง (๓) การควบคุมกลไกปฏิบัติในการปฏิรูปการเมือง กล่าวคือ

๙.๑ การดำรงจุดมุ่งหมายของการปฏิรูปการเมือง บทบาทสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญในการดำรงจุดมุ่งหมายของการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นบทบาทที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความสามารถทางการปกครองของระบบการเมืองนั้น ๆ คือ

(๑) บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการจำกัดควบคุมอำนาจของบุคคลและองค์กรอำนาจรัฐของผู้ปกครองให้อยู่ในกรอบของความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งสามารถกระทำได้ตามอำนาจรัฐธรรมนูญในมาตรา ๑๙๗ (๑) มาตรา ๑๙๘ มาตรา ๒๖๔ มาตรา ๒๖๖ โดยอำนาจตามรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวมีผลบังคับในการควบคุมกฎหมายการกระทำและการใช้อำนาจของบุคคลและองค์กรอำนาจรัฐธรรมนูญ

(๒) บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการรับรองสิทธิตามรัฐธรรมนูญของผู้รับการปกครองโดยการคุ้มครองป้องกันและแก้ไขเยียวยาการ

ละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน นั้น ศาลรัฐธรรมนูญสามารถกระทำได้ตามอำนาจรัฐธรรมนูญในมาตรา ๑๑๘(๘) มาตรา ๑๙๗(๑) มาตรา ๑๙๘ มาตรา ๒๖๔ และมาตรา ๒๖๖ โดยอำนาจตามรัฐธรรมนูญในมาตราดังกล่าวมีผลในการคุ้มครองรักษาสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญของประชาชนครอบคลุมทั้งการป้องกันการละเมิดจากบุคคลและองค์กรอำนาจและการแก้ไขเยียวยาปัญหาประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพด้วย

(๓) **บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการรักษาเสถียรภาพและประสิทธิภาพของระบบการเมือง** นั้น ศาลรัฐธรรมนูญ สามารถกระทำได้ตามอำนาจรัฐธรรมนูญในมาตรา ๔๗ วรรคสาม มาตรา ๑๑๘ (๓)(๔)(๕)(๖)(๗)(๘)(๙)(๑๑) หรือ (๑๒) มาตรา ๑๓๓ (๓)(๔)(๕)(๖)(๗)(๘)(๙) หรือ(๑๐) มาตรา ๑๓๗ มาตรา ๑๗๗ มาตรา ๑๘๐มาตรา ๒๑๖ มาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๖๒ มาตรา ๒๖๓ มาตรา ๒๖๖ และมาตรา ๒๙๕ โดยที่อำนาจตามรัฐธรรมนูญในมาตราต่าง ๆ ดังกล่าวมีผลบังคับในการกำหนดและแก้ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจการใช้อำนาจ และความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรอำนาจรูปแบบต่าง ๆ มีผลบังคับในการควบคุมการร่างกระบวนการสร้างและการใช้กฎหมายต่าง ๆ ไม่ให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มีผลในการกำกับควบคุมปัญหาความขัดแย้งในกระบวนการแข่งขันทางอำนาจระหว่างบุคคลและองค์กรที่เกี่ยวข้อง มีผลบังคับในการกำหนดขอบเขตมีการใช้อำนาจการกระทำและละเว้นการกระทำของบุคคลและองค์กรที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการบังคับควบคุมไม่ให้มีการขัดแย้งกันทางอำนาจระหว่างองค์กร ไม่ให้กระทำและใช้กฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญ อันเป็นการสร้างความราบรื่นในการจัดระเบียบความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรในระบบการเมือง และการสร้างดุลยภาพในการถ่วงดุลระหว่างองค์กรไม่ให้มีการละเมิดสิทธิเสรีภาพประชาชน รวมทั้งการตรวจสอบการกระทำของบุคคลและองค์กรอำนาจให้ดำรงอยู่ในกรอบของความถูกต้องชอบธรรม อันเป็นผลให้ระบบการเมืองโดยรวมสามารถดำรงเสถียรภาพและประสิทธิภาพอยู่ได้ นอกจากนี้ยังรวมถึงอำนาจอื่นที่เอื้อต่อการดำเนินบทบาท

ดังกล่าวได้อีก เช่น การที่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถเสนอแนะการแก้ไขรัฐธรรมนูญได้และการที่มาตรา ๗ ได้เปิดช่องให้มีการวินิจฉัยกรณีใด ๆ ที่ไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญใช้บังคับโดยอาศัยประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้ด้วยนั้น ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถแก้ไขจุดอ่อนของรัฐธรรมนูญและใช้รัฐธรรมนูญให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางการเมืองได้เป็นอย่างดี

๙.๒ การกำกับกระบวนการวิธีของการปฏิรูปการเมือง บทบาทสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญในการกำกับกระบวนวิธีของการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นบทบาทที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมกฎหมาย การกำกับพฤติกรรมทางอำนาจของผู้ปกครอง และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้น พิจารณาได้ดังนี้คือ

(๑) **บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการควบคุมกฎหมาย** ซึ่งสามารถกระทำได้ในหลายรูปแบบด้วยกัน ได้แก่ การควบคุมกระบวนและวิธีการในการตรากฎหมาย คุณสมบัติและอำนาจของผู้เกี่ยวข้องในการตรากฎหมายขั้นตอนและสาระของกฎหมาย รวมถึงการควบคุมฐานะของกฎหมายและการควบคุมการใช้กฎหมายด้วย ซึ่งบทบาทในการควบคุมกฎหมายนี้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถวินิจฉัยตีความและบังคับให้กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับเฉพาะขององค์กรเหล่านั้นพ้นสภาพของการเป็นกฎหมายและไม่สามารถบังคับใช้ได้อีกต่อไป โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญสามารถใช้อำนาจดังกล่าวได้ตามรัฐธรรมนูญในมาตรา ๑๗๗ มาตรา ๑๘๐ มาตรา ๑๙๗ (๑) มาตรา ๖๒ มาตรา ๒๖๓ มาตรา ๒๖๔ และอำนาจตามบทเฉพาะกาลที่บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและคณะกรรมการเลือกตั้งด้วย

(๒) **บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการกำกับพฤติกรรมทางอำนาจของผู้ปกครอง** ซึ่งสามารถกระทำได้ครอบคลุมทั้งพฤติกรรมที่เกี่ยวข้อง

กับกระบวนการในการเข้าสู่อำนาจ การใช้อำนาจและการพ้นจากอำนาจทั้งของบุคคลและองค์กรโดยที่ศาลรัฐธรรมนูญสามารถใช้อำนาจดังกล่าวได้ตามรัฐธรรมนูญในมาตรา ๔๗ วรรคสาม มาตรา๖๓ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๓๓ มาตรา ๑๓๗ มาตรา ๑๓๘ มาตรา ๑๙๗ (๑) มาตรา ๒๑๖ และมาตรา ๒๖๖ อำนาจตามรัฐธรรมนูญในมาตราต่าง ๆ ดังกล่าวได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยกรณีบุคคลหรือพรรคการเมืองได้อำนาจการปกครองโดยวิธีการที่มิได้เป็นไปตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญ การวินิจฉัยการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา รวมทั้งการวินิจฉัยการสิ้นสุดสถานภาพความเป็นรัฐมนตรีด้วย

(๓) บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน นั้นศาลรัฐธรรมนูญสามารถกระทำได้ในหลายลักษณะ เช่น การคุ้มครองป้องกันและแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชนที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น ๆ โดยกระทำผ่านตามมาตรา ๑๙๗ (๑) และมาตรา ๑๙๘ ซึ่งคุ้มครองประชาชนจากกฎหมายที่มิชอบด้วยรัฐธรรมนูญอันก่อให้เกิดความเสียหายและไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือการกระทำผ่าน มาตรา ๒๖๔ ซึ่งประชาชนที่เป็นคู่กรณีในศาลยุติธรรม ศาลปกครองและศาลทหารสามารถยื่นคำร้องขอให้ศาลส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความว่ากฎหมายที่ใช้ในการพิจารณาคดีนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือการกระทำผ่านมาตรา ๒๖๖ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญสามารถวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆตามรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งในบางกรณีปัญหาเหล่านั้นอาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ นอกจากนี้ยังสามารถคุ้มครองป้องกันการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้จากการวินิจฉัยกฎหมายต่าง ๆที่มีบทบัญญัติ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญในเงื่อนไขที่เป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนอีกด้วยที่สำคัญอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญในมาตรา ๒๗ ยังได้บัญญัติไว้ให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยผูกพันโดยตรงต่อการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวงขององค์กรที่เกี่ยวข้อง

ได้แก่ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐด้วยเช่นกัน

ทั้งนี้โดยที่ผลจากการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชนดังกล่าว ทำให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะสิทธิในการเข้าร่วมทางการเมืองซึ่งเป็นวัตถุประสงค์สำคัญของการปฏิรูปการเมือง ได้แก่ สิทธิในการควบคุม ตรวจสอบและตัดสินใจในกระบวนการต่าง ๆ ทางการเมืองนับตั้งแต่การเลือกตั้งผู้ปกครอง การเสนอนโยบายและกฎหมาย และการถอดถอนผู้ปกครองให้พ้นจากตำแหน่งด้วย

๙.๓ การควบคุมกลไกปฏิบัติในการปฏิรูปการเมือง บทบาทสำคัญของ ศาลรัฐธรรมนูญในการควบคุมกลไกปฏิบัติในการปฏิรูปการเมือง ซึ่งเป็นบทบาทที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบในการประสานสัมพันธ์ภาพระหว่างองค์กรอำนาจทั้งที่เป็นองค์กรอำนาจตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอำนาจอื่น ซึ่งต่างก็มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการปฏิรูปการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อมให้เป็นไปด้วยความราบรื่นมีดุลยภาพรวมทั้งการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจขององค์กรดังกล่าวด้วยนั้น ศาลรัฐธรรมนูญสามารถกระทำได้ตามอำนาจรัฐธรรมนูญในมาตรา ๒๖๖ เป็นหลักซึ่งตามอำนาจดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทในการประคับประคองแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจากการใช้อำนาจให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญสามารถปฏิบัติหน้าที่ในการสนับสนุนการปฏิรูปการเมืองร่วมกันกับองค์กรอื่นได้ตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ได้อย่างเหมาะสมต่อเนื่อง สามารถดำเนินการให้สอดคล้องกับเป้าหมายการปฏิรูปการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต่อไปโดยไม่มีอุปสรรคขัดขวางจากปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจขององค์กรดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีปัญหาที่เกิดการติดขัดเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติขององค์กรอำนาจทางการเมืองการปกครองจนเกิดภาวะตีบตันไม่สามารถดำเนินงานต่อไปได้ อย่างเช่น กรณีปัญหาคุณสมบัติของผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภา ปัญหาการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด หรือแม้กระทั่งปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ที่กำลังอยู่ในระหว่างการเลือกตั้งมีจำนวนไม่ครบสองร้อยคนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ก็ตาม เมื่อไม่สามารถตัดสินใจกำหนด

แนวทางปฏิบัติให้เป็นที่ยุติในทางเลือกใดทางเลือกหนึ่งได้ก็จำเป็นต้องให้ศาลรัฐธรรมนูญช่วยพิจารณามีคำวินิจฉัยและวางบรรทัดฐานให้เป็นแนวปฏิบัติต่อไป

๑๐. ประโยชน์ทั่วไปของศาลรัฐธรรมนูญ

๑๐.๑ ประโยชน์ต่อประชาชน ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทสำคัญในการปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพนั้นมีผลเป็นจริงในทางปฏิบัติ ทั้งนี้ โดยกรอบอำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในช่องทางต่าง ๆ ได้แก่

(๑) การวินิจฉัยชี้ขาดให้บทบัญญัติใดของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไม่มีผลใช้บังคับต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ โดยเฉพาะบทบัญญัติของ ร่างกฎหมายและกฎหมายที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนในด้านต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ไม่ว่าสิทธิต่อชีวิตร่างกาย สิทธิในการดำรงชีวิต สิทธิในการประกอบอาชีพ สิทธิทางเศรษฐกิจ สิทธิชุมชน สิทธิผู้บริโภคและสิทธิทางการเมือง

(๒) การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมได้รับความคุ้มครอง และมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลและองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง เป็นผลให้การตรากฎหมายของรัฐสภา การบังคับใช้กฎหมายของรัฐบาล และการพิพากษาคดีตามกฎหมายของศาลต้องคำนึงถึงสิทธิของประชาชนที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้รับรองไว้แล้วด้วย

๑๐.๒ ประโยชน์ต่อสังคม ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทสำคัญในการรักษาประโยชน์สาธารณะของสังคมส่วนรวม ทั้งนี้โดยกรอบอำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในช่องทางต่าง ๆ ได้แก่

(๑) การเสริมสร้างประสิทธิภาพและความเป็นธรรมในการจัดทำ

งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน ซึ่งเป็นไปตามกรอบอำนาจที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ กำหนดให้การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมาธิการ อันมีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย สิ้นผลไป

(๒) การเสริมสร้างความชอบธรรมและโปร่งใสให้เกิดขึ้นกับผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมือง และผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยการวินิจฉัยความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีคนหนึ่งคนใดสิ้นสุดลง (มาตรา ๒๑๖ประกอบมาตรา ๙๖) การวินิจฉัยสมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภา (มาตรา ๙๖) และลักษณะหรือการกระทำอันต้องห้ามของกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา ๑๔๒)

(๓) การวินิจฉัยให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ อันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบพ้นจากตำแหน่งทางการเมือง และห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เป็นเวลา ๕ ปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง (มาตรา ๒๙๕)

๑๐.๓ ประโยชน์ต่อการเมือง ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างระบบการเมืองให้มีประสิทธิภาพและเสถียรภาพที่มั่นคง ทั้งนี้โดยกรอบอำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในช่องทางต่าง ๆ ได้แก่

(๑) การวินิจฉัยเกี่ยวกับมติหรือข้อบังคับของพรรคการเมือง กรณีที่มีการร้องขอว่ามติหรือข้อบังคับนั้น ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (มาตรา ๔๗)

(๒) การวินิจฉัยสั่งการให้บุคคลหรือพรรคการเมืองเลิกกระทำการใดๆ อันเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพในทางการเมืองโดยมิชอบด้วยวิถีทางของรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๖๓)

(๓) การเสริมสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นกับสถาบันพรรคการเมือง โดยการตรวจสอบและถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมือง และการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ตาม พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ อาทิ การวินิจฉัยชี้ขาดคำสั่งไม่รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองของนายทะเบียนพรรคการเมือง (มาตรา ๑๗) การสั่งให้ผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในพรรคการเมืองระงับหรือแก้ไขการกระทำใดๆ ที่ขัดต่อกฎหมาย หรือการสั่งให้ผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในพรรคการเมืองทั้งคณะหรือบางคนออกจากตำแหน่ง (มาตรา ๒๗) รวมตลอดถึงการยุบพรรคการเมืองด้วยเหตุต่างๆ ในอีกหลายกรณีด้วย

๑๐.๔ ประโยชน์ต่อการปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างระบบการปกครองโดยกฎหมาย ให้มีหลักประกันการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองให้เป็นไปตามครรลองของรัฐธรรมนูญและมีหลักประกันความมั่นคงปลอดภัยจากการใช้อำนาจโดยมิชอบหรืออำนาจอำเภอใจจากองค์กรของรัฐ ทั้งนี้โดยกรอบอำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในช่องทางต่างๆ ได้แก่

(๑) การวินิจฉัยชี้ขาดกรณีที่มีการร้องขอว่า ร่างพระราชบัญญัติ หรือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นมีข้อความขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

(๒) การวินิจฉัยกรณีที่มีการร้องขอว่าพระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นนั้น ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ ซึ่งกรณีมีผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติหรือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป (มาตรา ๒๖๒) หรือพระราชกำหนด ที่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขดังกล่าว ไม่มี

ผลบังคับมาแต่ต้น (มาตรา ๒๑๙)

(๓) การวินิจฉัยชี้ขาดกรณีศาลต่าง ๆ ส่งคำโต้แย้งของคู่ความที่เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๖๔)

(๔) การวินิจฉัยชี้ขาดกรณีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องร้องเรียนของประชาชนที่เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือกฎหมายที่รัฐบาลใช้บังคับกับตนนั้นมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๑๙๘)

๑๐.๕ ประโยชน์ต่อรัฐ ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทสำคัญในการรักษาอธิปไตยของรัฐ การเสริมสร้างระบบนิติรัฐและกระบวนการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพื่อให้กระบวนการใช้อำนาจของกลไกดังกล่าวเกิดดุลยภาพในการปฏิบัติหน้าที่และสามารถขับเคลื่อนต่อไปได้โดยไม่สะดุดหยุดลงจนเป็นปัญหาทางตันเกิดขึ้น ทั้งนี้โดยกรอบอำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในช่องทางต่าง ๆ ได้แก่

(๑) การวินิจฉัยชี้ขาดกรณีปัญหาความขัดแย้งเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๖๖)

(๒) การปกป้องคุ้มครองอำนาจอธิปไตยและผลประโยชน์ของประเทศชาติ โดยการวินิจฉัย ชี้ขาดกรณีที่มีการร้องขอว่า หนังสือสัญญาใด ๆ ที่รัฐบาลทำขึ้นกับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศนั้น หากมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐหรือจะต้องออก พ.ร.บ.เพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา (มาตรา ๒๒๔)

๑๑. หลักยึดของศาลรัฐธรรมนูญ

๑๑.๑ ยึดหลักนิติธรรม

๑๑.๒ ค้ำจุนประชาธิปไตย

๑๑.๓ ห่วงใยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

๑๒. วิสัยทัศน์ของศาลรัฐธรรมนูญ

๑๒.๑ ศาลรัฐธรรมนูญเป็นสถาบันหลักในในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีรัฐธรรมนูญ

๑๒.๒ เพื่อรักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

๑๒.๓ แก้ไขเยียวยาปัญหาในการใช้รัฐธรรมนูญ

๑๒.๔และสร้างความก้าวหน้าในการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

๑๒.๕ โดยมุ่งให้เกิดบรรทัดฐานการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชน

๑๒.๖ บรรทัดฐานการสร้างความถูกต้องเป็นธรรมของระบบนิติรัฐ

๑๒.๗ และบรรทัดฐานรักษาความชอบธรรมของการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

๑๓. ทิศทางและสมรรถนะของศาลรัฐธรรมนูญ

๑๓.๑ มุ่งธำรงรักษาความเป็นเสาหลักของระบบนิติรัฐของศาลรัฐธรรมนูญ โดย

(๑) รักษารัฐธรรมนูญให้มีความศักดิ์สิทธิ์ในฐานะกฎหมายสูงสุดของประเทศ

(๒) รักษาระบบการเมืองการปกครอง ให้เป็นไปตามครรลองของระบบการปกครองโดยกฎหมายและระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(๓) รักษาประชาชน ให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองอย่างแท้จริงในทางปฏิบัติ

(๔) รักษาประเทศและสังคม ให้อธิปไตยแห่งรัฐ และผลประโยชน์สาธารณะของสังคมได้รับความคุ้มครอง

๑๓.๒ มุ่งสนองตอบต่อเป้าหมายของศาลรัฐธรรมนูญให้สัมฤทธิ์ผลสูงสุด โดย

(๑) น้อมนำคำถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นหลักยึดในการทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

ก. หลักยึดความเป็นอิสระ

ข. หลักยึดความเป็นกลาง

ค. หลักยึดความอดทน

ง. หลักยึดความซื่อสัตย์สุจริต

(๒) พัฒนาสมรรถนะของระบบการพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญให้มีขีดความสามารถสูงสุด

ก. พัฒนาสมรรถนะด้านกระบวนการพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ

- การปรับปรุงแก้ไขและสร้างพัฒนาการเชิงพลวัตของข้อกำหนดวิธีพิจารณาคดี
- การสร้างความร่วมมือกับองค์กรศาลและองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น
- การเร่งรัดการพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญให้เกิดความรวดเร็ว

ข. พัฒนาสมรรถนะด้านคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

- การพัฒนาคุณภาพคำวินิจฉัยอย่างต่อเนื่อง
- การวางบรรทัดฐานของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ
- การวางแนวทางการสร้างความทันสมัยของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ค. พัฒนาสมรรถนะด้านผลสัมฤทธิ์ของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ โดย

- การเผยแพร่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ
- การร่วมมือกับองค์กรเครือข่ายองค์กรประชาชน สถาบันการศึกษาและสื่อมวลชนเพื่อเผยแพร่และแลกเปลี่ยนความรู้และข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ
- ประสานความสัมพันธ์กับองค์กรระหว่างประเทศเพื่อถ่ายทอดประสบการณ์และวิทยาการเกี่ยวกับการสร้างผลสัมฤทธิ์ของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ
- การสร้างนิติชนพลเมืองให้แก่สังคมนิติรัฐ โดยการอบรมให้ความรู้และให้คำปรึกษาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญแก่กลุ่มเป้าหมายทั้งผู้ใช้รัฐธรรมนูญและผู้รับผลกระทบจากการใช้รัฐธรรมนูญ

๑๔. สร้างนิติชนพลเมืองเพื่อพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ

นับแต่ได้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นต้นมา ศาลรัฐธรรมนูญได้ปฏิบัติพันธกิจที่สำคัญ คือ การพิจารณาวินิจฉัยคดีและการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพให้กับประชาชนเพื่อเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดย “ยึดหลักนิติธรรม ค้ำจุนประชาธิปไตย ห่วงใยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน” สำหรับสร้างรากฐานในการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพให้กับประชาชนนั้น สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้ทำการผลิตและเผยแพร่องค์ความรู้ด้านรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญ กฎหมายมหาชนและการปฏิรูปการเมือง

ออกไปสู่สาธารณชนในรูปแบบต่าง ๆ อย่างหลากหลายและกว้างขวาง ซึ่งเป็นการดำเนินการที่เป็นการสร้างองค์ความรู้เป็นด้านหลักเพื่อใช้เป็นพื้นฐานรองรับการสร้างชุมชนวิชาการให้พร้อมสำหรับฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้รัฐธรรมนูญและรับผลกระทบจากการใช้รัฐธรรมนูญ

ตามหลักการและเหตุผลข้างต้น จึงนับว่าเป็นประโยชน์อย่างยิ่งหากได้นำเอาฐานความรู้ที่ได้เตรียมเป็นพื้นฐานไว้แล้วมาพัฒนาให้เป็นพฤติกรรมและสำนึกที่มีความสอดคล้องต้องกันต่อไป ซึ่งเป็นการผลิตนิติชนพลเมือง (legal citizen) ให้แก่นิติรัฐ (legal state) เพื่อผลักดันให้เกิด "การพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ" ขึ้นอย่างแท้จริง การสร้างพลเมืองให้มีพฤติกรรมตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แก่ การเคารพในหลักการปกครองโดยกฎหมาย การหวงแหนและคุ้มครองรักษาเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญ การยึดถือหลักการของประชาธิปไตยทั้งในแง่ที่เป็นระบอบการเมืองการปกครองและเป็นวิถีชีวิตการรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของรัฐธรรมนูญและการเคารพกฎหมาย การเคารพในสิทธิและเสรีภาพและความสำนึกในหน้าที่ของพลเมือง รวมถึงการพัฒนาบุคลากรฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐในทุกภาคส่วนให้เป็นไปตามครรลองของวิถีทางรัฐธรรมนูญที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชนพร้อม ๆ กันไปกับประโยชน์ส่วนรวมของประเทศทั้งองค์รวมเพื่อเสริมสร้างสำนึกและพฤติกรรมให้สอดคล้องกับการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐด้านต่าง ๆที่มีความสำคัญและจำเป็น ได้แก่

(๑) การเสริมสร้างสำนึกและพฤติกรรมที่สอดคล้องกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และหลักการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

(๒) การเสริมสร้างสำนึกและพฤติกรรมที่สอดคล้องกับหลักการปกครองตามกฎหมายของระบบนิติรัฐโดยการพัฒนาความเป็นพลเมืองตามวิถีทางของ

รัฐธรรมนูญ และการพัฒนาการใช้อำนาจรัฐตามหลักและวิถีทางของรัฐธรรมนูญ

(๓) การเสริมสร้างสำนึกและพฤติกรรมที่สอดคล้องต้องกันระหว่างภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาคองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยการบูรณาการให้เกิดกระบวนการกล่อมเกลาวิถีชีวิตของความเป็นนิติชนพลเมืองตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญร่วมกันทั้งในส่วนของการใช้สิทธิเสรีภาพของภาคประชาสังคมและการใช้อำนาจรัฐของภาครัฐ รวมทั้งการตรวจสอบอำนาจรัฐและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพประชาชนของภาคองค์กรตามรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามหลักและวิถีทางของรัฐธรรมนูญ

๑๕. กรณีตัวอย่างฐานความรู้ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้สร้างเป็นชุมชนวิชาการด้านรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญโดยสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ได้มอบหมายให้สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษาพัฒนาฐานความรู้และสร้างชุมชนวิชาการด้านรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นลำดับแรกเพื่อเตรียมวางรากฐานในส่วนที่เกี่ยวกับองค์ความรู้ไว้สำหรับการสร้างพัฒนาการขั้นสูงของศาลรัฐธรรมนูญในลำดับต่อไป โดยการยกระดับจากการสร้างองค์ความรู้ด้านรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญไปสู่การสร้างนิติชนพลเมืองให้แก่สังคมนิติรัฐซึ่งเป็นการจัดทำภารกิจขั้นสูงของศาลรัฐธรรมนูญโดยการจัดการอบรมในหลักสูตร "การพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ"ขึ้นในอนาคต

ทั้งนี้ดังเห็นได้จากกรณีตัวอย่างฐานความรู้ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้สร้างเป็นชุมชนวิชาการด้านรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญโดยสังเขปดังต่อไปนี้

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗๐ กำหนดให้สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นหน่วยธุรการของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีพันธกิจหลักในการปฏิบัติหน้าที่สนับสนุนคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในทุกด้าน สำหรับในการสนับสนุนทางด้านวิชาการนั้น สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษาซึ่งเป็นหน่วยงานทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ได้ดำเนิน

การเกี่ยวกับกิจกรรมทางวิชาการมาแล้ว ดังนี้

๑๕.๑ การจัดสัมมนาทางวิชาการ

๑) **การจัดสัมมนาทางวิชาการเรื่อง "องค์กรตามรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน"** เผยแพร่ความรู้ให้กับประชาชนในภูมิภาค จำนวน ๒๑ ครั้ง ดังนี้

(๑) จังหวัดขอนแก่น (๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๒)
(๒) จังหวัดสงขลา (๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๒)
(๓) จังหวัดอุบลราชธานี (๒๓ กรกฎาคม ๒๕๔๓)
(๔) จังหวัดเชียงใหม่ (๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔)
(๕) จังหวัดนครศรีธรรมราช (๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๕)
(๖) จังหวัดกาญจนบุรี (๒๗ กันยายน ๒๕๔๕)
(๗) จังหวัดเชียงราย (๒๑ สิงหาคม ๒๕๔๕)
(๘) จังหวัดชลบุรี (๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๕)
(๙) จังหวัดสุราษฎร์ธานี (๑๙ มกราคม ๒๕๔๖)
(๑๐) จังหวัดลำปาง (๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๖)
(๑๑) จังหวัดเลย (๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๖)
(๑๒) จังหวัดภูเก็ต (๑ กันยายน ๒๕๔๖)
(๑๓) จังหวัดเชียงราย (๑๙ มกราคม ๒๕๔๗)
(๑๔) จังหวัดสุโขทัย (๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗)
(๑๕) จังหวัดจันทบุรี(๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗)
(๑๖) จังหวัดนครพนม (๘ กันยายน ๒๕๔๗)
(๑๗) จังหวัดพะเยา (๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๗)
(๑๘) จังหวัดนครศรีธรรมราช (๗ มีนาคม ๒๕๔๘)
(๑๙) จังหวัดเชียงใหม่ (๑๐กรกฎาคม ๒๕๔๘)
(๒๐) จังหวัดมุกดาหาร(๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๘)
(๒๑) จังหวัดแม่ฮ่องสอน (๑๘ มกราคม ๒๕๔๙)

๒) การสัมมนาทางวิชาการที่ร่วมมือกับมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ จำนวน ๑๓ ครั้ง ดังนี้

(๑) "รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป : ความก้าวหน้าและผลสำเร็จ และรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป : ความล้าหลังและอุปสรรค" โรงแรมสยามซิตี้ (๒๗ เมษายน ๒๕๔๔)

(๒) "การกำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐทุก ระดับ (มาตรา ๗๖)" โรงแรมสยามซิตี้ (๑๐ เมษายน ๒๕๔๕)

(๓) "การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามกระบวนการทางศาล รัฐธรรมนูญไทยกับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน" ณ จังหวัดเชียงใหม่ (๒๕ มีนาคม ๒๕๔๖)

(๔) "กึ่งทศวรรษศาลรัฐธรรมนูญกับอนาคตการปฏิรูปการเมืองไทย" โรงแรมอมารี วอเตอร์เกท (๙ เมษายน ๒๕๔๖)

(๕) "การเสริมสร้างหลักนิติธรรมตามกระบวนการทางศาล รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน : บทเรียน ความสำเร็จ และปัญหาอุปสรรค" ณ จังหวัดเชียงราย (๑๙ มกราคม ๒๕๔๗)

(๖) สัมมนาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเอเชีย ครั้งที่ ๒ เรื่อง "Promoting and Strengthening The Rule of Law Through Constitutional Judges" ณ กรุงเทพมหานคร (๓๑ มีนาคม ๒ เมษายน ๒๕๔๗)

(๗) "ศาลรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ" โรงแรมรอยัลออคิด เชอราตัน (๗ เมษายน ๒๕๔๗)

(๘) "ความสัมพันธ์และแนวทางปฏิบัติระหว่างรัฐธรรมนูญยุโรปกับรัฐธรรมนูญประเทศสมาชิก" และ "สิทธิชุมชนกับการร้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ" ณ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

(๒๓-๒๕ มีนาคม ๒๕๔๘)

(๙) "ศาลรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชน: สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๖" โรงแรมอมารี วอเตอร์เกท กรุงเทพฯ (๘ เมษายน ๒๕๔๘)

(๑๐) "การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพประชาชนของประเทศสมาชิกภายใต้รัฐธรรมนูญยุโรป" และเรื่อง "หลักการและแนวทางการสร้างพลวัตในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ" ณ โรงแรมเชอราตัน แกรนด์ สุขุมวิท กรุงเทพมหานคร (๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๘)

(๑๑) "หลักการและแนวทางการสร้างพลวัตในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ" ณ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๘)

(๑๒) "ศาลรัฐธรรมนูญกับการเลือกตั้ง กรณีประสบการณ์ของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน" (The Constitutional Court and General Election: The Federal Constitution Court of Germanys Experience) ณ มหาวิทยาลัยบูรพา จังหวัดชลบุรี (๒๙-๓๐ มีนาคม ๒๕๔๙)

(๑๓) "ศาลรัฐธรรมนูญกับหลักประกันการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชน" โรงแรมอมารี วอเตอร์เกท กรุงเทพฯ (๗ เมษายน ๒๕๔๙)

๓) โครงการอบรมและสัมมนาทางวิชาการที่ร่วมมือกับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

๓.๑ การสัมมนาทางวิชาการเรื่อง เวทีธรรม : การใช้ประโยชน์จากกลไกตามรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จำนวน ๗ ครั้ง ดังนี้

(๑) กรุงเทพมหานคร (๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗)

(๒) จังหวัดตรัง (๔ มีนาคม ๒๕๔๗)

(๓) จังหวัดลำปาง (๒๘ พฤษภาคม ๒๕๔๗)

(๔) จังหวัดชลบุรี(๑ กรกฎาคม ๒๕๔๗)

(๕) จังหวัดมหาสารคาม (๒๓ กรกฎาคม ๒๕๔๗)

(๖) จังหวัดขอนแก่น (๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๗)

(๗) จังหวัดตาก (๖ ตุลาคม ๒๕๔๗)

๓.๒ การจัดฝึกอบรมร่วมกับสำนักเสริมศึกษาและบริการสังคม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หลักสูตร "ปฏิบัติราชการแนวใหม่ภายใต้การปฏิรูปการเมืองและการบริหารราชการในปัจจุบัน" และหลักสูตร "รัฐธรรมนูญสำหรับนักบริหาร นักการเมือง และข้าราชการไทยในยุคปฏิรูป"ตั้งแต่ ปี ๒๕๔๕ - ๒๕๔๙ จำนวน ๒๐ รุ่น

๔) การจัดสัมมนาร่วมกับองค์กรอื่น ๆ

(๑) "เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐" โรงแรมเมอร์เคียว ประตูน้ำ (๑๘ กันยายน ๒๕๔๑)

(๒) "การกำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐทุกระดับ (มาตรา ๗๖)" (ครบรอบ ๔ ปี ศาลรัฐธรรมนูญ) โรงแรมสยามซิตี้ (๑๐ เมษายน ๒๕๔๕)

(๓) "ความเป็นอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับพันธะผูกพันของมติพรรค" โรงแรมเมอร์เคียว ประตูน้ำ (๑๙ มีนาคม ๒๕๔๒)

(๔) "ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ" ห้องประชุมกรมประชาสัมพันธ์ (๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๒)

(๕) "การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ" โรงแรมสยามซิตี้ (๒๖ มกราคม ๒๕๔๓)

(๖) "การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมและมาตรการของรัฐที่ไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรม" โรงแรมสยามซิตี้ (๒๙ มิถุนายน ๒๕๔๓)

(๗) "การเลือกตั้งแบบใหม่กับอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๒" โรงแรมสยามซิตี้ (๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๓)

(๘) "ประชาชนกับการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายและข้อบัญญัติท้องถิ่น" โรงแรมสยามซิตี้ (๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๔)

(๙) "บทบาทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน" โรงแรมเชอราตัน แกรนด์ สุขุมวิท กรุงเทพฯ (๗ พฤษภาคม ๒๕๔๕)

(๑๐) "กฎหมายพรรคการเมือง: โอกาสและข้อจำกัดในการส่งเสริมและพัฒนาพรรคการเมือง" (ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง) โรงแรมเดอะทวิน ทาวเวอร์ (๒๒ กันยายน ๒๕๔๖)

(๑๑) "คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญกับผลผูกพันต่อศาลอื่น" (ร่วมกับสำนักงานศาลปกครองและสำนัก งานศาลยุติธรรม) โรงแรมแกรนด์ เดอวิลล์ (๒๓ กรกฎาคม ๒๕๔๖)

(๑๒) "บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ต่อการมีดุลพินิจส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย" โรงแรมแกรนด์ เดอวิลล์ (๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๖)

(๑๓) "องค์กรอิสระกับสื่อมวลชน" (ร่วมกับคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ) โรงแรมเดอะ ทวิน (๑๓ - ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๗)

(๑๔) การสัมมนาเชิงปฏิบัติการคณะกรรมการองค์กรอิสระ ประจำปี ๒๕๔๖ ณ จังหวัดชลบุรี (๒๒ - ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๖)

(๑๕) การสัมมนาเชิงปฏิบัติเพื่อเสริมสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ประชาธิปไตย ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการ การเลือกตั้ง ณ จังหวัดขอนแก่น (๒๙ กันยายน - ๑ ตุลาคม ๒๕๔๗)

(๑๖) การสัมมนาเชิงปฏิบัติการคณะกรรมการองค์กรอิสระ ประจำปี ๒๕๔๗ ณ โรงแรมรีเจนท์ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี (๘ - ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๗)

(๑๗) "ความรู้และการศึกษาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญ" ร่วมกับคณะนิติศาสตร์ วิทยาลัยโยนก จังหวัดลำปาง (๑๐ มกราคม ๒๕๔๘)

(๑๘) "สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๖" ณ โรงแรมตรัง ถ.วิสุทธิกษัตริย์ กรุงเทพฯ (๒๗ เมษายน ๒๕๔๘)

(๑๙) "สิทธิชุมชนของผู้บริโภค ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๕๗" ณ โรงแรมแกรนด์ เดอวิลล์ กรุงเทพฯ (๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๘)

(๒๐) สัมมนาทางวิชาการร่วมกับมหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี เรื่อง "องค์กรตามรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน" ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี (๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๘)

(๒๑) สัมมนาทางวิชาการร่วมกับมหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม เรื่อง "องค์กรตามรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน" ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม จังหวัดพิษณุโลก (๑๓ มีนาคม ๒๕๔๙)

(๒๒) สัมมนาทางวิชาการร่วมกับมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย เรื่อง "องค์กรตามรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน" ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย จังหวัด

เชียงราย (๑๙ มิถุนายน ๒๕๔๙)

(๒๓) สัมมนาทางวิชาการร่วมกับมหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต เรื่อง "องค์กรตามรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน" ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย จังหวัดภูเก็ต (๑๘ กันยายน ๒๕๔๙)

(๒๔) สัมมนาทางวิชาการร่วมกับมหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด เรื่อง "องค์กรตามรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน" ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย จังหวัดร้อยเอ็ด (๒๕ กันยายน ๒๕๔๙)

๑๕.๒ การวิจัย

โครงการศึกษาวิจัย จำนวน ๒๑ โครงการ คือ

(๑) ศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ

(๒) เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๔ และ ๒๖๖

(๓) ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบท บัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับหรือการกระทำของบุคคลตามมาตรา ๑๙๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

(๔) การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา ๒๘

(๕) วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับศาลรัฐธรรมนูญไทย

(๖) หลักการใช้อำนาจขององค์กรที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

(๗) การออกเสียงประชามติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐

(๘) การให้สิทธิประชาชนฟ้องศาลรัฐธรรมนูญ กรณีละเมิดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

(๙) หลักและวิธีปฏิบัติในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในกรณีที่มีบทบัญญัติว่า ทั้งนี้ เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๑๐) การยกสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาล

(๑๑) กระบวนการกลั่นกรองคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๔

(๑๒) การคุ้มครองชั่วคราวและการบังคับให้เป็นไปตามผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

(๑๓) การขัดกันของการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

(๑๔) การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดและความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดที่ยังไม่ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา

(๑๕) สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนตามรัฐธรรมนูญเน้นศึกษาสิทธิของบุคคล ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาและได้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติตาม มาตรา ๔๖, ๕๖ และมาตรา ๒๙๐ แห่งรัฐธรรมนูญ

(๑๖) หนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

(๑๗) หนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา : ศึกษาเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ

(๑๘) สภาพบังคับของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

(๑๙) การเปลี่ยนแปลงแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ : ผลกระทบต่อผลผูกพันของ คำวินิจฉัย และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๘

(๒๐) การพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๙๘ กับบทบัญญัติของ

กฎหมาย ตามมาตรา ๒๖๔

(๒๑) การใช้สิทธิทางศาลของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๘ ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว

(๒๒) ข้อเสนอในการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ : บทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาล

(๒๓) ข้อเสนอในการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ : บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

(๒๔) คดีรัฐธรรมนูญ : สภาพปัญหาและข้อเสนอแนะ

(**หมายเหตุ:** โครงการลำดับที่ ๑ - ๑๔ ดำเนินการเสร็จแล้ว โครงการลำดับที่ ๑๕ - ๒๑ อยู่ระหว่างดำเนินการของที่ปรึกษา โครงการลำดับที่ ๒๒ - ๒๔ อยู่ระหว่างการพิจารณาสรรหาที่ปรึกษาโครงการ)

๑๕.๓ เอกสารสิ่งพิมพ์ทางวิชาการ

๑) **การพิมพ์วารสารศาลรัฐธรรมนูญ** จำนวน ๒๒ ฉบับ (ปีละ ๓ ฉบับ เริ่มพิมพ์เผยแพร่ฉบับแรกตั้งแต่เดือนมกราคม เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๒)

๒) **การพิมพ์จดหมายข่าวศาลรัฐธรรมนูญ** จำนวน ๔๖ ฉบับ (ปีละ ๖ ฉบับ เริ่มพิมพ์เผยแพร่ฉบับแรกตั้งแต่เดือนกันยายน - ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๑)

๓) **การจัดพิมพ์หนังสือ**

(๑) หนังสือรายงานการวิจัย

- เรื่อง การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา ๒๘
- เรื่อง การยกสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาล
- เรื่อง กระบวนการกลั่นกรองคดีที่เข้าสู่การพิจารณา

ของศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๔

- เรื่อง ศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ
- เรื่อง การให้สิทธิประชาชนฟ้องศาลรัฐธรรมนูญ กรณีละเมิดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ
- เรื่อง การคุ้มครองชั่วคราวและการบังคับให้เป็นไปตามผลของคำวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญ
- รวมบทคัดย่อและบทสรุปสำหรับผู้บริหาร รายงานการศึกษาวิจัยของสำนักงาน ศาลรัฐธรรมนูญ
- เรื่องหลักการใช้อำนาจองค์กรที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

(๒) หนังสือรวมบทความทางวิชาการ

- รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสเปิดสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญแห่งใหม่ (ศาลรัฐธรรมนูญไทย อดีต ปัจจุบัน อนาคต)
- รวมบทความทางวิชาการ ชุดที่ ๑ (ศาลรัฐธรรมนูญไทย)
- รวมบทความทางวิชาการ ชุดที่ ๒ (ศาลรัฐธรรมนูญไทยในสถานการณ์ปฏิรูปการเมือง)
- รวมบทความทางวิชาการ ชุดที่ ๓ (ศาลรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ)
- รวมบทความทางวิชาการ ชุดที่ ๔ (ศาลรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน)
- รวมบทความทางวิชาการ ชุดที่ ๕ (ศาลรัฐธรรมนูญกับหลักประกันการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน)
- รวมบทความทางกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net เล่ม ๑ (๒๕๔๕)
- รวมบทความทางกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.

pub-law.net เล่ม ๒ (๒๕๔๖)

- รวมบทความทางกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www. pub-law.net เล่ม ๓ (๒๕๔๗)
- รวมบทความทางกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www. pub-law.net เล่ม ๔ (๒๕๔๘)
- รวมบทความทางกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www. pub-law.net เล่ม ๕ (๒๕๔๙)

(๓) หนังสือความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ (ฉบับภาษาไทย)

(๔) หนังสือความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ (ฉบับภาษาอังกฤษ)

(๕) หนังสือความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ (ฉบับภาษาฝรั่งเศส)

(๖) หนังสือความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ (ฉบับภาษาเยอรมัน)

(๗) หนังสือแนะนำศาลรัฐธรรมนูญ "The Constitutional Court" (ฉบับภาษาอังกฤษ)

(๘) หนังสือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (ฉบับภาษาไทย - อังกฤษ)

(๙) หนังสือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (ฉบับภาษาไทย - อังกฤษ - ฝรั่งเศส)

(๑๐) หนังสือรวมคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่ปี ๒๕๔๑ - ปัจจุบัน

- ปี ๒๕๔๑ จำนวน ๑ เล่ม
- ปี ๒๕๔๒ จำนวน ๔ เล่ม
- ปี ๒๕๔๓ จำนวน ๖ เล่ม

- ปี ๒๕๔๔ จำนวน ๕ เล่ม (ฉบับพิเศษ ๒ เล่ม)
- ปี ๒๕๔๕ จำนวน ๗ เล่ม
- ปี ๒๕๔๖ จำนวน ๖ เล่ม
- ปี ๒๕๔๗ (ฉบับพิเศษ จำนวน ๒ เล่ม - คำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ และคำวินิจฉัยที่ ๖๐/๒๕๔๘)

(๑๑) หนังสือสรุปคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นภาษาอังกฤษ จำนวน ๓ เล่ม (เล่ม ๑ ปี ค.ศ. ๑๙๙๘ - ๒๐๐๐ เล่ม ๒ ปี ค.ศ. ๒๐๐๑ - ๒๐๐๒ และเล่ม ๓ ปี ค.ศ. ๒๐๐๓)

(๑๒) หนังสือภาพรวมของรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ (โครงการร่วมปลูกต้นไม้ประชาธิปไตย)

(๑๓) หนังสือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและองค์กรส่งเสริมการเมืองภาคพลเมือง

(๑๔) หนังสือรายงานการศึกษาดูงาน ณ สาธารณรัฐฝรั่งเศส

(๑๕) หนังสือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพประชาชนของประเทศสมาชิกภายใต้รัฐธรรมนูญยุโรปและหลักการและแนวทางการสร้างพลวัตในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

๑๕.๔ การศึกษาดูงาน

๑) การศึกษาดูงานและการจัดการประชุมสัมมนาต่างประเทศ

(๑) การเดินทางไปศึกษาดูงาน ณ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ของประธานศาลรัฐธรรมนูญและคณะ ระหว่างวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ถึง วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๕

(๒) การเดินทางไปประชุมโต๊ะกลมประจำปีระหว่างประเทศ ครั้งที่ ๑๙ เรื่อง "รัฐธรรมนูญและการเลือกตั้ง" ณ เมือง Aix - en - Provence ประเทศฝรั่งเศส โดยเลขาธิการ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ในระหว่างวันที่ ๙ - ๑๗ กันยายน ๒๕๔๖

(๓) การเดินทางไปศึกษาดูงาน ณ สาธารณรัฐประชาชนจีน โดยประธานศาลรัฐธรรมนูญและคณะในระหว่างวันที่ ๑๖ - ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๗

(๔) การเดินทางไปศึกษาดูงาน ณ สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม โดยประธานศาลรัฐธรรมนูญและคณะ ในระหว่างวันที่ ๖- ๙ สิงหาคม ๒๕๔๗

(๕) การเดินทางไปประชุมโต๊ะกลมประจำปีระหว่างประเทศครั้งที่ ๒๐ เรื่อง "Juridictions ordinaries, jurisdictions constitutionnelle et jurisdictions supranationales" ณ เมือง Aix - en Provence ประเทศฝรั่งเศส โดยเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ในระหว่างวันที่ ๑๔ - ๒๐ กันยายน ๒๕๔๗

(๖) การเดินทางไปจัดประชุมสัมมนาความร่วมมือระหว่างศาลรัฐธรรมนูญไทยกับตุลาการรัฐธรรมนูญกัมพูชา ณ ราชอาณาจักรกัมพูชา โดยประธานศาลรัฐธรรมนูญและคณะ ในระหว่างวันที่ ๒๖ - ๒๙ กันยายน ๒๕๔๗

(๗) การเดินทางไปศึกษาดูงาน ณ ประเทศฝรั่งเศส โดยประธานศาลรัฐธรรมนูญและคณะ ในระหว่างวันที่ ๑๓ - ๑๙ มีนาคม ๒๕๔๘

(๘) การเดินทางไปศึกษาดูงาน ณ แขวงจำปาสัก สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว โดยประธานศาลรัฐธรรมนูญและคณะ ในวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๔๘

(๙) การเดินทางไปร่วมสัมมนาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเอเชียครั้งที่ ๓ ณ ประเทศมองโกเลีย ระหว่างวันที่ ๕ - ๙

กันยายน ๒๕๔๘

(๑๐) การเดินทางไปร่วมประชุมนานาชาติร่วมกับมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ ในหัวข้อ "Democracy and the Rule of Law : The ๒๐๐๖ KAS Democracy Report" และหัวข้อ "Promotion of Human Rights as Mandate of Political Foundation" ณ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ระหว่างวันที่ ๒๘ มกราคม - ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ โดยท่านนพดล เฮงเจริญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(๑๑) การเดินทางไปศึกษาดูงานของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและคณะ ณ กรุงปารีสและเมืองสตราบูร์ก สาธารณรัฐฝรั่งเศส ระหว่างวันที่ ๑๕๒๖ มีนาคม ๒๕๔๙

(๑๒) การเดินทางไปศึกษาดูงานของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและคณะ ณ สาธารณรัฐเกาหลีและประเทศญี่ปุ่น ระหว่างวันที่ ๒๕ มิถุนายน - ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๙

(๑๓) การเดินทางไปศึกษาดูงานของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและคณะ ณ สาธารณรัฐเกาหลีและประเทศญี่ปุ่น ระหว่างวันที่ ๑๗ กันยายน - ๒๓ กันยายน ๒๕๔๙

(๑๔) การเดินทางไปศึกษาดูงานของข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ณ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ระหว่างวันที่ ๒๔ กันยายน - ๒๘ กันยายน ๒๕๔๙

๒) ศาลรัฐธรรมนูญไทยเป็นเจ้าภาพต้อนรับการเข้าเยี่ยม หรือศึกษาดูงานขององค์กรหรือบุคคลจากต่างประเทศ

(๑) การศึกษาดูงานโดย องค์กรนักศึกษากฎหมายแห่งอาเซียน แห่งประเทศไทย (ASEAN Law Students Association "ALSA") ในวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๔๔

(๒) การศึกษาดูงานโดย ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายระหว่างประเทศ ของพม่า ในวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๔

(๓) การศึกษาดูงานโดยคณะผู้แทนองค์กรด้านนิติบัญญัติแห่งรัฐสภาอินโดนีเซีย The Legislative Body of the Indonesian Parliament (DPR-RI) ในวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๕

(๔) การศึกษาดูงานโดย ศาสตราจารย์ ดร. Heinrich Siedentopf และ ศาสตราจารย์ ดร. Karl - Peter Sommermann จาก The German - ASEAN Parliamentary Sciences of Speyer ในวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๕

(๕) การศึกษาดูงานโดย Dr. Dietmar Kansy สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน และประธานแห่ง The German - ASEAN Parliamentary Friendship Group ในวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๔๕

(๖) การศึกษาดูงานโดย องค์กรด้านการปราบปรามการทุจริตประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย The Indonesian Commission for the Wealth of State Officials (KPKPN) ในวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕

(๗) การศึกษาดูงานโดย คณะกรรมาธิการที่ปรึกษาประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย Working Committee of People's Consultative Assembly of the Republic of Indonesia (MPR - RI) ในวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๕

(๘) การศึกษาดูงานโดย นาง Hina Jilani ผู้แทนพิเศษของเลขาธิการสหประชาชาติในเรื่องผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชน

เยือนไทย ในวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๔๖

(๙) การศึกษาดูงานโดย ผู้แทนจาก Administrative Control Authority ประเทศสาธารณรัฐอาหรับอียิปต์ในวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๔๖

(๑๐) การต้อนรับและหารือความร่วมมือกับคณะผู้ศึกษาเบื้องต้นโครงการเทคนิคความร่วมมือเพื่อสนับสนุนการบริหารการจัดการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประเทศญี่ปุ่น (JICA Legal and Judicial Development Project) ณ ศาลรัฐธรรมนูญ ในวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๖

(๑๑) การต้อนรับและหารือข้อราชการเกี่ยวกับแนวทางความร่วมมือระหว่างสถานเอกอัครราชทูตฝรั่งเศสกับศาลรัฐธรรมนูญไทย ณ ศาลรัฐธรรมนูญ ในวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๖

(๑๒) การต้อนรับและหารือความร่วมมือกับคณะผู้ศึกษาเบื้องต้นโครงการเทคนิคความร่วมมือเพื่อสนับสนุนการบริหารการจัดการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประเทศลาว (JICA Legal and Judicial Development Project in Lao) ณ ศาลรัฐธรรมนูญ ในวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๔๖

(๑๓) การศึกษาดูงานโดย Dr. jur Reinhard Lehr และคณะผู้แทนด้านกฎหมายจากประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ในวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๖

(๑๔) การสัมมนาระหว่างสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญร่วมกับสถานเอกอัครราชทูตฝรั่งเศสประจำประเทศไทย ณ จังหวัดกาญจนบุรี ในวันที่ ๑๕ - ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๖

(๑๕) การศึกษาดูงานโดย Mr. Maruar Siahaan ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ในวันที่ ๑๙

พฤศจิกายน ๒๕๔๖

(๑๖) การศึกษาดูงานโดย นายหวู ดึ๊ก เขียน (Vu Duc Khien) ประธานคณะกรรมาธิการกฎหมาย สภาแห่งชาติเวียดนามและคณะ ในวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๔๖

(๑๗) การศึกษาดูงานโดย คณะข้าราชการของประเทศสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ในวันที่ ๑๒ กุมภาพันธุ์ ๒๕๔๗

(๑๘) การศึกษาดูงาน โดย Mr. Nguyen Van Yen รองประธานสภาแห่งชาติ สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามและคณะ ในวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๗

(๑๙) การศึกษาดูงานโดย คณะผู้แทนจากกระทรวงตรวจสอบประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ในวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๗

(๒๐) การศึกษาดูงานโดย ผู้แทนจากหน่วยงาน Administrative Control Authority (ACA) สาธารณรัฐอาหรับอียิปต์ ในวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๔๗

(๒๑) การเข้าพบหารือประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดย คณะผู้แทนด้านกฎหมายจากประเทศสวีเดน (The Department of East European Studies) มี Prof. Mr. Anders Fogelklou, Uppsala Uppsala University เป็นหัวหน้าคณะในวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘

(๒๒) การต้อนรับและหารือกับคณะอุปทูตแห่งประเทศสวิสเซอร์แลนด์ ประจำประเทศไทย ในเรื่องข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับการปกครอง กฎหมาย และประชาสังคม ณ ศาลรัฐธรรมนูญ ในวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘

(๒๓) การต้อนรับและหารือความร่วมมือกับ H.E. Pro

Dr.Hasjim Djalal กรรมาธิการด้านทะเลแห่งชาติและที่ปรึกษาพิเศษรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการทะเลและประมง สาธารณรัฐอินโดนีเซีย คณะเจ้าหน้าที่สถานทูตสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ณ ศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๔๘

(๒๔) การศึกษาดูงานของคณะนักศึกษากฎหมายแห่งเอเชีย จำนวน ๑๒๐ คน โดยการประสานงานขององค์กรนักศึกษากฎหมายแห่งเอเซียน (ประเทศไทย) Asian Law Students Association(Thailand) เมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๘

(๒๖) การต้อนรับและหารือความร่วมมือกับ H.E. Mr. Pieter JoZef Theofile Marres เอกอัครราชทูตวิสามัญผู้มีอำนาจแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ประจำประเทศไทย ณ ศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๘

(๒๗) การประชุมความร่วมมือทางวิชาการและการเลี้ยงรับรองอาหารกลางวันเนื่องในโอกาสที่ Dr. Lars Peter Schmidt เข้ารับตำแหน่งผู้แทนมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ ประจำประเทศไทย เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๘ ณ โรงแรมรอยัลปริ๊นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ

(๒๘) การต้อนรับและหารือความร่วมมือกับ Dr. Norbert Lammert รองประธานรัฐสภาเยอรมนี และรองประธานมูลนิธิคอนราดอาเดนาวร์ เพื่อแลกเปลี่ยนความเห็นทั่วไปในเรื่องรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญของไทยและเยอรมนี ณ ศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๘

(๒๙) การเยือนศาลรัฐธรรมนูญไทยโดยศาสตราจารย์ ดร.ฌอง

บทที่ ๕

ก้าวต่อไปของศาลรัฐธรรมนูญสู่ทศวรรษใหม่ของนิติรัฐไทย

ในรอบ ๑๐ ปีที่ผ่านมาของศาลรัฐธรรมนูญไทย (พุทธศักราช ๒๕๔๑-๒๕๕๐) ศาลรัฐธรรมนูญ ได้ปฏิบัติพันธกิจสำคัญ ๆ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ตามที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ ๓ ได้แก่ การคุ้มครองหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ สำหรับก้าวต่อไปของศาลรัฐธรรมนูญสู่ทศวรรษใหม่ของนิติรัฐไทย ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ศาลรัฐธรรมนูญยังคงยึดพันธกิจดังกล่าวเป็นแนวทางหลักในการดำเนินงาน

โดยศาลรัฐธรรมนูญได้กำหนดยุทธศาสตร์เชิงรุกในการดำเนินงาน รวม ๔ ยุทธศาสตร์ ดังนี้

(๑) ยุทธศาสตร์การพัฒนากระบวนการวินิจฉัยคดีและยกระดับมาตรฐานการพิจารณาคดีสู่ระดับสากล

ยุทธศาสตร์การพัฒนากระบวนการวินิจฉัยคดี และยกระดับมาตรฐานการพิจารณาคดีสู่ระดับสากล เป็นยุทธศาสตร์หลักของศาลรัฐธรรมนูญ ด้วยการสร้างความพร้อมและเสริมสร้างความเข้มแข็งของศาลรัฐธรรมนูญทั้งการพัฒนาองค์กร บุคลากรและระบบการนั่งพิจารณาคดีเพื่อให้คู่กรณีได้รับการอำนวยความยุติธรรมจากศาลรัฐธรรมนูญที่ถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม ทำให้ประชาชนเชื่อมั่นและศรัทธาในศาลรัฐธรรมนูญ โดยมีกลยุทธ์รองรับการดำเนินการ ดังนี้

(๑.๑) พัฒนากระบวนการวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญ

(๑.๒) พัฒนาขีดสมรรถนะองค์กรและบุคลากรที่อยู่ในกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญ

(๑.๓) พัฒนางานวิจัยในการสนับสนุนกระบวนการวินิจฉัยคดีและกิจการของศาลรัฐธรรมนูญและสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

(๒) ยุทธศาสตร์การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การพัฒนาประชาธิปไตยและการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญ

การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและการพัฒนาประชาธิปไตยถือเป็นภารกิจหลักเช่นเดียวกัน จึงจำเป็นต้องให้ความรู้ ความเข้าใจในด้านสิทธิและวิธีรักษาสิทธิเสรีภาพให้แก่ประชาชนเพื่อให้สามารถปกป้องและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของตนตามที่กฎหมายให้การรับรองและคุ้มครอง ขณะเดียวกันประชาชนต้องทราบถึงภารกิจ หน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและช่องทาง วิธีการที่จะเข้ามารับบริการด้านการอำนวยความยุติธรรมของศาลรัฐธรรมนูญได้อย่างถูกต้อง รวมทั้ง มีการดำเนินงานในการพัฒนาประชาธิปไตย โดยมีกลยุทธ์รองรับการดำเนินงาน ดังนี้

(๒.๑) เผยแพร่และให้ความรู้เกี่ยวกับบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการปกป้องคุ้มครองสิทธิของประชาชน

(๒.๒) สร้างจิตสำนึกและพฤติกรรมที่สอดคล้องกับการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ และการพัฒนาประชาธิปไตย

(๒.๓) พัฒนาการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและการพัฒนาประชาธิปไตย

(๓) ยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์กรและบุคลากรสู่ความเป็นเลิศในระดับสากล

เพื่อให้การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ประสบผลสำเร็จจำเป็นต้องมีระบบสนับสนุนการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ มีการนำเทคโนโลยี

สารสนเทศและการบริหารจัดการแนวใหม่เข้ามาเป็นเครื่องมือสำหรับช่วยในการดำเนินการ กับต้องมีการพัฒนาบุคลากรให้มีศักยภาพสามารถปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับทิศทางการดำเนินงานขององค์กร โดยมีกลยุทธ์ รองรับการดำเนินงาน ดังนี้

(๓.๑) เสริมสร้างวัฒนธรรมและค่านิยมร่วมขององค์กร โดยยึดหลักธรรมาภิบาลและมุ่งสู่ความเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้

(๓.๒) พัฒนาระบบงานให้มีคุณภาพมาตรฐานเป็นที่ยอมรับจากตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและหน่วยงานภายนอก

(๓.๓) พัฒนาระบบฐานข้อมูลเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อสนับสนุนกระบวนการวินิจฉัยคดีและการบริหารงานคดี รวมถึงการบริหารจัดการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

(๓.๔) พัฒนาบุคลากรสู่ความเป็นเลิศ

(๓.๕) พัฒนาสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ

(๔) ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างและพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือกับองค์กรภายนอก ทั้งในประเทศและต่างประเทศ

เพื่อให้บรรลุซึ่งวิสัยทัศน์ของศาลรัฐธรรมนูญการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย จำเป็นต้องพัฒนาทั้งทางด้านวิชาการและทางด้านการปฏิบัติการ ซึ่งการพัฒนาทางวิชาการ รวมทั้งการพัฒนาทางด้านการปฏิบัติการจำเป็นจะต้องสร้างเครือข่ายความร่วมมือทางด้านวิชาการและการปฏิบัติงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและต่างประเทศ โดยมีกลยุทธ์รองรับการดำเนินงาน ดังนี้

(๔.๑) สร้างเครือข่ายความร่วมมือกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ศาล และหน่วยงานอื่น รวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอก

(๔.๒) ริเริ่มให้มีการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือกับภาคีหรือสมาคมระหว่างประเทศในรูปแบบต่าง ๆ

นอกจากนี้แล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีภารกิจเพิ่มขึ้นในพันธกิจทั้ง ๓ ด้านดังนี้

๑) ด้านการคุ้มครองหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีสถานะที่แตกต่างจากพระราชบัญญัติทั่วไป กล่าวคือ ก่อนที่จะนำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑ กำหนดเป็นบทบังคับว่าต้องส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อน โดยมีหลักเกณฑ์ว่า เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐ มี ๙ ฉบับคือ

(๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

(๒) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(๓) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

(๔) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

(๕) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(๖) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(๗) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน

(๘) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๙) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

กล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีความเกี่ยวเนื่องโดยตรงกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑ กำหนดเป็นบทบังคับว่าต้องส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อน ถือได้ว่าเป็นพัฒนาการของการคุ้มครองหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งแตกต่างกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่กำหนดให้การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเหมือนกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติทั่วไป

๒) ด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงตามมาตรา ๒๑๒ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่ต้องเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำร้องให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ดี ในระหว่างที่ยังไม่ได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับ รัฐธรรมนูญได้กำหนดบทเฉพาะกาลให้ศาลรัฐธรรมนูญออกเป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัยได้ แต่ทั้งนี้ต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นวันประกาศใช้บังคับข้อกำหนดฯ

ปัจจุบันศาลรัฐธรรมนูญได้ออกข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาใช้บังคับแล้ว ซึ่งตามข้อกำหนด ฯ ข้อ ๒๑ และข้อ ๒๒ บัญญัติว่า

"ข้อ ๒๑ บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้

การใช้สิทธิตามวรรคหนึ่งต้องเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๑๑ มาตรา ๒๔๕ (๑) และมาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) ของรัฐธรรมนูญ"

"ข้อ ๒๒ การยื่นคำร้องของบุคคลตามข้อ ๒๑ นอกจากต้องดำเนินการตาม ข้อ ๑๘ แล้ว ให้ระบุเหตุที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้วด้วย"

การใช้สิทธิของบุคคลในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ต้องเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว หมายความว่า หากบุคคลใดสามารถใช้สิทธิทางศาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ หรือสามารถใช้สิทธิโดยการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา ๒๔๕ (๑) หรือสามารถใช้สิทธิโดยการร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามมาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) ได้ บุคคลนั้นจะต้องใช้สิทธิตามช่องทางนั้นก่อน นอกจากว่าไม่สามารถใช้สิทธิตามช่องทางนั้นได้แล้ว จึงจะมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น การให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรอง

ไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงถือว่าเป็นพัฒนาการของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

๓) ด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจกับศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของคณะรัฐมนตรีเพิ่มขึ้น ซึ่งไม่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จำนวน ๒ เรื่อง ดังนี้

(๑) การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการตราพระราชกำหนด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจตราพระราชกำหนดใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติภายใต้เงื่อนไขไว้ ๒ ประการ คือ

เงื่อนไขที่ ๑ ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ

เงื่อนไขที่ ๒ การตราพระราชกำหนดตามเงื่อนไขที่ ๑ ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

เมื่อพระราชกำหนดมีผลใช้บังคับแล้ว คณะรัฐมนตรีจะต้องเสนอพระราชกำหนดนั้น ต่อรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นต่อไป และในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภายังไม่ได้อนุมัติพระราชกำหนดนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า

พระราชกำหนดนั้นไม่ เป็นไปตามเงื่อนไข และให้ประธานแห่งสภานั้นส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติให้อำนาจกับศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดเฉพาะเงื่อนไขที่ ๑ เท่านั้น ดังนั้นจึงถือว่าการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นพัฒนาการของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอีกประการหนึ่ง

(๒) การพิจารณาวินิจฉัยว่าหนังสือสัญญาใดต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนหรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติให้อำนาจกับศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาว่าหนังสือสัญญาใดที่ฝ่ายบริหารทำความตกลงกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนหรือไม่ตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ซึ่งหนังสือสัญญาดังกล่าวได้แก่

๑) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย

๒) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ

๓) หนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา

๔) หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต?อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง

๕) หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หากเห็นว่าหนังสือสัญญาใดเป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน ให้เสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดว่าหนังสือสัญญาดังกล่าว ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาหรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ วรรคหก

กรณีที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติให้อำนาจกับศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาวินิจฉัยว่า หนังสือสัญญาใดที่ฝ่ายบริหารทำความตกลงกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนหรือไม่ นั้น ถือว่าเป็นพัฒนาการของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเช่นเดียวกัน

พันธกิจตามรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญในทศวรรษใหม่ (พุทธศักราช ๒๕๕๑ - ๒๕๖๐) จึงเป็นสิ่งสำคัญที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องปฏิบัติให้บรรลุ เพื่อให้รัฐไทยเป็นรัฐที่เรียกได้ว่าเป็น "นิติรัฐ" อย่างแท้จริง

ภาคผนวก

(๑) รายชื่อประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

ที่	ชื่อ - สกุล	ที่มา	ดำรงตำแหน่ง
๑.	นายเชาวน์ สายเชื้อ	ผู้ทรงคุณวุฒิ สาขารัฐศาสตร์	ประธานศาลรัฐธรรมนูญ (๑๑ เมษายน ๒๕๔๑ - ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๒)
๒.	ศาสตราจารย์ ดร.โกเมน ภัทรภิรมย์	ผู้ทรงคุณวุฒิ สาขานิติศาสตร์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (๑๑ เมษายน ๒๕๔๑ - ๑ มีนาคม ๒๕๔๔)
๓.	นายจุมพล ณ สงขลา	ผู้พิพากษาในศาลฎีกา	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (๑๑ เมษายน ๒๕๔๑ - ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙)
๔.	พลโท จุล อติเรก	ผู้ทรงคุณวุฒิ สาขานิติศาสตร์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (๑๑ เมษายน ๒๕๔๑ - ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๕)
๕.	ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวนิช	ผู้ทรงคุณวุฒิ สาขารัฐศาสตร์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (๑๑ เมษายน ๒๕๔๑ - ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๓)
๖.	นายประเสริฐ นาสกุล	ผู้ทรงคุณวุฒิ สาขานิติศาสตร์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (๑๑ เมษายน ๒๕๔๑ - ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓) ประธานศาลรัฐธรรมนูญ (๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ - ๘ กันยายน ๒๕๔๔)

ที่	ชื่อ - สกุล	ที่มา	ดำรงตำแหน่ง
๗.	นายปรีชา เฉลิมวณิชย์	ผู้พิพากษาในศาลฎีกา	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (๑๑ เมษายน ๒๕๔๑ - ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙)
๘.	นายมงคล สระฏัน	ผู้พิพากษาในศาลฎีกา	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (๑๑ เมษายน ๒๕๔๑ - ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙)
๙.	นายสุจินดา ยงสุนทร	ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (๑๑ เมษายน ๒๕๔๑ - ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๕)
๑๐.	นายสุวิทย์ ธีรพงษ์	ผู้พิพากษาในศาลฎีกา	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (๑๑ เมษายน ๒๕๔๑ - ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙)
๑๑.	ศาสตราจารย์ อนันต์ เกตุวงศ์	ผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (๑๑ เมษายน ๒๕๔๑ - ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๕)
๑๒.	ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ	ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (๑๑ เมษายน ๒๕๔๑ - ๑๓ มีนาคม ๒๕๔๕) ประธานศาลรัฐธรรมนูญ (๑๔ มีนาคม ๒๕๔๕ - ๓ ตุลาคม ๒๕๔๕)
๑๓.	นายอุระ หวังอ้อมกลาง	ผู้พิพากษาในศาลฎีกา	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (๑๑ เมษายน ๒๕๔๑ - ๒ สิงหาคม ๒๕๔๙) ประธานศาลรัฐธรรมนูญ (๓ สิงหาคม ๒๕๔๙ - ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙)

ที่	ชื่อ - สกุล	ที่มา	ดำรงตำแหน่ง
๑๔.	ศาสตราจารย์ ดร.สุจิต บุญบงการ	ผู้ทรงคุณวุฒิ สาขารัฐศาสตร์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ - ๑๒ สิงหาคม ๒๕๔๗)
๑๕.	ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ	ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (๒๙ กันยายน ๒๕๔๓ - ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๖) ประธานศาลรัฐธรรมนูญ (๒๘ มีนาคม ๒๕๔๖ - ๗ พฤษภาคม ๒๕๔๘)
๑๖.	นายผัน จันทรปาน	ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (๒๙ กันยายน ๒๕๔๓ - ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙)
๑๗.	ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์	ผู้ทรงคุณวุฒิ สาขารัฐศาสตร์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (๒๗ ตุลาคม ๒๕๔๓ - ๑๐ ธันวาคม ๒๕๔๖)
๑๘.	นายศักดิ์ เตชาชาญ	ผู้ทรงคุณวุฒิ สาขานิติศาสตร์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (๓ มิถุนายน ๒๕๔๔ - ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙)
๑๙.	นายจิระ บุญพจนสุนทร	ผู้ทรงคุณวุฒิ สาขานิติศาสตร์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (๑๔ มีนาคม ๒๕๔๕ - ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙)
๒๐.	นายมานิต วิทยาเต็ม	ผู้ทรงคุณวุฒิ สาขานิติศาสตร์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (๒๘ มีนาคม ๒๕๔๖ - ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙)
๒๑.	นายสุธี สุทธิสมบูรณ์	ผู้ทรงคุณวุฒิ สาขานิติศาสตร์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (๒๘ มีนาคม ๒๕๔๖ - ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙)

ที่	ชื่อ - สกุล	ที่มา	ดำรงตำแหน่ง
๒๒.	ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัศวโรจน์	ผู้ทรงคุณวุฒิ สาขานิติศาสตร์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (๒๘ มีนาคม ๒๕๔๖ - ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙)
๒๓	พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวโช	ผู้ทรงคุณวุฒิ สาขารัฐศาสตร์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (๒๘ มีนาคม ๒๕๔๖ - ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙)
๒๔.	นายอภัย จันทนจุลกะ	ผู้ทรงคุณวุฒิ สาขารัฐศาสตร์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๗ - ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙)
๒๕.	นายนพดล เฮงเจริญ	ผู้ทรงคุณวุฒิ สาขารัฐศาสตร์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (๕ ธันวาคม ๒๕๔๗ - ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙)
๒๖.	นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี	ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (๓ สิงหาคม ๒๕๔๙ - ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙)

(๒) รายชื่อประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ รองประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญและคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙

ที่	ชื่อ - สกุล	ที่มา	ดำรงตำแหน่ง
๑.	นายปัญญา ถนอมรอด	ประธานศาลฎีกา	ประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ - ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๐)

ที่	ชื่อ - สกุล	ที่มา	ดำรงตำแหน่ง
๒.	ศาสตราจารย์ ดร. อักขราทร จุฬารัตน	ประธานศาลปกครอง	รองประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ - ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๐)
๓.	หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์	ผู้พิพากษาในศาลฎีกา	ตุลาการรัฐธรรมนูญ (๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ - ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๐)
๔.	นายสมชาย พงษธา	ผู้พิพากษาในศาลฎีกา	ตุลาการรัฐธรรมนูญ (๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ - ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๐)
๕.	นายกิติศักดิ์ กิติคุณไพโรจน์	ผู้พิพากษาในศาลฎีกา	ตุลาการรัฐธรรมนูญ (๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ - ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๐)
๖.	นายธานิศ เกศวพิทักษ์	ผู้พิพากษาในศาลฎีกา	ตุลาการรัฐธรรมนูญ (๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ - ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๐)
๗.	นายนุรักษ์ มาประณีต	ผู้พิพากษาในศาลฎีกา	ตุลาการรัฐธรรมนูญ (๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ - ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๐)
๘.	นายจรัญ หัตถกรรม	ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด	ตุลาการรัฐธรรมนูญ (๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ - ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๐)
๙.	นายวิชัย ชื่นชมพูนุท	ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด	ตุลาการรัฐธรรมนูญ (๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ - ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๐)

(๓) รายชื่อประธานศาลรัฐธรรมนูญ รองประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (บทเฉพาะกาล)

ที่	ชื่อ - สกุล	ที่มา	ดำรงตำแหน่ง*
๑.	นายปัญญา ถนอมรอด	ประธานศาลฎีกา	ประธานศาลรัฐธรรมนูญ (๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ - ๓๐ กันยายน ๒๕๕๐)
๒.	นายวิรัช ลิ้มวิชัย	ประธานศาลฎีกา	ประธานศาลรัฐธรรมนูญ (๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ - ....)
๓.	ศาสตราจารย์ ดร.อักขราทร จุฬารัตน	ประธานศาลปกครอง	รองประธานศาลรัฐธรรมนูญ (๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ - ....)
๔.	หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์	ผู้พิพากษาในศาลฎีกา	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ - ....)
๕	นายสมชาย พงษธา	ผู้พิพากษาในศาลฎีกา	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ - ....)
๖.	นายกิติศักดิ์ กิติคุณไพโรจน์	ผู้พิพากษาในศาลฎีกา	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ - ....)
๗.	นายธานิศ เกศวพิทักษ์	ผู้พิพากษาในศาลฎีกา	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ - ....)
๘.	นายนุรักษ์ มาประณีต	ผู้พิพากษาในศาลฎีกา	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ - ....)
๙.	นายจรัญ หัตถกรรม	ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ - ....)
๑๐.	นายวิชัย ชื่นชมพูนุท	ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ - ....)

* ดำรงตำแหน่งตามบทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๐ จนกว่าจะมีการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ (นายปัญญา ถนอมรอด ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๐ เนื่องจากพ้นจากตำแหน่งประธานศาลฎีกาในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๐)

(๔) รายชื่อคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐*

ที่	ชื่อ - สกุล	ที่มา	ดำรงตำแหน่ง*
๑	นายจรัญ ภักดีธนากุล	ผู้ทรงคุณวุฒิ สาขานิติศาสตร์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
๒.	นายจรูญ อินทจาร	ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
๓.	นายเฉลิมพล เอกอุรุ	ผู้ทรงคุณวุฒิ สาขารัฐศาสตร์ฯ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
๔.	นายชัช ชลวร	ผู้พิพากษาในศาลฎีกา	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
๕.	นายนุรักษ์ มาประณีต	ผู้พิพากษาในศาลฎีกา	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
๖.	นายบุญส่ง กุลบุปผา	ผู้พิพากษาในศาลฎีกา	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
๗.	นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์	ผู้ทรงคุณวุฒิ สาขานิติศาสตร์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
๘.	นายสุพจน์ ไข่มุกต์	ผู้ทรงคุณวุฒิ สาขารัฐศาสตร์ฯ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
๙.	นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี	ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

* รายชื่อคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (เรียงตามลำดับอักษร) นี้อยู่ระหว่างขั้นตอนการแต่งตั้งตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐

(๕) รายชื่อผู้บริหารสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่	ชื่อ - สกุล	ตำแหน่ง
๑.	นายไพบูลย์ วราหะไพฑูรย์	เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
๒.	นายสนิท จรอนันต์	รองเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
๓.	นายนภดล ช. สรพงษ์	รองเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
	กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านคดีและวิชาการ	
๔.	นายเชาวนะ ไตรมาศ	ผู้เชี่ยวชาญด้านคดีและวิชาการ
๕.	นายปัญญา อุดชาชน	ผู้เชี่ยวชาญด้านคดีและวิชาการ
๖.	นายพิมล ธรรมพิทักษ์พงษ์	ผู้เชี่ยวชาญด้านคดีและวิชาการ
๗.	นางขนิษฐา โตโพธิ์ไทย	ผู้เชี่ยวชาญด้านคดีและวิชาการ
๘.	นายสาโรช โชติพันธุ์	ผู้เชี่ยวชาญด้านคดีและวิชาการ
๙.	นางพรทิภา ไสวสุวรรณวงศ์	ผู้เชี่ยวชาญด้านคดีและวิชาการ
	สำนักประธานศาลรัฐธรรมนูญ	
๑๐.	นางวิภาวรรณ หะวานนท์	ผู้อำนวยการสำนักประธานศาลรัฐธรรมนูญ
๑๑.	นางสาววราภรณ์ อมราพิทักษ์	ผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบายและกฎหมาย
	สำนักอำนวยกิจการศาลรัฐธรรมนูญ	
๑๒.	นายสุทธิรักษ์ ทรงศิวิไล	ผู้อำนวยการสำนักอำนวยกิจการศาลรัฐธรรมนูญ
๑๓.	นายธีรพงษ์ ธิติธางกูร	ผู้เชี่ยวชาญด้านพัฒนาบุคลากรและระเบียบ
๑๔.	นายเตชภัทร โพธิ์เดช	ผู้อำนวยการส่วนบริหารและพัฒนาบุคคล
๑๕.	นางอัจฉรียา อนันตพงศ์	ผู้อำนวยการส่วนการคลังและพัสดุ
๑๖.	พันจ่าโท ชวลิต ศรีโฉมงาม	ผู้อำนวยการส่วนประชาสัมพันธ์

ที่	ชื่อ - สกุล	ตำแหน่ง
	ศูนย์เทคโนโลยีและข้อมูลสารสนเทศ	
๑๗.	นางจริยา อัศวรักษ์	ผู้อำนวยการศูนย์เทคโนโลยีและข้อมูลสารสนเทศ
๑๘.	นางสาวกฤติยา อัตถากร	รักษาการในตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญด้านสารสนเทศและข้อมูลสารสนเทศ
๑๙.	นายชาญฉกรรจ์ วีระขจร	ผู้อำนวยการส่วนพัฒนาระบบและข้อมูลสารสนเทศ
๒๐.	นายชัยวิทย์ เดชมโนไพบูลย์	ผู้อำนวยการส่วนนโยบายและแผน
๒๑.	นางนันท์นภัส ปัญญาวานันท์	ผู้อำนวยการส่วนสารนิเทศ
	กลุ่มงานคดี ๑	
๒๒.	นายสมฤทธิ์ ไชยวงค์	ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี ๑
	กลุ่มงานคดี ๒	
๒๓.	นางฉัตรแก้ว เลิศไพฑูรย์	ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี ๒
	กลุ่มงานคดี ๓	
๒๔.	พันโท ภาคภูมิ ศิลารัตน์	ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี ๓
	กลุ่มงานคดี ๔	
๒๕.	นายกมล โสตถิโภคา	ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี ๔
	กลุ่มงานคดี ๕	
๒๖.	นายสำราญ นาบุตร	ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี ๕
	กลุ่มงานคดี ๖	
๒๗.	นายสิทธิพร เศาภายน	ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี ๖

ที่	ชื่อ - สกุล	ตำแหน่ง
	กลุ่มงานคดี ๗	
๒๘.	พันโท ณัติพนธ์ สุขยิ่ง	รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการ
	กลุ่มงานคดี ๘	
๒๙.	นายกาญจน์ วรกุล	ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี ๘
	สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา	
๓๐.	นายเชาวนะ ไตรมาศ	รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการสถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา
๓๑.	นายบุญเสริม นาคสาร	ผู้อำนวยการกลุ่มงานวิจัยและพัฒนารัฐธรรมนูญ
๓๒.	นายมนตรี กนกวารี	ผู้อำนวยการกลุ่มงานประสานงานศาลรัฐธรรมนูญระหว่างประเทศและวิเทศสัมพันธ์

(๖) รายชื่อคณะทำงานจัดทำหนังสือ "๑๐ ปี ศาลรัฐธรรมนูญไทย : สู่ทศวรรษใหม่ของนิติรัฐไทย"

๑. นายไพบูลย์ วราหะไพฑูรย์ เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ	ที่ปรึกษาคณะทำงาน
๒. นายนภดล ช. สรพงษ์ รองเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ	ที่ปรึกษาคณะทำงาน
๓. นายสนิท จรอนันต์ รองเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ	ประธานคณะทำงาน
๔. นายเชาวนะ ไตรมาศ ผู้เชี่ยวชาญด้านคดีและวิชาการ รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการ สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา	รองประธานคณะทำงาน
๕. นายมนตรี กนกวารี ผู้อำนวยการกลุ่มงานประสานงาน ศาลรัฐธรรมนูญระหว่างประเทศ และวิเทศสัมพันธ์	คณะทำงาน
๖. นางอัจฉรียา อนันตพงศ์ ผู้อำนวยการส่วนการคลังและพัสดุ	คณะทำงาน
๗. นางนันท์นภัส ปัญญาวานันท์ ผู้อำนวยการส่วนสารนิเทศ	คณะทำงาน
๘. นายชวลิต ศรีโฉมงาม ผู้อำนวยการส่วนประชาสัมพันธ์	คณะทำงาน
๙. นายสำราญ นาบุตร เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๘ว	คณะทำงาน

๑๐. นางสาวปิยดา บุญเรืองขาว คณะทำงาน
เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๗

๑๑. นายบุญเสริม นาคสาร คณะทำงานและเลขานุการ
รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการ
กลุ่มงานวิจัยและพัฒนารัฐธรรมนูญ

๑๒. นายวรศักดิ์ สุหิรัญญวานิช คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๕

๑๓. นายเวคิน รัตนาพันธุ์ คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๕

* * * * * * * *

๑๑ เมษายน ๒๕๔๑

๑๐ ปี

ศาลรัฐธรรมนูญ

WWW.CONCOURT.OR.TH

"ยึดหลักนิติธรรม ค้ำจุนประชาธิปไตย ห่วงใยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน"

ห้องสมุดศาลรัฐธรรมนูญ

0007119

อาคารบ้านเจ้าพระยารัตนาธิเบศร์
๓๒๖ ถนนจักรเพชร แขวงวังบูรพาภิรมย์
เขตพระนคร กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐
โทรศัพท์ ๐ ๒๖๒๓ ๙๖๐๐