

รวมบทความทางวิชาการ
ของ
ศาลรัฐธรรมนูญ

70
1 ฉ.4

ชุดที่ ๑ ศาลรัฐธรรมนูญไทย สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

KPT 3420
.A2
2544

รวมบทความทางวิชาการ ของ ศาลรัฐธรรมนูญ

อภินันทนาการ จาก



ชุดที่ ๑ : ศาลรัฐธรรมนูญไทย สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ห้องสมุดศาลรัฐธรรมนูญ

ISBN : 974-90052-5-2

ชื่อหนังสือ : รวมบทความทางวิชาการของศาลรัฐธรรมนูญ
ชุดที่ ๑ : ศาลรัฐธรรมนูญไทย

ปีที่พิมพ์ : ตุลาคม ๒๕๔๔

จำนวน : ๓,๐๐๐ เล่ม

เจ้าของ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
๓๒๖ ถนนจักรเพชร เขตพระนคร กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐
โทรศัพท์ ๐ ๒๖๒๓ ๙๖๐๐ โทรสาร ๐ ๒๖๒๓ ๙๖๔๖
www.concourt.or.th
E-mail : feedback@concourt.or.th

ดำเนินการจัดทำโดย
: สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

พิมพ์ที่ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด นานาสิ่งพิมพ์
๑-๓ ปากซอยสามเสน ๔ แขวงบ้านพานถม
เขตพระนคร กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐
โทร. ๐ ๒๒๘๒ ๑๑๑๗-๘

สารบัญ

หน้า

- **บทนำ "รู้จักศาลรัฐธรรมนูญ"** ๑
- **ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน** ๒๑
  โดย นพดล เฮงเจริญ
- **เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ** ๕๓
  โดย ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ
- **ศาลรัฐธรรมนูญกับอำนาจวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมาย ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ** ๘๕
  โดย จรัญ ภักดีธนากุล
- **เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๔ และมาตรา ๒๖๖** ๑๑๑
  รศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ และ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ
- **ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ ข้อบังคับหรือการกระทำของบุคคลตามมาตรา ๑๙๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๔๐)** ๑๒๙
  โดย รศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์
- **ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมือง** ๑๕๗
  โดย ดร.เชาวนะ ไตรมาศ
- **หลักเกณฑ์การส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๖ ประกอบมาตรา ๒๖๔** ๑๘๑
  โดย ดร.จิรนิติ หะวานนท์

สารบัญ

หน้า

- **วิธีการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาและของไทย** ๒๒๓
  โดย รศ.ดร.วิรัช วิรัชนิภาวรรณ

- **คุณค่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญกับนัยของการปฏิรูปตามรัฐธรรมนูญ** ๒๖๗
  โดย ดร.เชาวนะ ไตรมาศ

- **แนวโน้มและบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในอนาคต** ๒๙๙
  โดย ดร.ฤทัย หงส์สิริ

บทนำ

"รู้จักศาลรัฐธรรมนูญ"

เป็นที่ทราบกันดีว่า รัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ สิ่งหนึ่งที่แสดงความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญคือ กฎหมายใดๆที่ใช้บังคับหรือจะใช้บังคับนั้น จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นแม่บทนั้นมิได้ เรียกว่า "**หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ**" ซึ่งหลักการนี้ได้รับการรับรองไว้ตั้งแต่ในรัฐธรรมนูญฉบับแรกจนถึงปัจจุบัน ซึ่งมีบทบัญญัติไว้ในมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๔๐) ว่า

"รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้"

อย่างไรก็ตาม ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ก็ไม่อาจที่จะเกิดผลอันเป็นจริงในทางปฏิบัติได้เลย หากปราศจากองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมมิให้กฎหมายที่ตราขึ้นนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ในปัจจุบันองค์กรผู้มีหน้าที่ดังกล่าว ได้แก่ **ศาลรัฐธรรมนูญ**

๑. ความเป็นมาของศาลรัฐธรรมนูญ

แต่เดิม ก่อนปี พ.ศ. ๒๔๘๙ นั้นไม่มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนให้ องค์กรใดจะเป็นองค์กรที่วินิจฉัยชี้ขาดว่า กฎหมายที่มีปัญหาเรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้นขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่

เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๘๘ หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ยุติลง ได้มีการตรา **"พระราชบัญญัติอาชญากรสงคราม พ.ศ. ๒๔๘๘"** ให้เอาโทษแก่ผู้ที่มีการกระทำที่ตามกฎหมายนั้นถือว่าเป็นอาชญากรสงคราม ไม่ว่าการกระทำนั้นจะกระทำขึ้นก่อนหรือหลังจากที่กฎหมายนี้ใช้บังคับก็ตาม

เมื่อคดีนี้เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาล ศาลฎีกาได้ให้เหตุผลว่าศาลฎีกามีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่า กฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญได้ โดยมีเหตุผลสรุปได้ว่า ศาลเป็นองค์กรที่ใช้กฎหมาย ศาลจึงต้องรู้ว่ากฎหมายนั้นใช้บังคับได้หรือไม่ ซึ่งศาลเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตุลาการซึ่งมีหน้าที่ใช้บังคับกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้บัญญัติขึ้น

ศาลฎีกาได้พิพากษาว่าพระราชบัญญัติอาชญากรสงคราม พ.ศ. ๒๔๘๘ นั้นเป็นการใช้กฎหมายอาญาที่มีผลย้อนหลังเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ ถือว่าพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวใช้บังคับไม่ได้ เป็นโมฆะ ตาม**คำพิพากษาศาลฎีกาในคดีอาชญากรสงครามที่ ๑/๒๔๘๙ ลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๔๘๙**

จากคำพิพากษาศาลฎีกาในคดีนี้ ทำให้เกิดความตื่นตัวกันว่าองค์กรใดควรมีอำนาจ ในการพิจารณาวินิจฉัยว่ากฎหมายชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ควรเป็นขององค์กรใดแน่ เป็นจุดเริ่มต้นให้มีการก่อตั้ง **"คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ"** เพื่อเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด

ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย และขจัดข้อขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ เป็นต้นมา

องค์กรที่ทำหน้าที่ในรูปขององคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีวิวัฒนาการเกี่ยวกับรูปแบบ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่มาตามลำดับ จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้เปลี่ยนแปลง **"คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ"** มาเป็น องค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ เรียกว่า **"ศาลรัฐธรรมนูญ"** ตราบจนปัจจุบัน

๒. องค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ

องค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕๕ ว่า ให้มีประธานศาลรัฐธรรมนูญ ๑ คน และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีก ๑๔ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา ประกอบกันเป็น "ศาลรัฐธรรมนูญ" ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้ง ๑๕ คน มาจากบุคคลใดบ้าง ตามมาตรา ๒๕๕ ได้กำหนดไว้ดังนี้ คือ

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

(๒) **ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด** ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน ๒ คน

(๓) **ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์** ซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภา จำนวน ๕ คน

(๔) ผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ ซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภา จำนวน ๓ คน

การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากผู้พิพากษาศาลฎีกาและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดนั้น เป็นกระบวนการคัดเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดตามลำดับ

สำหรับการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิทั้งในสาขานิติศาสตร์และสาขารัฐศาสตร์ จะมีคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการสรรหาฯ ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา คณบดีคณะนิติศาสตร์และคณบดีคณะรัฐศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่ง และผู้แทนจากพรรคการเมือง รวมทั้งสิ้น ๑๓ คน

จากนั้นวุฒิสภาจะเป็นผู้ลงมติคัดเลือกในกระบวนการขั้นสุดท้ายโดยวิธีการลงคะแนนลับจากบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิทั้งหมดที่คณะกรรมการสรรหาฯ เสนอ

ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญชุดแรกได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๑ ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญปัจจุบันมี ๑๔ คน* ประกอบด้วย

ศาสตราจารย์ ดร. อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ปฏิบัติหน้าที่ประธานในที่ประชุมคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

---

* ขณะที่จัดทำบทความนั้น (ตุลาคม ๒๕๔๔) อยู่ในระหว่างการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์มาดำรงตำแหน่งแทน นายประเสริฐ นาสกุล ที่พ้นวาระไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๐ (๒) เมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๔๔

ศาสตราจารย์ ดร. กระมล ทองธรรมชาติ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจุมพล ณ สงขลา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

พลโท จุล อติเรก

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปรีชา เฉลิมวณิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายผัน จันทรปาน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายมงคล สระฏัน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายศักดิ์ เตชาชาญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ศาสตราจารย์ ดร. สุจิต บุญบงการ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุจินดา ยงสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ศาสตราจารย์ ดร. อมร รักษาสัตย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุระ หวังอ้อมกลาง
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

๓. อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่หลักในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่อื่นๆ ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ บัญญัติให้อำนาจไว้ ซึ่งพอจะจำแนกตามลักษณะแห่งเรื่องคดีได้ดังต่อไปนี้

๓.๑ อำนาจหน้าที่ในการควบคุมกฎหมายหรือร่างกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นหน้าที่หลักประการสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญ การควบคุมกฎหมายหรือร่างกฎหมายที่จะนำมาบังคับใช้นั้น มิให้มีข้อความซึ่งขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ การควบคุมนี้ทำได้ทั้งก่อนกฎหมายจะใช้บังคับ คือตั้งแต่ในขั้นตอนกระบวนการร่างและจัดทำกฎหมายโดยนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร หรือการควบคุมภายหลังจากที่กฎหมายใช้บังคับแล้ว

๓.๑.๑ การควบคุมก่อนที่กฎหมายจะใช้บังคับ เป็นการควบคุมตั้งแต่ขั้นตอนการร่างก่อนที่จะประกาศใช้กฎหมาย มีได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด ที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว แต่นายกรัฐมนตรียังไม่นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา ๒๖๒)

(๒) พิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ คณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอใหม่ มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้หรือไม่ (มาตรา ๑๗๗)

(๓) พิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีเสนอไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ มิได้เป็นกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ (มาตรา ๒๑๙)

(๔) พิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา แล้วแต่กรณี ให้ความเห็นชอบแล้วแต่ยังมิได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา ๒๖๓)

๓.๑.๒ การควบคุมหลังจากกฎหมายใช้บังคับแล้ว แม้กฎหมายนั้นจะผ่านกระบวนการนิติบัญญัติและประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว หากปรากฏว่ากฎหมายนั้นยังมีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ก็ยังสามารถนำเข้ามาสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้ มีได้ในกรณีต่อไปนี้ คือ

(๑) พิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับกับคดีใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา ๒๖๔)

(๒) พิจารณาวินิจฉัยตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๑๙๘)

๓.๒ อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยสถานภาพ ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นอกจากอำนาจหน้าที่ในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมายแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญยังมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยสถานภาพของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามที่มีผู้ร้องเข้ามาด้วย

ในกรณีที่มีข้อสงสัยว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใด จะต้องพ้นจากตำแหน่งทางการเมืองนั้นหรือไม่ ทั้งนี้ไม่ว่าจะโดยมีคุณสมบัติไม่ถูกต้องตรงตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นองค์กรผู้วินิจฉัยว่าสถานภาพของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เป็นปัญหาสิ้นสุดลงหรือไม่นั้น

ตำแหน่งทางการเมืองที่รัฐธรรมนูญมีบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยในส่วนที่เกี่ยวกับสถานภาพได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา รัฐมนตรี และกรรมการการเลือกตั้ง

(๑) พิจารณาวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาคนใดคนหนึ่ง สิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๑๘ (๓) (๔) (๕) (๖) ๗) (๘) (๙) (๑๑) หรือ (๑๒) หรือมาตรา ๑๓๓ (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๙) หรือ (๑๐) หรือไม่ (มาตรา ๙๖)

(๒) พิจารณาวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีคนหนึ่งสิ้นสุดลงตามมาตรา ๒๑๖ (๒) (๓)(๔) หรือ (๖) หรือไม่ (มาตรา ๒๑๖

ประกอบมาตรา ๙๖)

(๓) พิจารณาวินิจฉัยว่า กรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๗ หรือกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๙ หรือไม่ (มาตรา ๑๔๒)

(๔) พิจารณาวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ อันเป็นเหตุให้ต้องพ้นจากการดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น หรือไม่ (มาตรา ๒๑๕)

๓.๓ อำนาจหน้าที่อื่น ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนด นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังคงมีอำนาจหน้าที่อื่นๆ ตามที่รัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ด้วย ได้แก่

(๑) พิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๖๖)

(๒) พิจารณาวินิจฉัยว่า บุคคลหรือพรรคการเมืองใด กระทำการโดยใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา ๑๙๘)

(๓) พิจารณาวินิจฉัยว่า มติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้น จะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติ

หน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข หรือไม่ (มาตรา ๔๗ วรรคสาม)

(๔) พิจารณาอุทธรณ์ของสมาชิกพรรคการเมืองที่ร้องขอให้วินิจฉัย เพราะเหตุว่าพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกนั้น มีมติให้ตนพ้นจากการเป็นสมาชิกภาพ (มาตรา ๑๑๘ (๘))

(๕) พิจารณาวินิจฉัยว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎร หรือของคณะกรรมาธิการ การเสนอการแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายหรือไม่ (มาตรา ๑๘๐)

(๖) อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญในระยะเริ่มต้น เช่น การพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามมาตรา ๓๒๑ วรรคสอง (ปัจจุบันไม่ใช้ระเบียบนี้แล้ว เนื่องจากมีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ขึ้นใช้บังคับ)

๔. ผู้มีสิทธินำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญจะเริ่มดำเนินการพิจารณาคดีต่าง ๆ เองไม่ได้ จะต้องมีผู้เสนอคำร้องให้พิจารณา ซึ่งตามรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้

องค์กรและบุคคลต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิเสนอคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

๔.๑ ศาล (ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร ศาลอื่น ๆ) ในกรณีที่ศาลเห็นเอง หรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๖๔)

๔.๒ ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา มีสองกรณี ได้แก่

(๑) ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว แต่นายกรัฐมนตรียังไม่ได้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๖๒)

(๒) ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๐ คน เห็นว่า ร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา หรือร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา แล้วแต่กรณี ได้ให้ความเห็นชอบแล้ว แต่ยังมิได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๖๓)

๔.๓ ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภา มีสามกรณี ได้แก่

(๑) กรณีที่เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอใหม่ มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้ง (มาตรา ๑๗๗)

(๒) กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เข้าชื่อร้องต่อประธานสภาที่ตนเป็นสมาชิกเพราะเห็นว่าความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีคนหนึ่งคนใดสิ้นสุดลง (มาตรา ๒๑๖ วรรคสอง) หรือสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลง (มาตรา ๙๖)

(๓) กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาที่ตนเป็นสมาชิกก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดว่าพระราชกำหนดไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ (มาตรา ๒๑๙)

๔.๔ ประธานรัฐสภา ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพราะเห็นว่า กรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๗ หรือกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๙ (มาตรา ๑๔๒)

๔.๕ ประธานรัฐสภา หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในกรณี

ที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๖๖)

๔.๖ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมือง ในกรณีที่เห็นว่ามติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่จะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งต่อหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (มาตรา ๔๗ วรรคสาม)

(๔.๗) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่าในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎร หรือของคณะกรรมาธิการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำใด ๆ มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย (มาตรา ๑๘๐)

๔.๘ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรณีพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมือง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ให้พ้นจากความเป็นสมาชิกพรรคการเมือง แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นได้อุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญ ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติคัดค้าน

ว่ามติดังกล่าวมีลักษณะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (มาตรา ๑๑๘ (๘))

๔.๙ นายกรัฐมนตรี ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว แต่ยังไม่ได้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๖๒)

๔.๑๐ อัยการสูงสุด มีสองกรณีคือ

(๑) ในกรณียื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้บุคคล หรือพรรคการเมืองซึ่งใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการ ซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ให้เลิกการกระทำดังกล่าว (มาตรา ๖๓)

(๒) เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองแจ้งต่ออัยการสูงสุดว่าพรรคการเมืองใดกระทำการตามมาตรา ๖๖ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ และอัยการสูงสุดเห็นสมควรให้ยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญ มีคำสั่งยุบพรรคการเมือง

๔.๑๑ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

แห่งชาติ ได้แก่ กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใด จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ (มาตรา ๒๙๕)

๔.๑๒ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๑๙๘)

๔.๑๓ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง มีสองกรณีคือ

(๑) ในกรณีหัวหน้าพรรคการเมือง คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง กระทำการใดๆ ฝ่าฝืนนโยบายพรรคการเมือง หรือข้อบังคับพรรคการเมือง อันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และนายทะเบียนมีคำสั่งเตือนเป็นหนังสือแล้ว แต่ไม่ปฏิบัติตามคำเตือนของนายทะเบียน ให้นายทะเบียนมีอำนาจยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ระงับหรือจัดการแก้ไขการกระทำดังกล่าว หรือให้หัวหน้าพรรคการเมือง หรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองทั้งคณะ หรือบางคนออกจากตำแหน่งได้ (มาตรา ๒๗ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑)

(๒) เมื่อพรรคการเมืองมีเหตุต้องเลิกหรือยุบตามพระราช

บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕,๗๒,๗๓ ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมือง

๔.๑๕ ผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมือง ในกรณีที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองของนายทะเบียนพรรคการเมือง (มาตรา ๑๗ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑)

๕. ประชาชนกับการใช้สิทธิต่อศาลรัฐธรรมนูญ

เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเฉพาะ ดังนั้น ประชาชน นิติบุคคล ตลอดจนองค์กรทั่วไปจึงไม่สามารถส่งคดีเข้าสู่ศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง แต่ประชาชนสามารถใช้สิทธิของตนต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยทางอ้อม กล่าวคือ

๕.๑ ใช้สิทธิผ่านศาลตามมาตรา ๒๖๔ หากพิจารณาจากมาตรา ๒๖๔ แล้ว จะเห็นว่า แม้ประชาชนจะไม่สามารถนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงได้ก็ตาม แต่มาตราดังกล่าวก็เปิดช่องให้ประชาชนสามารถนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้ทางอ้อม ได้แก่ การโต้แย้งต่อศาลว่ากฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ดังนั้นการที่บุคคลจะใช้สิทธิต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ จะต้องมีคดีเกิดขึ้นในศาลใดๆ อันได้แก่ ศาลยุติธรรม (ศาลแพ่ง ศาลอาญา หรือศาลชำนัญพิเศษอื่น เช่น ศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ฯลฯ ในชั้นศาลใด (ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ หรือศาลฎีกา) ก็ได้ทั้งสิ้น หรือในศาลปกครอง ศาลทหาร

เสียก่อน โดยคู่ความในคดีที่มีปัญหานั้นเห็นว่ากฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดี น่าจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ก็สามารถร้องต่อศาลขอให้ส่งกรณีดังกล่าวมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาได้ โดยศาลนั้นจะต้องรอการพิจารณาคดีที่มีการโต้แย้งนั้นไว้ก่อนเป็นการชั่วคราว เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากฎหมายที่เป็นปัญหานั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

อย่างไรก็ตาม พึงระลึกว่า กฎหมายที่จะใช้บังคับแห่งคดีนั้น ต้องเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติเท่านั้น จึงจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับไว้พิจารณาได้ หรือกรณีการโต้แย้งการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็ไม่อยู่ในอำนาจที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาได้ตามมาตรานี้ รวมทั้งที่เป็นกรณีของการโต้แย้งกระบวนพิจารณาของศาลอื่นด้วย

๕.๒ ใช้สิทธิผ่านทางผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามมาตรา ๑๙๘ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นองค์กรผู้รับเรื่องราวร้องเรียนจากประชาชนเกี่ยวกับหน่วยราชการต่างๆ ในกรณีที่หน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐกระทำการหรือละเว้นการกระทำอันเป็นเหตุให้ประชาชนได้รับความเสียหาย ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยอำนาจหน้าที่ รวมทั้งการกระทำที่เจ้าหน้าที่นั้นได้กระทำไปโดยไม่มีอำนาจด้วย

มาตรา ๑๙๘ ได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถส่งกรณีปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใด มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถเสนอเรื่องเข้าสู่

การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้ ตามแต่กรณี ดังนั้น จึงสามารถใช้เป็นช่องทางของประชาชนในการเสนอปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพื่อให้เข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้

๖. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญมีสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นหน่วยธุรการ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้บังคับบัญชา ขึ้นตรงต่อประธานศาลรัฐธรรมนูญ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมีฐานะเทียบเท่ากรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีอิสระในการบริหารงานบุคคล งบประมาณ และการดำเนินการอื่นๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (พระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๒)

ศาลรัฐธรรมนูญ และสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญใช้บ้านเจ้าพระยารัตนาธิเบศร์ (พุ่ม ศรีไชยยันต์) ซึ่งเป็นสถาปัตยกรรม แบบยุโรปที่มีความสวยงาม ก่อสร้างขึ้นในสมัยรัชกาลที่ ๕ และมีอายุประมาณ ๑๒๐ ปี เป็นที่ทำการถาวร

ท่านสามารถติดต่อราชการกับศาลรัฐธรรมนูญและสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ บอกรับจดหมายข่าว หรือสมัครสมาชิกวารสารศาลรัฐธรรมนูญ ได้ที่สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ บ้านเจ้าพระยารัตนาธิเบศร์ เลขที่ ๓๒๖ ถนนจักรเพชร แขวงวังบูรพาภิรมย์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐ โทร ๐ ๒๖๒๓ ๙๖๐๐ หรือเข้าเยี่ยมชมได้ผ่านทางเวบไซต์ http://www.concourt.or.th และยังสามารถติดตามข้อมูลข่าวสาร

ได้จาก รายการวิทยุ **"คุยกับศาลรัฐธรรมนูญ"** ทุกวันอาทิตย์และพุธ เวลา ๑๖.๐๐ - ๑๗.๐๐ น. ทางวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา FM ๘๗.๕ เมกะเฮิร์ซ

ห้องสมุดศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน

โดย

นพดล เฮงเจริญ

ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน

*นพดล เฮงเจริญ**

ความเบื้องต้น

ในประเทศที่มีระบบ **"รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร"** และมีการสถาปนาให้รัฐธรรมนูญเป็น **"กฎหมายสูงสุด"** มีความจำเป็นอยู่เองที่ต้องจัดสร้างกลไกในการรักษาไว้ซึ่งความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ กลไกดังกล่าวนี้ นอกจากรัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติมิให้ตัวบทกฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มีบทบัญญัติให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทำได้ยากกว่ากฎหมายธรรมดา และ/หรือมีการกำหนดหลักการแบ่งแยกอำนาจไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว กลไกอีกประการหนึ่งซึ่งรัฐธรรมนูญจำต้องจัดไว้ ก็คือ การกำหนดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งว่าบทบัญญัติของกฎหมายใดขัดหรือไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ตามวิวัฒนาการทางการเมืองของรัฐสมัยใหม่ (Modern State) ในยุโรป แม้ช่วงแรกจะยอมรับกันว่าอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศจะเป็นของตัวบุคคล คือ **"พระมหากษัตริย์"** โดยต่อมาเมื่อมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอำนาจดังกล่าวจะเป็นของ **"ประชาชน"** หรือของ **"ชาติ"** และต่อจากนั้น เมื่อมีระบบรัฐสภาที่

* เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ถือว่าสภาคือองค์กรสูงสุดแทนประชาชน อำนาจสูงสุดจะกลับกลายเป็นของ **"รัฐสภา"** หากทว่าเมื่อประชาชนได้รับประสบการณ์ในทางที่ไม่ดีกับผู้แทนของตนรวมไปถึงพรรคการเมืองอันยังผลให้ขาดความเชื่อถือในระบบรัฐสภาตามไป ประชาชนจึงหันมายอมรับแนวความคิดทางการเมืองที่ว่ารัฐหรือผู้ใช้อำนาจรัฐ เช่น รัฐสภา ก็ต้องตกอยู่ภายในบังคับของกฎหมาย โดยเฉพาะ **"รัฐธรรมนูญ"** ด้วย ผลจากการนี้ ส่วนหนึ่งจึงเป็นเหตุให้มี **"ศาลรัฐธรรมนูญ"** เกิดขึ้น สำหรับใช้ถ่วงดุลการใช้อำนาจของพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายข้างมากในรัฐสภา[๑]

การจัดตั้ง **"ศาลรัฐธรรมนูญ"** เพื่อตรวจสอบควบคุมกฎหมายมิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญเป็นแนวความคิดของนักปรัชญากฎหมายออสเตรีย คือ ฮันส์ เคลเสน (Hans Kelsen) เคลเสนเห็นว่าการจัดตั้ง **"ระบบคณะกรรมการ"** ดังของฝรั่งเศส เพื่อทำหน้าที่ควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญนั้น มีวัตถุประสงค์ทางการเมืองมากไป[๒] ส่วนในสหรัฐอเมริกา การให้ **"ศาลยุติธรรม"** ทำหน้าที่เช่นนั้นโดยระบบผู้พิพากษาอาชีพ ก็มีปัญหาเรื่องความคิดอ่านคับแคบไม่ทันกับความต้องการของสังคม ทั้งยังเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ[๓] ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงว่าอำนาจในการวินิจฉัยว่ากฎหมายใดใช้บังคับมิได้เพราะขัดรัฐธรรมนูญ ถือเป็นการใช้อำนาจ

---

[๑] อมร จันทรสมบูรณ์, **"ศาลรัฐธรรมนูญ"** ในรายงานคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ สภาผู้แทนราษฎร (เล่ม ๒), มิถุนายน ๒๕๓๖, หน้า ๒๙๙

[๒] วิษณุ เครืองาม. **"กฎหมายรัฐธรรมนูญ"** พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสวงสุทธิการพิมพ์, ๒๕๓๐), หน้า ๖๖๙.

[๓] เรื่องเดียวกัน

นิติบัญญัติในทางลบเพราะมีผลเป็นการล้มล้างกฎหมายนั้น ด้วยเหตุเหล่านี้ เคลเสนจึงเสนอว่าองค์กรที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ควรต้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีส่วนในการแต่งตั้ง[๔] อย่างไรก็ตาม เพื่อมิให้ถูกแทรกแซงกดดันทางการเมือง และเพื่อให้มีความเป็นอิสระในการทำงาน ก็ต้องจัดรูปองค์กรให้มีฐานะเป็นองค์กร **"ศาล"** ยิ่งกว่านั้น เพื่อให้เกิดความรอบคอบต่อการปฏิบัติหน้าที่และทันกับเหตุการณ์ของสังคม ผู้จะมาทำหน้าที่ในองค์กรนี้ ก็จำเป็นต้องมีที่มาจากทั้งผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย การเมือง และเศรษฐศาสตร์ประกอบกัน โดยจัดโครงสร้างองค์กรให้มีเพียงองค์กรเดียว และคำวินิจฉัยก็ให้มีผลเป็นการทั่วไป[๕]

แนวความคิดดังกล่าวของเคลเสนได้รับการยอมรับในประเทศออสเตรีย รัฐธรรมนูญของออสเตรีย ค.ศ. ๑๙๒๐ จึงได้สถาปนาสถาบัน **"ศาลรัฐธรรมนูญ"** เพื่อตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายขึ้นเป็นครั้งแรก และเป็นแบบอย่างให้กับประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน อิตาลี โปรตุเกส เบลเยี่ยม แอฟริกาใต้ และเกาหลีใต้ ฯลฯ สำหรับไปจัดตั้งสถาบันศาลรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในประเทศของตนในระยะเวลาต่อมา

ในประเทศไทย ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ขององค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ปรากฏ

---

[๔] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, **"ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐"** วารสารรัฏฐาภิรักษ์ ปีที่ ๔๑ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน ๒๕๔๒), หน้า ๒๔

[๕] วิษณุ เครืองาม, เพิ่งอ้าง หน้า ๖๙๕

อย่างเป็นรูปธรรมครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๔๘๙ เมื่อ **"ศาลยุติธรรม"** ได้สถาปนาตนเองโดยอาศัยคำพิพากษาฎีกา ที่ ๑/๒๔๘๙ ยืนยันถึงอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายของตน[๖] สามเดือนหลังจากนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ ก็จัดตั้ง **"คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ"** ขึ้นเป็นสถาบันใหม่เพื่อให้ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแทนศาลยุติธรรม[๗] โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอีกหลายฉบับก็บัญญัติยืนยันถึงอำนาจเช่นว่านั้นของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ[๘]

อย่างไรก็ตาม เมื่อผ่านมาระยะเวลาหนึ่ง หลายฝ่ายเริ่มเห็นว่าการทำหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าวนั้นมีปัญหา ทั้งนี้ เพราะการจัดวางสถานะของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้มีลักษณะเป็น **"องค์กรทางการเมือง"** โดยกำหนดให้ส่วนหนึ่งของตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบด้วยตุลาการโดยตำแหน่ง เช่น **"ประธานรัฐสภา" "ประธานวุฒิสภา"** (ซึ่งเป็นตำแหน่งทางการเมือง) **"ประธาน**

---

[๖] และศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาว่า พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. ๒๔๘๘ มาตรา ๓ ที่บัญญัติว่า "การกระทำใด ๆ อันบุคคลได้กระทำ ไม่ว่าในฐานะเป็นตัวการหรือผู้สมรู้ต้องตามที่บัญญัติไว้ต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นอาชญากรรมสงครามและผู้กระทำเป็นอาชญากรสงคราม ทั้งนี้ ไม่ว่าการกระทำนั้นจะได้กระทำก่อนหรือหลังวันใช้พระราชบัญญัตินี้..." เฉพาะที่บัญญัติลงโทษการกระทำก่อนใช้พระราชบัญญัตินี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ มาตรา ๑๔ เป็นโมฆะ

[๗] โปรดดูมาตรา ๘๘

[๘] โปรดดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. ๒๔๙๒, พ.ศ. ๒๔๙๕, พ.ศ. ๒๕๑๑, พ.ศ. ๒๕๑๗, พ.ศ. ๒๕๒๑ และฉบับปี พ.ศ. ๒๕๓๔

ศาลฎีกา" และ **"อัยการสูงสุด"** (ซึ่งเป็นตำแหน่งประจำ) นอกจากจะทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพของการทำงาน เพราะไม่ได้รับผิดชอบงานในหน้าที่อย่างเป็นงานหลัก ก็ยังทำให้มีปัญหาเกี่ยวกับการขัดกันในตำแหน่งหน้าที่เพราะมีบทบาทที่ต้องทำในเวลาเดียวกันซึ่งขัดแย้งกันด้วย[๙] ยิ่งกว่านั้น สำหรับตุลาการรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิเมื่อมีการเปิดช่องให้ตุลาการ ฯ คนเดิม สามารถดำรงตำแหน่งในวาระใหม่ได้อีก การจัดโครงสร้างองค์กรเช่นนี้ ปฏิเสธมิได้ว่าอาจทำให้ตุลาการรัฐธรรมนูญตกอยู่ภายใต้อิทธิพลกดดันของสมาชิกรัฐสภาซึ่งเป็นสถาบันทางการเมืองโดยอ้อม ซึ่งย่อมส่งผลให้เกิดความไม่เป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่[๑๐]

จากปัญหาความไม่เหมาะสมเกี่ยวกับโครงสร้างของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามที่กล่าวนี้ เมื่อมีการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงตัดสินใจจัดวางแนวทางในการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง องค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ ตลอดจนวิธีพิจารณาขององค์กรที่ทำหน้าที่ประกันสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญเสียใหม่โดยให้อยู่ในรูปแบบ **"ศาล"** เรียกว่า **"ศาลรัฐธรรมนูญ"** เพื่อให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคดีในลักษณะที่เป็นศาลตามกระบวนการยุติธรรมในสาขากฎหมายมหาชน โดยไม่มีลักษณะเป็นองค์กร

---

[๙] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, **"ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐"** วารสารรัฏฐาภิรักษ์ ปีที่ ๔๑ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน ๒๕๔๒), หน้า ๑๗

[๑๐] กมลชัย รัตนสกาววงศ์, **"ศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ"** รายงานการวิจัย เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, ๒๕๓๘, หน้า ๑๕,

ทางการเมืองที่ปัจจัยทางการเมืองมีอิทธิพลเหนือคำวินิจฉัยในบางเรื่อง[๑๑] จากการจัดตั้งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับนี้ **"ศาลรัฐธรรมนูญ"** จึงถือกำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย เพื่อเป็นหลักประกันสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ แทนที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งทำหน้าที่นี้มาแต่เดิม

ด้วยเหตุที่ในประเทศไทย ศาลรัฐธรรมนูญเป็นสถาบันในทางกฎหมายมหาชนสถาบันใหม่ ยิ่งกว่านั้น เมื่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลในระบบกฎหมายไทยมาก เพราะผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ฉะนั้น จึงควรพิเคราะห์ดูว่าลักษณะของสถาบันนี้นั้นมีอยู่อย่างไร ทั้งในเชิงโครงสร้างของศาลรัฐธรรมนูญ อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ อีกทั้งลักษณะพิเศษของศาลรัฐธรรมนูญ

๑. โครงสร้างของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญมีโครงสร้างอย่างไร จะพิจารณาจากองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ การสรรหาและแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ วาระการดำรงตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และหน่วยธุรการของศาลรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ

๑.๑ องค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญประกอบไปด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีกสิบสี่คนรวมเป็นสิบห้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากบุคคลดังต่อไปนี้

---

[๑๑] โปรดดูเชิงอรรถที่ (๙) หน้า ๑๘

(๑) **ผู้พิพากษาศาลฎีกา** ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวนห้าคน

(๒) **ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด** ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด โดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวนสองคน

(๓) **ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์** ซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภาโดยการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวนห้าคน และ

(๔) **ผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์** ซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภาโดยการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวนสามคน[๑๒]

จะสังเกตเห็นว่า การจัดองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญจะไม่มีที่มาจากผู้ดำรงตำแหน่งประจำอย่างเช่น ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา หรืออัยการสูงสุด เหมือนกับองค์ประกอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในอดีต ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดการขัดกันในตำแหน่งหน้าที่ อีกทั้งเพื่อประกันความเป็นอิสระของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาและวินิจฉัยคดี

หลังจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีผลใช้บังคับ มีบุคคลที่ได้รับโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญชุดแรกรวมทั้งหมด ๑๓ คน[๑๓] ดังต่อไปนี้

---

[๑๒] มาตรา ๒๕๕

[๑๓] รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๐ วรรคสาม "ในระหว่างที่ยังไม่มีศาลปกครองสูงสุด มิให้นำมาตรา ๒๕๕ (๒) มาใช้บังคับ และให้ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่ง และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีกสิบสองคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากบุคคลตามมาตรา ๒๕๕ (๑) (๓) และ (๔)

(๑) **นายเชาวน์ สายเชื้อ** : ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
(ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านรัฐศาสตร์)

(๒) **ศาสตราจารย์ โกเมน ภัทรภิรมย์** : ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
(ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านนิติศาสตร์)

(๓) **นายจุมพล ณ สงขลา** : ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
(ผู้พิพากษาศาลฎีกา)

(๔) **พลโท จุล อติเรก** : ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
(ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านนิติศาสตร์)

(๕) **ศาสตราจารย์ ชัยอนันต์ สมุทวณิช** :
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านรัฐศาสตร์)

(๖) **นายปรีชา เฉลิมวณิชย์** : ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
(ผู้พิพากษาศาลฎีกา)

(๗) **นายมงคล สระฏัน** : ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
(ผู้พิพากษาศาลฎีกา)

(๘) **นายประเสริฐ นาสกุล** : ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
(ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านนิติศาสตร์)

(๙) **นายสุจินดา ยงสุนทร** : ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
(ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านนิติศาสตร์)

(๑๐) **นายสุวิทย์ ธีรพงษ์** : ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
(ผู้พิพากษาศาลฎีกา)

(๑๑) **ศาสตราจารย์ อนันต์ เกตุวงศ์** : ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
(ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านรัฐศาสตร์)

(๑๒) **ศาสตราจารย์ อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ** :
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านนิติศาสตร์)

(๑๓) นายอุระ หวังอ้อมกลาง : ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (ผู้พิพากษาศาลฎีกา)

ปัจจุบันนายประเสริฐ นาสกุล ได้รับโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ แทนนายเชาวน์ สายเชื้อ ที่พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากมีอายุครบ ๗๐ ปีบริบูรณ์ โดย ศาสตราจารย์สุจิต บุญบงการ ได้รับโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านรัฐศาสตร์แทนตำแหน่งนายเชาวน์ สายเชื้อ

สำหรับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่มาจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ขณะนี้ที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาคัดเลือกให้ศาสตราจารย์กระมล ทองธรรมชาติ และนายผัน จันทรปาน มาดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และสำหรับศาสตราจารย์ชัยอนันต์ สมุทวณิช ซึ่งเพิ่งพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากได้ลาออก คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ได้เสนอรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านรัฐศาสตร์ จำนวนสองคน คือ ศาสตราจารย์อมร รักษาสัตย์ และศาสตราจารย์ไพบูลย์ ช่างเรียน ไปให้วุฒิสภาพิจารณาคัดเลือกคนใดคนหนึ่งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

๑.๒ การสรรหาและแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นอกจากตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากผู้พิพากษาศาลฎีกาและตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดตามลำดับ การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิทั้งในสาขานิติศาสตร์และสาขารัฐศาสตร์ จะมีคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการสรรหา[๑๔]

---

[๑๔] มาตรา ๒๕๗

คณะกรรมการสรรหา ฯ ประกอบด้วยประธานศาลฎีกา คณบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๔ คน คณบดีคณะรัฐศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๔ คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคละ ๑ คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๔ คน เป็นกรรมการ รวมทั้งสิ้นจำนวน ๑๓ คน

คณะกรรมการสรรหา ฯ จะมีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ จำนวน ๑๐ คน และผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ จำนวน ๖ คน เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น ทั้งนี้ ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่มีเหตุทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว มติในการเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ของจำนวนกรรมการสรรหา ฯ ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

เมื่อคณะกรรมการสรรหา ฯ ได้เสนอบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวต่อประธานวุฒิสภาแล้ว ประธานวุฒิสภาจะเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อตามบัญชี ในการลงมติเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ วุฒิสภาจะกระทำโดยวิธีการลงคะแนนลับและพิจารณาเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ จำนวน ๕ คน และผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ จำนวน ๓ คน จากบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิทั้งหมดที่คณะกรรมการสรรหา ฯ เสนอ เมื่อได้บุคคลผู้ได้รับเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิแล้ว พระมหากษัตริย์ก็จะทรงแต่งตั้งบุคคลผู้นั้นเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยมีประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนอง

พระบรมราชโองการ

สมควรกล่าวด้วยว่า สำหรับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากผู้พิพากษาศาลฎีกาซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา เมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งปฏิบัติหน้าที่เป็นศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๔๑ แล้วว่า วุฒิสภาไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบแก่บุคคลที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้พิจารณาเลือกมาเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ฉะนั้น โดยบรรทัดฐานเดียวกันนี้ หากที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดได้คัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมาเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ วุฒิสภาก็ไม่มีอำนาจที่จะไม่ให้ความเห็นชอบต่อบุคคลที่ที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาเลือกมาเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญดุจกัน

น่าตั้งข้อสังเกตว่า หลังจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งปฏิบัติหน้าที่เป็นศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าว ที่ประชุมวุฒิสภา (โดยข้อเสนอของศาสตราจารย์อมร จันทรสมบูรณ์ สมาชิกวุฒิสภา) ก็ได้มีมติให้ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นมาคณะหนึ่งเป็นจำนวนสิบคนเพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงอำนาจของวุฒิสภาในเรื่องนี้ทันที[๑๕] เป็นที่น่าสนใจว่า แม้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งปฏิบัติหน้าที่เป็นศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัยว่า วุฒิสภาไม่มีอำนาจที่จะไม่ให้ความเห็นชอบต่อบุคคลที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้พิจารณาเลือกมาเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ในรายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญ ฯ ของวุฒิสภากลับเห็นว่า วุฒิสภาน่าจะมีอำนาจในเรื่องนี้

---

[๑๕] มติที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๙ (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑

คณะกรรมาธิการวิสามัญ ฯ ของวุฒิสภามีคำอธิบายในรายงานของตนว่า ตามหลักรัฐธรรมนูญที่ว่า **"พระมหากษัตริย์ทรงกระทำผิดมิได้"** (The King can do no wrong) อันหมายความว่า "พระมหากษัตริย์จะไม่ต้องรับผิดชอบในทางกฎหมายและในทางการเมือง" พระมหากษัตริย์จะมิอาจทรงปฏิบัติราชการแผ่นดินได้โดยลำพังพระองค์ หากจะต้องใช้พระราชอำนาจตามคำแนะนำของสถาบันใดสถาบันหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง และต้องมีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ โดยผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการจะเป็นผู้รับผิดชอบแทนพระมหากษัตริย์ ตามหลักรัฐธรรมนูญดังกล่าว เมื่อได้นำมาปรับใช้กับอำนาจของวุฒิสภาที่จะถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จึงย่อมมีผลทางกฎหมายว่าการแต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมเป็นการกระทำของวุฒิสภาเอง หาใช่เป็นการกระทำของพระมหากษัตริย์ไม่ และฉะนั้น เพื่อที่วุฒิสภาจะต้องรับผิดชอบแทนพระมหากษัตริย์ได้ วุฒิสภาจึงต้องมีอำนาจในการตัดสินใจได้ว่า สมควรถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งบุคคลซึ่งได้รับเลือกบุคคลใดให้เป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ หรือตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ[๑๖]

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด หากศาลรัฐธรรมนูญยังไม่กลับบรรทัดฐานของคำวินิจฉัย วุฒิสภาก็คงยังไม่มีอำนาจที่จะไม่ให้ความเห็นชอบต่อบุคคลที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและ

---

[๑๖] สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา **"รายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาวิเคราะห์อำนาจของวุฒิสภาในการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑/๒๕๔๑"**, ๒๕๔๑, หน้า ๔-๕

ที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด พิจารณาเลือกมาเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

๑.๓ วาระการดำรงตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๙ ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว[๑๗] ซึ่งการกำหนดให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีวาระการดำรงตำแหน่งที่ยาวนานและไม่อาจได้รับการแต่งตั้งใหม่เช่นนี้ ย่อมทำให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ โดยไม่ต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้มีอำนาจแต่งตั้ง

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีวาระการดำรงตำแหน่งยาวนาน แต่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญก็อาจพ้นจากตำแหน่งก่อนครบกำหนดตามวาระได้ หากตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ใดมีอายุครบ ๗๐ ปี บริบูรณ์ ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม หรือกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ต้องคำพิพากษาให้จำคุกหรือถูกวุฒิสภาถอดถอนออกจากตำแหน่งหากปรากฏว่ามีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติหรือส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่[๑๘]

๑.๔ หน่วยธุรการของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญจะมีสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นหน่วยธุรการ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมีความเป็นอิสระทั้งในด้านการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้บังคับบัญชาและขึ้นตรงต่อประธานศาลรัฐธรรมนูญ[๑๙] อนึ่ง ตามพระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

---

[๑๗] มาตรา ๒๕๙

[๑๘] มาตรา ๒๖๐

พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ (ซึ่งเป็นหน่วยงานแรกที่มีฐานะเช่นนี้ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน) และมีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

๒. อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่หลักในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และมีอำนาจหน้าที่อื่นเพิ่มเติม ดังนี้

๒.๑ อำนาจหน้าที่ในการควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งแยกออกเป็น

(๑) อำนาจหน้าที่วินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือไม่[๒๐]

(๒) อำนาจหน้าที่วินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับแล้ว มีข้อความที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ หรือไม่[๒๑]

(๓) อำนาจหน้าที่วินิจฉัยว่าพระราชกำหนดได้ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ หรือไม่[๒๒]

---

[๑๙] มาตรา ๒๗๐

[๒๐] มาตรา ๒๖๒

[๒๑] มาตรา ๑๙๘ และมาตรา ๒๖๔

[๒๒] มาตรา ๒๑๙

๒.๒ อำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภา[๒๓]

๒.๓ อำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดการสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรีเป็นการเฉพาะตัว[๒๔]

๒.๔ อำนาจหน้าที่วินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองจะขัดต่อสถานะหรือการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือไม่[๒๕]

๒.๕ อำนาจหน้าที่วินิจฉัยว่าการกระทำของบุคคลหรือพรรคการเมืองใดมีลักษณะเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการที่มิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือไม่[๒๖]

๒.๖ อำนาจหน้าที่วินิจฉัยว่า กรรมการการเลือกตั้งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือกระทำการอันต้องห้าม หรือไม่[๒๗]

๒.๗ อำนาจหน้าที่วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้ หรือไม่[๒๘]

---

[๒๓] มาตรา ๙๖

[๒๔] มาตรา ๒๑๖ และมาตรา ๙๖

[๒๕] มาตรา ๔๗

[๒๖] มาตรา ๖๓

[๒๗] มาตรา ๑๔๒

[๒๘] มาตรา ๑๗๗

๒.๘ อำนาจหน้าที่วินิจฉัยว่า การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำใด ๆ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมาธิการ มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งประมาณรายจ่าย หรือไม่[๒๙]

๒.๙ อำนาจหน้าที่วินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ[๓๐]

๒.๑๐ อำนาจหน้าที่วินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือไม่ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือไม่ และ[๓๑]

๒.๑๑ อำนาจหน้าที่วินิจฉัยว่าระเบียบอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก่อนนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นระเบียบที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่[๓๒]

อนึ่ง แม้ก่อนหน้านี้เคยมีความไม่ชัดเจนว่า อำนาจในการ

---

[๒๙] มาตรา ๑๘๐

[๓๐] มาตรา ๒๖๖

[๓๑] มาตรา ๒๙๕

[๓๒] มาตรา ๓๒๑ วรรคสอง

ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ **"กฎ"** หรือ **"ข้อบังคับ"** ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ นั้นเป็นอำนาจขององค์กรใดระหว่าง **"ศาลรัฐธรรมนูญ"** กับ **"ศาลปกครอง"** [๓๓] แต่เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๓ นั้นมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยเป็นคำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๓ เรื่อง ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ โดยมีความตอนหนึ่งว่า *"...อำนาจหน้าที่ของศาลปกครองในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ วรรคหนึ่ง ...หมายความถึงเรื่องของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น... (เมื่อ) คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ ส่วนที่ ๔ มิใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ดังนั้น ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ฯ ซึ่งออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง*

---

[๓๓] รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลใดตามมาตรา ๑๙๗ (๑) มีปัญญาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัยแล้วแต่กรณี"

จึงไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง... (แต่) เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ..." โดยนัยนี้ กรณีจึงเป็นที่ชัดเจนว่า ศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ "***กฎ***" หรือ "**ข้อบังคับ**" ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องมาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ ได้ หากกฎหรือข้อบังคับนั้นมิได้เป็นกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล

๓. วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ประกอบกับข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้กำหนดผู้มีสิทธิเริ่มคดี การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ และการทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

๓.๑ ผู้มีสิทธิเริ่มคดี

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดผู้มีสิทธิเริ่มคดีมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยไว้อย่างหลากหลายตามลักษณะและประเภทของคดี กล่าวคือ

(๑) ศาล ไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่น เมื่อศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ[๓๔]

(๒) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา กรณีที่เห็นว่า พระราชกำหนดไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษา

---

[๓๔] มาตรา ๒๖๔

ความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ หรือกรณีที่เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ[๓๕]

(๓) **นายกรัฐมนตรี** กรณีที่เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ[๓๖]

(๔) **ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา** กรณีที่เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ[๓๗]

(๕) **ประธานรัฐสภาหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ** ในกรณีที่เห็นว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ[๓๘]

(๖) **สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร** กรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมือง ในกรณีที่เห็นว่ามติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ จะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข[๓๙]

ฯลฯ ฯลฯ

---

[๓๕] มาตรา ๒๑๙
[๓๖] มาตรา ๒๖๒ (๓)
[๓๗] มาตรา ๑๙๘
[๓๘] มาตรา ๒๖๖
[๓๙] มาตรา ๔๗

ควรตั้งข้อสังเกตว่า สำหรับกรณีมีการโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมิได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนต่อการนำคดีขึ้นมาสู่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไว้โดยตรง[๔๐] แต่ได้กำหนดให้ศาลเป็นผู้มีสิทธิเริ่มคดี หากศาลเห็นเองหรือคู่ความในคดีได้โต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับกับคดีนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ[๔๑] ถึงกระนั้น แม้รัฐธรรมนูญจะไม่ได้ให้สิทธิประชาชนถึงเรื่องดังกล่าว แต่สำหรับการโต้แย้งว่าบทบัญญัติของกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ในกรณีที่ยังไม่มีคดีพิพาทในศาล ประชาชนอาจร้องเรียนไปยังผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน ฯ ส่งปัญหาดังกล่าวไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้[๔๒]

๓.๒ การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปตามที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดโดยมติเอกฉันท์ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กระนั้นก็ตาม อย่างน้อยก็จะต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานในเรื่องที่เกี่ยวกับการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย การให้โอกาสคู่กรณีแสดงความเห็นของตนก่อนการวินิจฉัย การให้สิทธิคู่กรณีขอตรวจดูเอกสารที่เกี่ยวกับตน การเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และการให้เหตุผลประกอบคำ

---

[๔๐] โปรดดูคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๔๔-๕๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๓

[๔๑] มาตรา ๒๖๔

[๔๒] มาตรา ๑๙๘

วินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ[๔๓]

ปัจจุบัน ศาลรัฐธรรมนูญได้กำหนดวิธีพิจารณาของตนโดยออกเป็น *"ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๑"* แล้ว ซึ่งข้อกำหนด ฯ ดังกล่าว พอสรุปสาระสำคัญได้ว่า

(๑) การยื่นและถอนคำร้อง คำร้องจะต้องทำเป็นหนังสือโดยมีชื่อและที่อยู่ของผู้ร้อง มีการระบุมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เกี่ยวกับเหตุในคำร้อง ระบุเรื่องอันเป็นเหตุให้ต้องใช้สิทธิพร้อมทั้งข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้อง มีคำขอที่ระบุความประสงค์จะให้ศาลดำเนินการอย่างใดพร้อมทั้งเหตุผลสนับสนุนโดยชัดแจ้ง ฯลฯ

(๒) การคัดค้านตุลาการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอาจถูกคัดค้านไม่ให้พิจารณาวินิจฉัยในคดีใดคดีหนึ่งได้ หากมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ขอให้วินิจฉัย เป็นหรือเคยเป็นสามีหรือภริยาหรือญาติของผู้ร้องหรือผู้คัดค้านฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด เป็นผู้แทนโดยชอบธรรมผู้แทนหรือทนายความของผู้ร้องฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมาก่อน หรือเป็นผู้พิพากษาตุลาการในศาลอื่น กรรมการร่างกฎหมาย กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ หรือเป็นอนุญาโตตุลาการ ซึ่งพิจารณาคำร้องในเรื่องเดียวกันนั้นมาก่อน ฯลฯ

(๓) การพิจารณา เมื่อศาลได้รับคำร้องให้วินิจฉัยเรื่องใดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ศาลจะต้องตรวจและมีคำสั่งว่าสมควรจะรับไว้ดำเนินการต่อไปหรือไม่ภายในเจ็ดวันนับแต่วันได้รับคำร้อง และเมื่อศาลมีคำสั่งรับคำร้องแล้ว จะ

---

[๔๓] มาตรา ๒๖๙

ต้องส่งสำเนาคำร้องแก่ผู้ถูกร้องภายในสิบห้าวันเพื่อให้ยื่นคำชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ อนึ่ง การพิจารณาคดีของศาลจะต้องกระทำโดยเปิดเผยหากมีการออกนั่งพิจารณาสืบพยาน และบุคคลภายนอกสามารถเข้าฟังการพิจารณาคดีของศาลได้

(๔) คำวินิจฉัยหรือคำสั่ง การทำคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลต้องประกอบด้วยความเป็นมาหรือคำกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการพิจารณา เหตุผลในการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง

มีข้อควรพิจารณาว่า การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่งมีบทบัญญัติว่า *"ในการปฏิบัติหน้าที่ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้ศาล พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการใดเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาได้"* อีกทั้งการที่ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ข้อ ๒๐ วรรคท้ายมีบทบัญญัติว่า *"ในการแถลงการณ์ด้วยวาจาของแต่ละฝ่าย ตุลาการจะซักถามข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แถลงในระหว่างการแถลงหรือภายหลังการแถลงก็ได้"* และข้อ ๒๔ ก็มีบทบัญญัติอีกว่า *"ศาลมีอำนาจในอันที่จะดำเนินกระบวนพิจารณาและวินิจฉัยว่าพยานหลักฐานใด ๆ ที่ได้มา หรือมีอยู่หรือที่คู่กรณีนำมาสืบนั้น....เป็นอันเพียงพอให้เป็นยุติได้หรือไม่"* เมื่อกรณีปรากฏอย่างแจ้งชัดว่ามีการบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่าง ๆ เพิ่มเติมได้โดยตัวศาลเอง นอกเหนือจากที่ผู้ร้องและหรือผู้ถูกร้องได้

เสนอต่อศาล จึงย่อมกล่าวได้ว่าในระบบวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญไทย รัฐธรรมนูญและข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญฯ จึงมิได้บัญญัติให้ใช้ **"ระบบกล่าวหา"** ดังที่ใช้กันในวิธีพิจารณาของศาลยุติธรรม หากแต่เป็น **"ระบบไต่สวน"**[๔๔]

อนึ่ง สมควรกล่าวด้วยว่า เมื่อศาลรัฐธรรมนูญสามารถมีบทบาทในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานจากทางต่าง ๆ เพิ่มเติมด้วยตนเองได้ ก็ย่อมคาดการณ์ได้ว่าในการวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญมิว่าเรื่องใด ศาลรัฐธรรมนูญย่อมสามารถทำคำวินิจฉัยโดยอาศัยข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่าง ๆ ได้อย่างพร้อมมูลที่สุด

๓.๓ การทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติให้องค์คณะในการพิจารณาและทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญต้องประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่า ๙ คน และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์คณะทุกคน จะต้องทำคำวินิจฉัยในส่วนของตนพร้อมแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนการลงมติ อนึ่ง คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคน ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา[๔๕] เพื่อให้ประชาชนได้ตรวจสอบความถูกต้องและความสมเหตุสมผลในเหตุผลของคำวินิจฉัย

---

[๔๔] ระบบวิธีพิจารณาแบบไต่สวน จะเป็นระบบวิธีพิจารณาที่เปิดโอกาสให้ศาลมีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานจากทั้งคู่ความและอื่น ๆ ได้ด้วยตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องฟังเฉพาะแต่ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่คู่ความได้เสนอมาให้ ฉะนั้น บทบาทของศาลในระบบวิธีพิจารณาแบบนี้ นอกจากจะมีฐานะเป็นคนกลางแล้วในแต่ละคดีศาลยังมีบทบาทเป็น "ผู้มีส่วนร่วมของคดี" ด้วยอีกทางหนึ่ง

[๔๕] มาตรา ๒๖๗

๔. คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะถือเป็นเด็ดขาด คือโต้แย้งในทางใด ๆ อีกมิได้ ยิ่งกว่านั้นเมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัย คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรของรัฐอื่น ๆ ให้ต้องนำไปปฏิบัติตามส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตนเช่นกัน[๔๖] อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า เมื่อศาล (มิว่าจะเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้ง) ได้เสนอเรื่องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับกับคดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ แม้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ (มิว่าจะเป็นประการใด) จะใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ก็ไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว

อนึ่ง การที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นเป็นเด็ดขาดคือโต้แย้งในทางใดมิได้อีก มีผลสำคัญไปถึงว่า หากผู้หนึ่งผู้ใดไม่เห็นพ้องด้วยกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ หนทางที่จะทำได้คงมีประการเดียวคือต้องไปแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเสียเท่านั้น

จากการดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญเท่าที่ผ่านมา คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้มีส่วนสำคัญในการวางบรรทัดฐานทางรัฐธรรมนูญ การปฏิรูปทางการเมือง และการแก้ไขปัญหาขององค์กรของรัฐต่าง ๆ อยู่มาก อย่างเช่น

คำวินิจฉัยที่ ๑๕/๒๕๔๑ กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งขอ

---

[๔๖] มาตรา ๒๖๘

คำวินิจฉัยในการเสียสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญก็ได้วางบรรทัดฐานว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจไปกำหนด "หลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิที่จะต้องเสียไป" สำหรับบุคคลผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยผู้มีอำนาจดังกล่าวจะได้แก่ องค์กรรัฐสภาโดยมีการตราออกมาเป็นกฎหมาย เท่านั้น

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๔๒ กรณีสถานภาพความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชากรไทยรวม ๑๒ คน ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่า มติของพรรคประชากรไทยที่ให้ลบชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคจำนวน ๑๒ คน ออกจากการเป็นสมาชิกพรรค เป็นมติที่ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อันเป็นการวางหลักเกณฑ์ถึงความผูกพันระหว่างมติขอพรรคการเมืองกับความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ผู้แทนปวงชนชาวไทยของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๔๒ กรณีหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน (L.O.I.) ศาลรัฐธรรมนูญก็ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ **"สนธิสัญญา"** หรือ **"สัญญาระหว่างประเทศ"** ว่ามีความหมายและองค์ประกอบอย่างไร หรือ

คำวินิจฉัยที่ ๕๔/๒๕๔๒ กรณีปัญหาการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ศาลรัฐธรรมนูญก็ได้มีคำวินิจฉัยว่า การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดครั้งแรกนั้น ไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) อันเป็นการอุดช่องว่างของรัฐธรรมนูญทำให้องค์กรศาลปกครองสามารถจัดตั้งขึ้นมาได้

สมควรกล่าวด้วยว่า นอกจากบทบาทในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รัฐธรรมนูญยังมีบทบัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญสามารถมีผลเป็นการสร้างสิทธิและเสรีภาพใหม่ ๆ ให้กับประชาชนจากการตีความรัฐธรรมนูญได้ด้วย[๔๗] เมื่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกิดขึ้นเพราะ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ สิทธิและเสรีภาพนั้นก็จะได้รับการคุ้มครองและมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรง ทั้งในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง[๔๘]

๕. ลักษณะพิเศษของศาลรัฐธรรมนูญ

แม้ศาลรัฐธรรมนูญจะมีลักษณะทั่วไปเช่นเดียวกับศาลอื่น อย่างเช่น การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีต้องดำเนินการในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์[๔๙] มีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี[๕๐] ก่อนเข้ารับหน้าที่ต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์[๕๑] มีวิธีพิจารณาคดีเฉพาะของตนเอง[๕๒] และจะริเริ่มพิจารณาพิพากษาคดีด้วยตนเองไม่ได้ เว้นแต่จะมีผู้เสนอเรื่องให้ ฯลฯ แต่ศาลรัฐธรรมนูญก็มีลักษณะพิเศษที่แตกต่างไปจากศาลอื่น อันกล่าวได้ว่าเป็นลักษณะเฉพาะของศาลรัฐธรรมนูญอยู่ด้วยเหมือนกัน กล่าวคือ

ประการแรก ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลเดียวที่ไม่มีลำดับชั้นของศาลเหมือนกับศาลอื่น อย่างศาลยุติธรรม ที่มีอยู่ ๓ ชั้นศาล คือ

---

[๔๗] มาตรา ๒๗
[๔๘] เรื่องเดียวกัน
[๔๙] มาตรา ๒๓๓
[๕๐] มาตรา ๒๔๙
[๕๑] มาตรา ๒๕๒
[๕๒] มาตรา ๒๖๙

ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา[๕๓] หรือศาลปกครองที่อย่างน้อยก็มีอยู่ ๒ ชั้นศาล คือ ศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุด[๕๔] เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีเพียงศาลเดียวที่ไม่มีลำดับชั้นของศาลดังเช่นศาลทั่วไป คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องหนึ่งเรื่องใดจึงมีผลเป็นเด็ดขาด[๕๕] จะโต้แย้งในทางใดๆ อีกไม่ได้ และหากจะโต้แย้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ วิธีเดียวที่จะทำได้ก็คือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

ประการที่สอง วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจกำหนดขึ้นเอง[๕๖] อันแตกต่างไปจากวิธีพิจารณาของศาลอื่น ไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร ที่กฎหมายวิธีพิจารณาความของศาลดังกล่าว รัฐสภาจะเป็นผู้ตราให้ใช้บังคับ

ประการที่สาม องค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญจะมีที่มาหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นจากผู้พิพากษาศาลฎีกา ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านนิติศาสตร์ และผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านรัฐศาสตร์[๕๗]

ประการที่สี่ วาระการดำรงตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะมีวาระการดำรงเพียง ๙ ปี และให้ดำรงตำแหน่งเพียงวาระเดียวเท่านั้น[๕๘] อันแตกต่างไปจากศาลยุติธรรม และศาลปกครองที่เมื่อได้รับโปรดเกล้า ฯ จากพระมหากษัตริย์ให้ดำรงตำแหน่งแล้ว หากยังไม่

---

[๕๓] มาตรา ๒๗๒
[๕๔] มาตรา ๒๗๖
[๕๕] มาตรา ๒๖๘
[๕๖] มาตรา ๒๖๙
[๕๗] มาตรา ๒๕๕
[๕๘] มาตรา ๒๕๙

ถึงแก่ความตาย ลาออก หรือจำต้องพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุอื่น ก็ยังคงดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาหรือตุลาการได้ต่อไปจนกว่าจะเกษียณอายุราชการ

ประการที่ห้า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลในระบบกฎหมายไทยมาก เพราะผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ[๕๙] ซึ่งแตกต่างไปจากคำพิพากษาของศาลยุติธรรมที่มีผลผูกพันเฉพาะคู่ความในคดี หรือคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ที่โดยหลักก็มีผลผูกพันเฉพาะคู่ความในคดี (เว้นแต่คำวินิจฉัยที่ไปเพิกถอน "*กฎ*" อย่างเช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ฯลฯ ที่มีผลเป็นการทั่วไปไม่เฉพาะแต่คู่ความในคดี) อนึ่ง สำหรับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่า บทบัญญัติของกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและมีผลให้ใช้บังคับไม่ได้ นับว่าศาลรัฐธรรมนูญได้ใช้ "**อำนาจนิติบัญญัติในทางลบ**" อันไม่สามารถเห็นได้จากคำวินิจฉัยของศาลอื่น

ควรตั้งข้อสังเกตว่า แม้โดยหลักแล้ว องค์กรศาลจะวินิจฉัยปัญหาของคดีเกินคำขอไม่ได้[๖๐] แต่สำหรับศาลรัฐธรรมนูญแล้ว โดยที่บางคดีมีความเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะทั่วไป อย่างเช่น คดีที่ขอให้วินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมายใดขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ในคดีประเภทนี้จึงมีผู้เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญไทยน่าจะวินิจฉัยเกินคำขอได้ แม้บางประเด็นจะไม่ได้ขอมาในคำร้องก็ตาม[๖๑]

---

[๕๙] มาตรา ๒๖๘

[๖๐] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "**เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ**" วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ ๑ เล่มที่ ๑ (มกราคม-เมษายน ๒๕๔๒), หน้า ๓๗

[๖๑] บรรเจิด สิงคะเนติ "**วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญไทยเปรียบเทียบศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน**" วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ ๒๔ ฉบับที่ ๒ (พฤษภาคม-สิงหาคม ๒๕๔๑), หน้า ๙๓

ความสรุป

ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเกิดขึ้นเพราะมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญอย่างแจ้งชัดหรือเกิดขึ้นเพราะการยอมรับนับถือโดยปริยาย ต่างก็มีความมุ่งหมายสำคัญเพื่อปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้รอดพ้นจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้ใช้อำนาจปกครองรัฐด้วยกันทั้งสิ้น

สำหรับการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญมาทำหน้าที่เป็นองค์ประกันสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ แม้จะมีการยอมรับจากประเทศในแถบทวีปยุโรปมานานนับแต่ ค.ศ.๑๙๒๐ (เมื่อรัฐธรรมนูญออสเตรีย ค.ศ. ๑๙๒๐ ได้สถาปนาองค์กรนี้ขึ้น) แต่สำหรับประเทศไทย ศาลรัฐธรรมนูญต้องนับเป็นองค์กรใหม่เพราะเพิ่งได้รับการจัดตั้งจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน เท่านั้น

ความไม่เหมาะสมจากการทำหน้าที่ประกันสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ มีส่วนสำคัญที่ทำให้สภาร่างรัฐธรรมนูญต้องจัดให้มีศาลรัฐธรรมนูญมาทำหน้าที่ดังกล่าว และเพื่อให้การประกันสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญเกิดผลสัมฤทธิ์จริง ทั้งโครงสร้าง องค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ และวิธีพิจารณา จึงมีการปรับเปลี่ยนครั้งใหญ่ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถปฏิบัติภารกิจสำคัญได้สมกับความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ

นับตั้งแต่ศาลรัฐธรรมนูญเข้าปฏิบัติหน้าที่เมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๑ จวบจนถึงปัจจุบันนี้ประมาณสองปีเศษ แม้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในบางเรื่องจะได้รับการวิพากษ์วิจารณ์บ้าง แต่โดยรวมคำวินิจฉัยในหลายเรื่องก็มีผลสำคัญในการสร้างบรรทัดฐานทาง

รัฐธรรมนูญ การปฏิรูปทางการเมือง และการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ อยู่ไม่น้อย

สำหรับระยะต่อไป การพัฒนาการเขียนคำวินิจฉัยและการปรับปรุงกระบวนพิจารณาให้เป็นที่ยอมรับและเป็นที่น่าเชื่อถือของสังคมจะเป็นวิสัยทัศน์ที่สำคัญที่สุดของศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้วางสถานะของตนให้อยู่ ณ จุดนี้ได้ ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด ศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นสถาบันสุดท้ายอีกสถาบันหนึ่งที่จะเป็นคำตอบที่ดีต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและเป็นทางออกในการแก้ไขปัญหาของสังคมตามอำนาจหน้าที่ของตน

เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ

โดย

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ

เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ*

*ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ***

ศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญปัจจุบันนั้นมีความสำคัญมาก เพราะจะเป็นองค์กรซึ่งมีส่วนสำคัญในความสำเร็จหรือล้มเหลวของการใช้หรือตีความรัฐธรรมนูญ ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศมีส่วนร่วมในการร่าง เมื่อเป็นดังนี้นอกจากกระผมจะนำเสนอประเด็นเรื่องเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ ตามที่ท่านเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้กรุณาตั้งแล้ว กระผมขออนุญาตนำเสนอประเด็นซึ่งเป็นประเด็นสำคัญก่อน ดังนั้นในการนำเสนอวันนี้จึงขออนุญาตแบ่งการนำการสนทนาออกเป็น ๓ ส่วน ส่วนหนึ่งขออนุญาตนำเสนอเรื่องศาลรัฐธรรมนูญและความสำคัญ ส่วนที่สองขออนุญาตนำเสนอเรื่องศาลรัฐธรรมนูญในฐานะศาลที่ตัดสินคดีเกี่ยวกับการเมืองตามรัฐธรรมนูญ และในประเด็นสุดท้าย ขออนุญาตนำเสนอเรื่องเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ตามปัญหาที่กำหนดไว้

---

* ปาฐกถานำในการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง "**เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐**" วันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๔๑ ณ โรงแรมเมอร์เคียว กรุงเทพมหานคร

** เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

ความสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญ

ในประเด็นแรก เรื่องความสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญนั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ศาลรัฐธรรมนูญมีความสำคัญสูงสุด ในการวินิจฉัยคดีอันเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของแผ่นดิน แต่ศาลรัฐธรรมนูญเองก็ไม่ใช่ศาลสูงสุดเหนือศาลทั้งหลาย กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ศาลรัฐธรรมนูญไม่ใช่ ศาลสูงของศาลทั้งปวงอย่างที่อาจจะเข้าใจกัน

ผมขออนุญาต เริ่มที่ประเด็นแรก ท่านที่เคารพครับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนั้น สถาปนาระบบศาลขึ้น ๔ ระบบนั่นก็คือ ระบบศาลรัฐธรรมนูญ ระบบศาลยุติธรรม ระบบศาลปกครอง และระบบศาลทหาร ตามประเภทของคดีและกฎหมายที่ใช้บังคับแก่คดี กล่าวคือ ถ้าเป็นคดีรัฐธรรมนูญซึ่งต้องใช้รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ในการวินิจฉัยคดีก็เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนด ถ้าเป็นคดีปกครองซึ่งต้องใช้กฎหมายในการวินิจฉัยข้อพิพาทอันเกิดจากการกระทำของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับบุคคลทั้งหลายก็อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ ถ้าเป็นคดีที่เกี่ยวกับทหารตามพระธรรมนูญศาลทหารและตามกฎหมายอื่น ซึ่งต้องใช้กฎหมายทหารเหล่านั้น ก็เป็นเขตอำนาจของศาลทหาร คดีที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลใดเลย รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้บัญญัติให้เป็นอำนาจของศาลยุติธรรม ดังปรากฏในมาตรา ๒๗๑ ซึ่งมีข้อความว่า *"ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมาย*

บัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น" **โดยนัยนี้จึงต้องถือว่าระบบศาลทั้ง ๔ ศาลนั้น เป็นระบบศาลซึ่งมีอิสระและเป็นเอกเทศซึ่งกันและกัน** ถ้าจะดูในแง่ความกว้างแคบของเขตอำนาจศาลแล้วก็คงจะมีข้อสังเกตว่า เขตอำนาจของศาลยุติธรรมนั้นเอง เป็นเขตอำนาจของศาลที่มีอำนาจทั่วไป เป็น General Jurisdiction ก็มีอยู่เหนือคดีทั้งปวงที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายไม่ได้ให้บัญญัติ ให้เป็นอำนาจของศาลเฉพาะอื่น ๆ คดีใดก็ตามที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลเฉพาะอื่นต้องขึ้นศาลสถิตย์ยุติธรรม ซึ่งเป็นศาลหลักมาแต่เดิมทั้งสิ้น

ด้วยเหตุนี้จึงมีข้อสังเกตว่า รัฐธรรมนูญได้แบ่งหน้าที่ของศาลแต่ละศาล ให้ศาลแต่ละศาลเป็นใหญ่ในเขตอำนาจของตนไม่ได้ขึ้นต่อกัน แม้ว่าถ้อยคำในมาตรา ๒๗ ของรัฐธรรมนูญเองหรือมาตรา ๒๖๘ อาจจะทำให้เข้าใจผิด ถ้าพิจารณาให้ถ่องแท้แล้วจะเห็นได้ว่า ถ้อยคำในมาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๖๘ หมายความเพียงว่า ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยคดีอันอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายแล้วนั้นเองแหละ จึงจะผูกพันศาลอื่น แต่ถ้าศาลรัฐธรรมนูญไปวินิจฉัยคดี ซึ่งไม่ได้อยู่ในเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ความผูกพันต่อศาลอื่นก็ไม่มี อนึ่ง มีข้อน่าสังเกตด้วยว่า ศาลรัฐธรรมนูญก็เป็นศาล เมื่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลหลักที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓๓ ซึ่งมีความว่า *"การพิจารณาพิพากษาอรรถคดี เป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์"* ก็ใช้กับศาลรัฐธรรมนูญด้วย **ดังนั้นศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยเกินอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้ เมื่อเป็นดังนี้หากศาลปกครองก็ดี ศาลยุติธรรมก็ดี ศาลทหารก็ดี**

พิจารณาพิพากษาอรรถคดี สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและกฎหมายซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของตน คำพิพากษาของศาลเหล่านั้นก็มีผลบังคับได้ในระบบกฎหมายเสมอด้วยคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญ

บทที่สะท้อนหลักข้อนี้อีกอันหนึ่ง ก็คือบทมาตรา ๒๔๘ ท่านที่เคารพครับ มาตรา ๒๔๘ ของรัฐธรรมนูญ มิได้ให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ในอันที่จะวินิจฉัยเขตอำนาจของศาลทั้งหลาย แต่มาตรา ๒๔๘ บัญญัติว่า *"ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่น ให้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดโดยคณะกรรมการคณะหนึ่งซึ่งประกอบด้วยประธานศาลฎีกา เป็นประธาน ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลอื่นและผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกินสี่คนตามที่กฎหมายบัญญัติ เป็นกรรมการ"* ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ในการพิจารณาพิพากษาวินิจฉัย เรื่องที่เป็นปัญหาอันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลทั้งหลายนั้น ไม่ได้อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ อันแสดงให้เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญไม่ใช่ศาลสูงของศาลอื่น อย่างไรก็ตาม กระผมมีข้อสังเกตว่า มาตรา ๒๔๘ ไม่ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการชุดนี้ที่จะวินิจฉัย เรื่องเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญเอง **ดังนั้นหากเกิดปัญหาเรื่องเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญขึ้น ผู้ที่จะมีอำนาจวินิจฉัย เรื่องเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ ก็คือ ศาลรัฐธรรมนูญนั่นเองในทางกฎหมาย** แต่ในเวลาเดียวกันในทางการเมือง องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญก็ย่อมมีอำนาจและเอกสิทธิ์ที่จะพิจารณาการวินิจฉัยเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญว่าชอบหรือไม่ชอบ ด้วยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ หากเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ไปในทางขยายเขตอำนาจของตน

จนทำลายเขตอำนาจของศาลอื่นหรือองค์กรอื่น องค์กรเหล่านั้นก็ย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิและอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ที่จะดำเนินการเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะทำให้การใช้อำนาจ มีการดุลคานกัน

ในประเด็นเรื่องความสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญนั้นมีประเด็นที่น่าจะพิจารณาอีกประเด็นหนึ่งก็คือ ถ้าเป็นเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจะมีความสำคัญสูงสุด คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญจะผูกพันองค์กรทุกองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลหรือองค์กรอื่น หลักนี้ปรากฏอยู่ในสองที่ในรัฐธรรมนูญ นั่นก็คือในมาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๖๘ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมาตรา ๒๖๘ บัญญัติว่า *"คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลและองค์กรอื่นของรัฐ"* ซึ่งในเรื่องนี้กระผมจะได้ขออนุญาตตั้งข้อสังเกตในเรื่องอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ เป็นอำนาจตัดสินคดีเกี่ยวกับการเมือง

ในหัวข้อต่อไป ความสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งพิจารณาและพิพากษาอรรถคดี ในเขตอำนาจของตนนั้น เป็นความสำคัญสูงสุดที่รัฐสภาและที่ศาลอื่นจะก้าวล่วงมิได้ ถ้าพิจารณาอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ๑๖ ประการแล้ว เราจะพบว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ไม่ได้มีอำนาจทั่วไปอย่างเช่นที่ศาลยุติธรรมมี ดังนั้นการที่ศาลรัฐธรรมนูญ จะพิจารณาพิพากษาอรรถคดีนอกเหนือไปจากที่รัฐธรรมนูญและที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงไม่อาจกระทำได้ จึงต้องถือว่าศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลเฉพาะเช่นเดียวกับที่ต้องถือว่า ศาลปกครองและศาลทหาร

เป็นศาลเฉพาะนั่นเอง แต่เนื่องจากเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ๑๖ เรื่อง จะมีผลกระทบโดยตรงต่อการใช้และการตีความรัฐธรรมนูญใน ๑๖ เรื่องนั้น และบางเรื่องมีความสำคัญสูงสุดโดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการพิจารณาและวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้น โดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

การพิจารณาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น เป็นอำนาจที่มีความสำคัญสูงสุด เพราะเป็นอำนาจนิติบัญญัติในทางลบ กล่าวคือ อำนาจนิติบัญญัติในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับนั้น เป็นของพระมหากษัตริย์ และรัฐสภา ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙๒ องค์กรที่จะมีอำนาจทำให้พระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญสิ้นผลไปซึ่งก็คือการยกเลิกกฎหมายนั่นเอง แต่เป็นเพียงการยกเลิกกฎหมายที่ไม่ได้ตราออกมาในรูปแบบของกฎหมายเท่านั้น จึงถือว่ามีอำนาจนิติบัญญัติ มีอำนาจนิติบัญญัติไม่ใช่ในเชิงสร้างกฎเกณฑ์เป็นบทบัญญัติของกฎหมาย แต่มีอำนาจนิติบัญญัติในเชิงลบล้างผลของบทบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นโดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา เมื่อเป็นดังนี้ **ศาลรัฐธรรมนูญในทางวิชาการจึงต้องถือว่าเป็นศาลที่มีอำนาจนิติบัญญัติในทางปฏิเสธ** กระผมไม่ได้เอามาพูดเอง คนที่พูดเรื่องนี้เอาไว้ ก็คือ Hans Kelsenซึ่งเป็นเจ้าทฤษฎีของการก่อตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นครั้งแรกในโลกในรัฐธรรมนูญออสเตรีย ฉบับปี ๑๙๒๐ Hans Kelsen ให้เหตุผลในการที่จะต้องตั้งศาลพิเศษขึ้นมาเพื่อพิจารณาพิพากษาว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แล้วใช้บังคับได้หรือไม่นั้น จะให้เป็นอำนาจของศาลยุติธรรมเหมือนในกรณีปกติไม่ได้ก็เพราะเหตุว่า อำนาจของ

ศาลรัฐธรรมนูญตรงนี้ อำนาจของศาลตรงนี้เป็นอำนาจในการยกเลิกกฎหมายโดยผลของคำวินิจฉัย ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีองค์กรพิเศษที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแยกออกศาลยุติธรรม เป็นผู้ทำหน้าที่ และด้วยเหตุนี้เองอีกการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จึงต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา หรือส่วนหนึ่งแห่งรัฐสภา ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติในเชิงบวก คืออำนาจนิติบัญญัติในการสร้างบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เพื่อที่จะให้เกิดความชอบธรรม ในการที่ศาลรัฐธรรมนูญจะใช้อำนาจนิติบัญญัติ ในเชิงปฏิเสธ คือทำลายให้บทบัญญัตินั้นสิ้นผลไป เมื่อความสำคัญเป็นดังนี้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ จึงบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีความสูงสุด ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ความสำคัญนี้สะท้อนออกอย่างน้อยที่สุดใน ๔ ประการ คือ

ประการที่ ๑ ศาลรัฐธรรมนูญนั้นเป็นศาลเดียว และศาลสุดท้ายคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญนั้นมีผลผูกพันองค์กรตามรัฐธรรมนูญทุกองค์กรให้ต้องปฏิบัติตาม จะมีทางออกทางเดียวเท่านั้น ถ้าไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญก็คือแก้รัฐธรรมนูญเสีย

ประการที่ ๒ องค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ ๑๕ ท่าน นั้นประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิระดับสูง จะเรียกว่าระดับสูงสุดของประเทศก็ว่าได้ โดยให้มีตุลาการ ๕ ท่าน ซึ่งศาลฎีกาที่ประชุมใหญ่เลือกมา ตุลาการอีก ๒ ท่าน ซึ่งศาลปกครองสูงสุดเลือกมาและผู้ทรงคุณวุฒิทางนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ซึ่งวุฒิสภาเลือกมา

ประการที่ ๓ รัฐธรรมนูญรองรับหลักเรื่องอิสระของศาลรัฐธรรมนูญและที่สำคัญที่สุดก็คือ เป็นองค์กรเดียวในรัฐธรรมนูญที่สามารถ กำหนดวิธีพิจารณาของตัวเองได้ โดยไม่ต้องตราเป็นพระราช

บัญญัติ ท่านผู้มีเกียรติครับ ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมัน ยังต้องดำเนินวิธีพิจารณาตามกฎหมายวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ออกโดย Bundestag, Bundesrat คณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ก็ต้องดำเนินกระบวนพิจารณา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาฝรั่งเศสตราขึ้น แต่ศาลรัฐธรรมนูญไทยได้เอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญให้กำหนดวิธีพิจารณาของท่านได้เอง ด้วยเหตุนี้ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ไม่ประสงค์จะให้รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรทางการเมือง กำหนดวิธีพิจารณาอันจะทำให้กระทบถึงการทำงาน และอิสระของศาลรัฐธรรมนูญได้

ประการสุดท้าย ความเป็นอิสระนั้นยังสะท้อนออก ในแง่องค์กรและการดำรงตำแหน่งกล่าวคือ กำหนดให้มีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ตามกฎหมายและรัฐธรรมนูญและมีกลไกหลายอย่างในรัฐธรรมนูญรองรับ และก็ให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวในเวลา ๙ ปี ซึ่งเป็นระยะเวลาที่นานกว่าองค์กรอื่น ๆ ทั้งหลายทั้งมวลในรัฐธรรมนูญ นั่นคือข้อสังเกตประการแรก เรื่องความสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญ ในฐานะศาลที่ตัดสินเกี่ยวกับคดีการเมืองตามรัฐธรรมนูญ

ข้อสังเกตประการที่ ๒ เรื่องศาลรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นศาลที่ตัดสินคดีเกี่ยวกับการเมือง ศาลรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นศาลที่ตัดสินคดีเกี่ยวกับการเมืองนั้นมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาดังต่อไปนี้

ประการที่ ๑ ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ไม่ต้องการให้ศาลรัฐธรรมนูญเหมือนกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีมา

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรตั้งแต่พุทธศักราช ๒๔๘๙ ถึงพุทธศักราช ๒๕๓๔ รูปแบบขององค์กรพิเศษที่มีอำนาจวินิจฉัยคดีตามรัฐธรรมนูญนั้นมีหลายรูปแบบ ถ้าศึกษารัฐธรรมนูญของต่างประเทศก็จะเห็นได้ว่า รูปแบบที่ ๑ ก็คือเป็นรูปแบบ ที่เรียกว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ รูปแบบนี้ปรากฏชัดที่สุดในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ จนถึงฉบับปี พ.ศ. ๒๕๓๔ กล่าวคือ รูปแบบนี้องค์กรชี้ขาดคดีตามรัฐธรรมนูญนั้น เนื่องจากชี้ขาดคดีแต่เป็นคดีเกี่ยวกับการเมือง ลักษณะความเป็นการเมืองจะมีมากกว่าความเป็นศาลประการที่หนึ่ง เขาไม่เรียกว่าศาลรัฐธรรมนูญ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสนั้น ภาษาฝรั่งเศสใช้คำว่า Conseil Constitutionnel แปลเป็นภาษาอังกฤษ ก็คือ Constitutional Council ไม่ใช่ Constitutional Court

ประการที่ ๒ องค์ประกอบ เป็นองค์ประกอบซึ่งมีองค์ประกอบทางการเมืองอยู่ในนั้นโดยตำแหน่ง คณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส มีอดีตประธานาธิบดีทุกคนเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ โดยตำแหน่ง ทั้ง ๆ ที่ในทางปฏิบัติอดีตประธานาธิบดีฝรั่งเศสไม่เคยเข้าประชุมเลยก็ตาม

ประการที่ ๓ การดำเนินงานของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะเป็นคณะกรรมการมากกว่าศาล กล่าวคือ การดำเนินงานของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสในหลายกรณีเป็นการดำเนินการประชุมภายใน ซึ่งไม่ได้เปิดโอกาสให้คู่กรณีไปโต้แย้งกันได้เพราะถือว่าเป็นเรื่องการวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมาย ซึ่งก็เหมือนกับการดำเนินการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไทยในอดีตและก็ยึดติดกันมาจนกระทั่งถึงคณะตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญก่อนที่คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญชุดนี้จะเข้ารับหน้าที่ ดังนั้นการพิจารณาจึง

เป็นการพิจารณาในลักษณะกรรมการภายใน ไม่มีการเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเข้ารับฟัง คำวินิจฉัยบางคำวินิจฉัยไม่อาจจะขอคืนได้ ดังเช่นที่มีผู้ไปขอคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๓๔ ซึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญยกคำร้องของคณะรัฐมนตรีที่ให้วินิจฉัยว่า พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร มีคุณสมบัติที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือไม่ คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญปี ๓๔ นั้น ยังไม่มีผู้ใดได้เห็นนะครับ เมื่อเป็นดังนี้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงต้องการจะเปลี่ยนคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้เป็นศาลทำหน้าที่ศาลมากกว่าการเป็นองค์กรทางการเมือง ซึ่งสะท้อนออกด้วย

๑. การเปลี่ยนชื่อจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เป็นศาลรัฐธรรมนูญ

๒. เปลี่ยนองค์กรประกอบจากองค์กรประกอบโดยตำแหน่งทางการเมือง โดยเฉพาะประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภานั้น ถูกตัดออกหมด

๓. ให้หลักประกันในความเป็นอิสระแต่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกท่านเสมือนหนึ่งเป็นผู้พิพากษา ท่านผู้มีเกียรติที่เคารพครับ ตรงนี้กระผมมีข้อสังเกตว่าเมื่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลบททั่วไป ตั้งแต่มาตรา ๒๓๓ ไปจนกระทั่งถึงมาตรา ๒๕๔ ใช้บังคับกับการทำงานของศาลรัฐธรรมนูญด้วย เว้นแต่บทมาตราบางบทมาตราเป็นเรื่องการดำเนินคดีอาญาซึ่งเป็นอำนาจของศาลที่มีอำนาจเหนือคดีเหล่านั้น

๔. วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ถูกกำหนดให้ใช้หลักการเดียวกับวิธีพิจารณาของศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลอื่นดังปรากฏในมาตรา ๒๖๙ กล่าวคือจะต้องเปิดเผยจะต้องให้โอกาสคู่

กรณีแสดงความเห็นของตนก่อนการวินิจฉัยคดี ซึ่งหมายถึงการเคารพหลักการต่อสู้ของคู่กรณี การจะต้องให้สิทธิคู่ความในการขอตรวจดูเอกสารทั้งมวลที่เกี่ยวกับตน การเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและการให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัย เมื่อเป็นดังนี้ ท่านผู้มีเกียรติที่เคารพครับ กระผมคิดว่า ความเป็นศาลนั้นนำมาซึ่งผลในทางหลักนิติศาสตร์ และหลักกฎหมายอันเป็นสากลดังต่อไปนี้

ประการที่ ๑ เมื่อเป็นศาลจะต้องมีคดีเกิดขึ้น จึงจะมีอำนาจวินิจฉัยคดีนั้น หมายถึงข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้ง ในเรื่องอำนาจหรือในเรื่องสิทธิหน้าที่ เมื่อศาลจะต้องพิจารณาคดีอันเป็นข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้ง ซึ่งต่างจากคณะกรรมการซึ่งมีอำนาจเลยไปถึงการตอบข้อสงสัยทางกฎหมาย ซึ่งอาจจะยังไม่เป็นผล ในการโต้แย้งหรือเป็นข้อพิพาทกัน ตรงนี้ครับจะทำให้การพิจารณา เรื่องทั้งมวลที่มาสู่ศาลนั้นต้องรอบคอบและรัดกุม ท่านผู้มีเกียรติที่เคารพจะเห็นได้ว่า เมื่อครั้งตุลาการรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญนั้น มีปัญหาในเรื่องอำนาจวุฒิสภาที่จะตรวจสอบและนำความขึ้นกราบบังคมทูล ในกรณีที่ศาลฎีกาที่ประชุมใหญ่นำเสนอบุคคลซึ่งควรจะได้รับโปรดเกล้าเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ในคดีเรื่องนั้นวุฒิสภาลงมติว่า ให้หารือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญตามบทเฉพาะกาลว่าวุฒิสภาจะมีอำนาจในการไม่นำความขึ้นกราบบังคมทูลหรือเปล่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยอย่างถูกต้องในคดีนั้นว่าไม่รับวินิจฉัย เพราะยังไม่เกิดปัญหาอันเป็นข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งจริง แต่ครั้งศาลฎีกาที่ประชุมใหญ่มีมติเลือกตุลาการ ๕ ท่าน เสนอมาที่วุฒิสภาแล้วประธานวุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภาเข้าใจว่าท่านมีอำนาจที่จะไม่นำความขึ้นกราบบังคมทูล ประธานศาลฎีกาโดยมติที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา จึงทำเรื่องขอให้คณะตุลาการ

รัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า วุฒิสภามีอำนาจดังกล่าวหรือไม่ ในกรณีนี้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องและวินิจฉัย เพราะเกิดเป็นปัญหาข้อพิพาทข้อโต้แย้งขึ้นจริงแล้ว ไม่ใช่กรณีที่มีความสงสัยในปัญหากฎหมายแล้วส่งไปถาม ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลไม่ใช่คณะกรรมการกฤษฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญไม่ใช่องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการตอบข้อหารือทางกฎหมายใครทั้งสิ้น ความเข้าใจผิดในสาธารณชนตรงนี้ ยังสูงอยู่มากครับ แม้กระทั่งในเรื่องเมื่อเช้านี้ที่กระผมอ่านข่าวเรื่องพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าจะมีผลขัดต่อเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญหรือไม่ สื่อมวลชนก็ยังไปถาม ไปถามบุคคลต่าง ๆ ว่าแล้วจะส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้หรือไม่ คำตอบก็คือว่าไม่ เพราะไม่ได้เป็นคดี ไม่ได้เป็นข้อโต้แย้งทางกฎหมาย แล้วถึงจะมีปัญหาก็ไม่ใช่อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญด้วย เพราะเหตุว่าพระราชกฤษฎีกาไม่ใช่กฎหมายในความหมายของรัฐธรรมนูญดังจะได้กราบเรียนต่อไป ถ้าจะมีผู้มีอำนาจวินิจฉัยกรณีนี้ก็คือศาลปกครอง ความจริงเรื่องนี้มีเรื่องที่ค้างอยู่ในศาลรัฐธรรมนูญเรื่องหนึ่ง คือ เรื่องคณะกรรมการการเลือกตั้งหารือไปยังศาลรัฐธรรมนูญว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีอำนาจเสนอร่างกฎหมายตามมาตรา ๖๘ ในการจำกัดสิทธิบุคคลซึ่งไม่ไปทำหน้าที่เลือกตั้งได้หรือไม่ คำถามทำนองนี้ครับเป็นข้อหารือโดยแท้ ไม่ใช่คดี ไม่ใช่ข้อพิพาท ไม่ใช่ข้อโต้แย้งอะไรเลย

ประการที่ ๒ เมื่อเป็นศาลนอกจากจะต้องเกิดคดีอันเป็นข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทในสิทธิหน้าที่และอำนาจขึ้นแล้ว จะต้องมีวิธีพิจารณาอย่างเดียวกับศาล ดังนั้นบทมาตราทั้งมวลอย่างที่กราบเรียนไว้แล้ว ในหมวดศาลตั้งแต่มาตรา ๒๓๓ เป็นต้นไป จนกระทั่งถึงมาตรา

๒๕๔ จึงต้องนำมาใช้บังคับกับศาลรัฐธรรมนูญด้วยทุกถ้อยกระทงความ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญท่านก็ได้ทำหน้าที่นี้ไปแล้ว เช่น ในคำวินิจฉัยนั้น ท่านจะขึ้นต้นว่าในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์เหมือนกับคำพิพากษาของศาลทั้งปวง ก่อนเข้ารับหน้าที่คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญก็ได้ไปถวายสัตย์ปฏิญาณตามมาตรา ๒๕๒ แล้ว แต่หลักอื่นทั้งสิ้นทั้งมวลก็ต้องนำมาใช้นะครับ ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีเรื่องการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีนั้นจะต้องมีการจ่ายสำนวนซึ่งมาตรา ๒๔๙ บอกว่าการจ่ายสำนวนคดีให้ผู้พิพากษาและตุลาการ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติ คำว่าตุลาการในที่นี้หมายความรวมถึงทั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และตุลาการศาลทหาร ดังนั้นถ้าศาลรัฐธรรมนูญจะแบ่งองค์คณะในการพิจารณาวินิจฉัยคดีทั้งปวง การจะส่งสำนวนให้องค์คณะใดวินิจฉัยนั้นต้องทำโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยอาศัยอำนาจบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ไม่อาจจะกำหนดวิธีพิจารณาได้เองตามมาตรา ๒๖๕ อีก นอกจากนั้นในบทบัญญัติอื่น ๆ เช่นเรื่องผู้พิพากษาหรือตุลาการซึ่งไม่ได้นั่งพิจารณาจะมาทำคำพิพากษาไม่ได้ก็ต้องใช้กับศาลรัฐธรรมนูญด้วย ท่านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญท่านใดไม่ได้นั่งพิจารณาคดีมาตั้งแต่ต้น ก็จะไปลงนามคำวินิจฉัยนั้นไม่ได้ แล้วบทมาตรานี้ไม่ได้ยกเว้นไว้สำหรับศาลรัฐธรรมนูญนะครับ สำหรับศาลยุติธรรมนั้นเขายกเว้นไว้ให้ ๕ ปี ตามบทเฉพาะกาล

ประการที่ ๓ ครับ เมื่อเป็นศาลแล้วคำพิพากษาจะพิพากษาเกินคำขอไม่ได้ หลักเรื่องการพิพากษาเกินคำขอไม่ได้ ที่เรียกว่า หลัก Ultra Petita นั้น เป็นหลักสากลของศาลทุกชนิด ซึ่งต่างจากหลักของคณะกรรมการ คณะกรรมการนั้นเขามีอำนาจเต็ม อยากตัดสินอะไร

ถ้าตัดสินตามกฎหมายก็ว่ากันไป แต่ศาลถ้าคู่ความไม่ได้ตั้งประเด็นว่าอันเป็นคำขอในคดีจะไปพิพากษาเกินขอไม่ได้ เพราะจะขัดหลัก Ultra Petita คือไปพิพากษาเกินคำขอของคู่กรณีทันที

ประการที่ ๔ ผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จะมีสิ่งที่เรียกว่าผลบังคับในระบบกฎหมายให้ต้องเคารพ ขอให้ข้อสังเกตว่าคำวินิจฉัยที่ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้นก็คือวินิจฉัยให้เลิกกฎหมายนั้นนั่นเองนะครับ กระผมจึงได้กราบเรียนตั้งข้อสังเกตตั้งแต่เบื้องต้น แล้วว่าถือว่าเป็นอำนาจนิติบัญญัติในเชิงลบ และตรงนี้ขอตั้งข้อสังเกตอีกข้อหนึ่งครับ ว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญจงใจครับจงใจที่จะไม่ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญมีเท่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายปี ๒๕๓๙ ในมาตรา ๒๐๗ ในมาตรา ๒๐๗ ของรัฐธรรมนูญที่ถูกยกเลิกไปมีข้อความบัญญัติดังนี้ครับ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรี รัฐสภา วุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎร มีมติว่า กรณีมีปัญหาที่จะต้องตีความรัฐธรรมนูญให้นายกรัฐมนตรี ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี ส่งเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยอำนาจในมาตรา ๒๐๗ ของรัฐธรรมนูญปี ๒๕๓๔ เมื่อพิเคราะห์ประกอบกับมาตรา ๒๐๙ ของรัฐธรรมนูญปี ๒๕๓๔ ที่บอกว่าคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ให้ถือเป็นเด็ดขาด และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษานั้นแท้จริงเป็นอำนาจที่จะพบไม่ได้ และผมยังไม่เคยพบในรัฐธรรมนูญประเทศใด นอกจากรัฐธรรมนูญไทย ปี ๒๕๓๔ ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะมาตรา ๒๐๗ ของรัฐธรรมนูญปี ๒๕๓๔ นั้นให้อำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญทุกเรื่องทุกประการ ตามที่องค์กรทั้งหลายในรัฐธรรมนูญส่งมาแล้วมีผลผูกพันซึ่งนั่นหมายความว่า ผู้เขียนรัฐธรรมนูญ

ปี ๒๕๓๔ ได้มอบอำนาจในการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญให้กับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เป็นการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญที่ไม่ใช่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งทำเป็นบทบัญญัติลายลักษณ์อักษร ข้อวิเคราะห์ของ Hans Kelsen ในกรณีนี้มีว่า องค์กรใดก็ตามมีอำนาจตีความและทำให้ความหมายของถ้อยคำที่เป็นตัวอักษรนั้น แปรเปลี่ยนไปเรื่อย ๆ เท่ากับ องค์กรนั้นมีอำนาจเปลี่ยนแปลงบทบัญญัตินั่นเอง เมื่อให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามปี ๒๕๓๔ มีอำนาจตีความได้ทุกเรื่อง เปลี่ยนแปลงถ้อยคำและความหมายซึ่งเป็นเจตนาเดิมของอำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองซึ่งเป็นอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญแต่เดิมได้ทุกเรื่อง ก็เท่ากับผู้ร่างรัฐธรรมนูญปี ๒๕๓๔ บอกว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญปี ๒๕๓๔ เป็นผู้มีอำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองโดยปริยาย ด้วยเหตุนี้ครับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงไม่ได้นำอำนาจนี้มามอบให้กับศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งหมายความต่อไปว่าศาลรัฐธรรมนูญก็จะมีอำนาจตีความใช้และวินิจฉัยรัฐธรรมนูญเฉพาะในเขตอำนาจที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดผลของคำพิพากษาตรงนั้น จึงจะมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นทั้งปวง ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ไม่ได้ประสงค์จะให้ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นศาลที่ทรงไว้ซึ่งสิทธิแต่ผู้เดียวในการตีความรัฐธรรมนูญ ดังนั้นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ จึงจะมีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญในอำนาจหน้าที่ของตนต่อไป ขออนุญาตยกตัวอย่างการวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติการเงินหรือไม่ ไม่ใช่อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ แต่เป็นอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมร่วมกันของกรรมาธิการ การวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดมีความจำเป็นรีบด่วนเป็นการฉุกเฉินที่จะต้องตราขึ้นหรือไม่ตามมาตรา

๒๑๘ วรรคสอง เป็นอำนาจสิทธิ์ขาด เอกสิทธิ์ในการตีความของผู้มีอำนาจตราพระราชกำหนด คือ พระมหากษัตริย์โดยคำแนะนำคณะรัฐมนตรี ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจตีความ โดยนัยนี้จึงต้องถือว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้ผูกขาดการตีความรัฐธรรมนูญนะครับ ศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้ผูกขาดการตีความรัฐธรรมนูญแต่ผู้เดียว รัฐธรรมนูญไทยยังเคารพหลักเรื่องการกระจายอำนาจการตีความรัฐธรรมนูญให้องค์กรต่าง ๆ เหมือนเดิมที่ผ่านมาทุกอย่าง

ประการที่ ๕ นั่นคือความเป็นศาล แต่ความเป็นศาลที่จะต้องตัดสินคดีในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นคดีเกี่ยวกับการเมืองนั้น ผมตั้งข้อสังเกตแล้วนะครับว่า เมื่อเป็นศาลที่ตัดสินคดีรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเมือง และเป็นผู้ซึ่งใช้อำนาจนิติบัญญัติในทางปฏิเสธ เป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติในเชิงลบ การแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องเกี่ยวพันโดยตรงกับรัฐสภา บุคคลซึ่งอยู่ในเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญนั้น ถ้าดูในรัฐธรรมนูญจะเห็นได้ว่าจะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น การกระทำก็จะเป็นการกระทำขององค์กรทางการเมืองแทบทั้งสิ้น เพราะฉะนั้น คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นจะมีผลกระทบทางการเมืองครับ ต้องยอมรับว่าเมื่อเป็นเรื่องวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นเรื่องการเมือง คำวินิจฉัยก็จะมีผลกระทบทางการเมืองหลีกเลี่ยงไม่ได้ เมื่อคำวินิจฉัยมีผลกระทบทางการเมืองแล้ว มีข้อสังเกตอันพึงระวังไว้ ๓ ประการ ดังต่อไปนี้

๑. รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการตีความรัฐธรรมนูญทุกเรื่องดังที่ได้กราบเรียนแล้ว และข้อพึงระวังตรงนี้จะใช้ได้กับในหลายกรณี ขออนุญาตยกตัวอย่างกรณีตามมาตรา ๒๖๔ ซึ่งท่านอาจารย์จรัญได้เขียนไว้อย่างละเอียดและอย่างดีมากว่าถ้า

กฎหมายออกมามีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้วจะไปวินิจฉัยได้ไหมว่ากระบวนการตรากฎหมายไม่ชอบ ก็ขอเรียนว่าโดยความเห็นส่วนตัวแล้วนั้นทำไม่ได้ ที่ทำไม่ได้ก็เพราะว่ามาตรา ๒๖๔ ไม่ได้ให้อำนาจในการวินิจฉัยว่ากระบวนตราพระราชบัญญัตินั้นไม่ชอบเสียแล้ว ถ้าพระราชบัญญัตินั้นมีผลใช้บังคับ ถ้าจะวินิจฉัยว่ากระบวนการตราไม่ชอบนั้นต้องใช้การควบคุมก่อนการประกาศใช้ ด้วยเหตุนี้เองครับที่ผมต้องกราบเรียนข้อสังเกตประการแรกตรงนี้เอาไว้ จะนำไปสู่การรับไว้วินิจฉัย หรือลงไปควบคุมหรือไม่ควบคุมของศาลด้วย ที่เกี่ยวโยงโดยตรงกับประเด็นเหล่านี้ ก็คือปัญหาที่อเมริกา เรียกว่า Act of State บ้าง Political Question บ้าง การกระทำของรัฐบาลอย่างที่เรียกกันในอังกฤษหรือในยุโรปบ้าง ศาลรัฐธรรมนูญจะลงไปตรวจสอบไหม การยุบสภาชอบหรือไม่ชอบ ไม่มีรัฐธรรมนูญมาตราไหนให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัย เป็นการวินิจฉัยของพระมหากษัตริย์โดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี และการตรวจสอบก็เป็นอำนาจตรวจสอบทางการเมืองโดยผ่านสื่อมวลชน ประชาชนหรือรัฐสภา เพราะฉะนั้นสิ่งที่เรียกว่า Act of Government คือการใช้อำนาจในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศก็ดี การใช้อำนาจในความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอันเป็นเรื่องทางการเมืองโดยตรงก็ดี เช่น การเรียกประชุมสภา เปิดประชุมสภา ปิดประชุมสภา การเสนอหรือไม่เสนอกฎหมาย การใช้อำนาจตราพระราชกำหนด ตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง การประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร การลงมติไม่ไว้วางใจสิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งซึ่งรัฐธรรมนูญ ไม่ได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยไว้

๒. อันนี้ผมเชื่อว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกท่าน ท่านตระหนักดีอยู่แล้วคือ เรื่องปราศจากอคติ อคตินี้หมายความรวมถึง

การวินิจฉัยโดยอาศัยความพอใจหรือไม่พอใจขององค์กรการเมืองหรือกระแสสังคมและสื่อมวลชน ความยากของเรื่องนี้อยู่ตรงที่ว่า ถ้าศาลรัฐธรรมนูญอาศัยความถูกใจ สื่อมวลชนและประชาชนและมีความถูกต้องอยู่ด้วย ความมั่นคงศรัทธาในสถาบันก็จะเกิดขึ้น แต่ถ้าศาลรัฐธรรมนูญอาศัยความถูกใจกระแสโดยไม่ยึดหลักกฎหมายความไม่มั่นคงและความไม่ศรัทธา ในสถาบันซึ่งจะทำให้ถูกตั้งคำถามว่า เป็นศาลทางการเมืองหรือไม่ ก็จะเกิดขึ้น ซึ่งอันนี้ ผมเชื่อในดุลพินิจอิสระของท่านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคนนะครับ แต่ที่ต้องเรียนไว้ตรงนี้เพราะว่าสื่อมวลชนอยู่หลายคนหลายฝ่าย ถ้าศาลรัฐธรรมนูญท่านตัดสินโดยเที่ยงธรรมแล้ว ถึงจะไม่ถูกใจกระแส แต่ถูกต้อง ก็ต้องเข้าใจว่า ท่านได้ทำหน้าที่ดีที่สุด ในฐานะที่เป็นศาลแล้ว

๓. ข้อสังเกตที่ว่าตัวบทบัญญัติทั้งหลายนั้น สำคัญในการใช้รัฐธรรมนูญ แต่สิ่งซึ่งสำคัญไม่แพ้ไปกว่าตัวบทบัญญัติที่เปรียบเสมือนกายของรัฐธรรมนูญนั้นคือ คำปรารภซึ่งแสดงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ คำปรารถส่วนที่มีความสำคัญที่สุดอยู่ในย่อหน้าที่สองตอนท้าย ที่บอกว่า ภายหลังจากนั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญโดยมีสาระสำคัญ เป็นการส่งเสริมและคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพประชาชน นี่ประการหนึ่ง ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้นเป็นประการที่สอง ตลอดทั้งปรับปรุงโครงสร้างทางการเมือง ให้มีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เป็นประการที่สาม เจตนารมณ์นี้สำคัญเท่ากับตัวบทบัญญัติตั้งแต่มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๓๓๖

ประเด็นของการสัมมนาเรื่อง เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ

ผมขอตั้งข้อสังเกต ตอบคำถามของท่านเลขา เป็นประเด็นสุดท้ายสั้น ๆ เลยทีละข้อ

ข้อแรก ท่านถามว่ามาตรา ๒๘ วรรคสอง ถ้ามีการละเมิดสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของบุคคลขึ้น บุคคลนั้นจะสามารถนำคดีมาสู่ศาลรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ และจะนำมาอย่างไร

ขอเรียนว่าเรื่องจะพิจารณาเฉพาะมาตรา ๒๘ ไม่ได้นะครับ จะต้องพิจารณามาตรา ๒๗ ประกอบด้วยบทบัญญัติทั้งมวลที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญในเรื่องการกำหนดเงื่อนไขแห่งสิทธิในการเสนอคดีและมาตรา ๒๓๓ ซึ่งเมื่อพิจารณาดังกล่าวแล้วนะครับ ผมมีข้อสังเกตว่าบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิ เสรีภาพ ตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ในศาลได้นั้น เป็นข้อความซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญไปเอามาจากรัฐธรรมนูญเยอรมันแล้วเมื่ออ่านประกอบกับมาตรา ๒๗ ซึ่งไปเอามาจากรัฐธรรมนูญเยอรมันมาตรา ๓ ที่บอกว่า สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลและองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง ซึ่งหมายถึง Direct Applicability คือการบังคับ ใช้โดยตรงของรัฐธรรมนูญต่อองค์กรของรัฐทั้งมวลนั้นก่อให้เกิดผล ๒ ประการ

ประการที่ ๑ รัฐธรรมนูญนี้รับรองหลักเรื่อง Direct Applicability คือการใช้บังคับโดยตรงของรัฐธรรมนูญ ต่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ประการที่ ๒ รัฐธรรมนูญนี้ ไม่ได้เลยไปถึงให้ใช้บังคับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญระหว่างประชาชนกับประชาชน ซึ่งเป็น

เอกชนต่อกันนะครับ แต่ว่าสิ่งที่มาตรา ๒๘ วรรคสามกำหนดไว้ เป็นการรับรองสิทธิเบื้องต้นนั้น เมื่อพิเคราะห์ประกอบกับบทบัญญัติทั้งมวลในรัฐธรรมนูญแล้ว ไม่มีบทมาตราใดที่ให้บุคคลสามารถเสนอคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงเลยไม่มีเลยนะครับ ต้องผ่านองค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น เช่นถ้าจะยกว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดรัฐธรรมนูญ ต้องไปผ่านศาลตามมาตรา ๒๖๔ ถ้าจะยกว่ากฎหมายใดหรือกฎข้อบังคับใดขัดรัฐธรรมนูญต้องไปผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินนะครับ ถ้าไม่อยากไปศาลแล้วผู้ตรวจการแผ่นดินต้องกรองเสียชั้นหนึ่งก่อน จึงจะส่งไปให้ศาลรัฐธรรมนูญถ้าเป็นกฎหมาย ถ้าเป็นกฎข้อบังคับส่งให้ศาลปกครอง หรือว่ากรณีให้อัยการสูงสุดเป็นคนกรองเรื่องเสียก่อน ในกรณีที่มีการละเมิดรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๖๓ เพราะฉะนั้นถึงแม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดหลักการใช้บังคับโดยตรงไว้ในมาตรา ๒๗ และรองรับสิทธิของบุคคลที่จะดำเนินคดีในศาลได้ ต้องเข้าใจมาตรา ๒๘ ณ สภาพกฎหมายในปัจจุบันว่า บุคคลสามารถนำคดีไปสู่ศาลที่มีเขตอำนาจคือศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหารก่อน จนกว่าจะมีกฎหมายที่ตราขึ้นตามมาตรา ๒๓๓ กำหนดให้มีการนำคดีมาสู่ศาลรัฐธรรมนูญได้ ภายหลังจากที่ได้ไปสู่ศาลอื่นโดยครบถ้วนกระบวนความแล้วหลักนี้เป็นหลักที่ยึดอยู่ในกฎหมายเยอรมันนะครับ คือต้องไปสู่องค์กรอื่นทั้งหมด แล้วก็นำคดีมาสู่ศาล นำคดีมาสู่ศาลรัฐธรรมนูญพูดกันมากในตอนร่างรัฐธรรมนูญว่า ถ้าให้ประชาชนมาฟ้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ๑๕ ท่านไม่พอครับ รัฐธรรมนูญจะต้องมี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นร้อยท่านเลยทีเดียวเพราะคดีจะไหลเข้ามาเพราะฉะนั้นบทความที่อยู่ในเอกสารนี้นะครับผมก็อ่านแต่ด้วยความเคารพต่อความเห็นตรงนั้น ผมเห็นว่าตัวสิทธิมีแล้วตามมาตรา ๒๗ ประกอบ

กับมาตรา ๒๘ แต่เงื่อนไขแห่งการนำคดีมาสู่ศาลรัฐธรรมนูญนั้นยังไม่ได้ถูกกำหนดโดยกฎหมาย ตามมาตรา ๒๓๓ เพราะฉะนั้นเวลานี้ ถ้าไปสู่ศาลยุติธรรมนะครับ สมมติว่าผมไปดำเนินคดีในศาลยุติธรรมแล้วคดีถึงที่สุดแล้ว ผมมีความรู้สึกว่าผมถูกละเมิดสิทธิ เสรีภาพพื้นฐานแล้วศาลยุติธรรมไม่ได้ให้ความคุ้มครองผม ถามว่าจะนำคดีมาสู่ศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงได้แล้วหรือยังในเวลานี้ ก็ขอประทานกราบเรียนว่าในความเห็นส่วนตัวนั้นยังไม่อาจจะนำมาได้ เพราะถึงมีสิทธิ แต่เงื่อนไขในการใช้สิทธิในการดำเนินคดียังไม่มีบทกฎหมายรองรับ สำหรับประเด็นที่ท่านอาจารย์จรัญ เขียนบทความเป็นประเด็นที่ละเอียดมาก กราบเรียนตรง ๆ เลยนะครับ เมื่อไม่มีเวลา ผมคิดว่ากรณีตามมาตรา ๒๖๔ เป็นสิ่งที่เยอรมัน เรียกว่า Concrete control of norm คือ เป็นการควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดกับรัฐธรรมนูญจริง ๆ โดยการเอากฎหมายนั้นมาใช้ในคดีเลยซึ่งต่างจากกรณี Abstract of Norm ซึ่งรัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ใน ๓ กรณี คือ กรณีผู้ตรวจการเห็นว่ากฎหมายใดขัดรัฐธรรมนูญ ก็ให้ส่งไปได้ทั้ง ๆ ที่ยังไม่ได้มีการใช้กฎหมายนั้น หรือกรณีร่างพระราชกำหนดขัดรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งยังไม่มีการใช้พระราชกำหนดนั้น ส.ส. ส.ว. ก็ส่งไปได้นะครับ หรือกรณีร่างพระราชบัญญัติซึ่งยังไม่มีผลใช้บังคับ แต่ว่านายกรัฐมนตรี หรือว่าสมาชิกสภาบางส่วนเห็นว่าขัดรัฐธรรมนูญก็ให้ส่งไปได้ ๓ ประเภทนี้ในทางวิชาการรัฐธรรมนูญ เรียกว่า Abstract Control คือเป็นการที่ยังไม่ต้องนำกฎหมายไปใช้ เพียงแต่ว่าเอาตัวกฎเกณฑ์ในกฎหมายนั่นมาเทียบกับกฎเกณฑ์ในรัฐธรรมนูญและก็วินิจฉัยไปได้ แต่ว่ากรณีตามมาตรา ๒๖๔ นั้น เป็นเรื่องที่ศาลจะต้องใช้บังคับกฎหมายแก่คดี ถ้าศาลไม่ใช้ไม่ต้องส่ง และถ้าศาลเห็นว่าไม่

ขัดก็ไม่ต้องส่ง แต่ถ้าศาลเห็นไม่ขัดแต่คู่ความเห็นว่าขัดก็ต้องส่ง ศาลจะไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจ

ข้อสอง ผมเห็นด้วยกับบทความของอาจารย์จรัญ ภักดีธนากุล แทบจะทุกเรื่องครับ ยกเว้นอยู่ ๒ ประเด็นเท่านั้น เพราะฉะนั้น ถ้าท่านผู้มีเกียรติอ่านบทความของท่านอาจารย์จรัญโดยละเอียดแล้ว ผมเห็นด้วยกับท่านทุกเรื่อง ยกเว้น ๒ ประเด็น

ประเด็นแรก ที่ด้วยความเคารพต่อท่านอาจารย์จรัญนะครับ ซึ่งท่านก็อยู่ที่นี่ก็คือประเด็นที่ว่าด้วยความหมายของคำว่า **บทบัญญัติแห่งกฎหมาย** ซึ่งรวมไปถึงประกาศคณะปฏิวัติด้วยหรือไม่ กรณีที่ศาลส่งไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ตามมาตรา ๒๖๔ ใช้คำว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใด เพราะฉะนั้น ถ้าไม่ใช่กฎหมายไม่ต้องส่งนะครับ เช่นถ้าเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง คำสั่ง ระเบียบ ประกาศ ถ้าเห็นว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ ถ้ามีศาลปกครองแล้ว ผู้ที่มีอำนาจวินิจฉัยก็คือศาลปกครอง ศาลปกครองจะเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง เฉพาะบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้นที่จะต้องส่งไปยังศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัย คำถามก็คือว่า อะไรคือบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ในความเห็นของกระผมนั้นบทบัญญัติแห่งกฎหมายหมายความสองนัยตามรัฐธรรมนูญนี้ คือ

๑. บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามรัฐธรรมนูญเอง

๒. บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ก่อนรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับจนกระทั่งถึงวันที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ในที่นี้ถามว่าบทกฎหมายตามรัฐธรรมนูญเองมีความหมายอย่างไร กรุณาเปิดมาตรา ๙๒ มาตรา ๙๓ ครับ มาตรา ๙๒ บอกว่า ร่างพระราช

บัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา เป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ซึ่งหมายความว่าร่างพระราชบัญญัติ ถ้าตราและประกาศใช้ในราชกิจจาฯ แล้วรัฐธรรมนูญถือว่าเป็นกฎหมาย มาตรา ๙๓ ถึงเขียนรับต่อไปว่า "ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจากรัฐสภาเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้" เพราะฉะนั้น**ประเภทแรก** คำว่ากฎหมายในรัฐธรรมนูญจึงหมายถึงพระราชบัญญัติและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ **ประเภทที่สอง**อยู่ในมาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๑๘ บอกว่า "ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้" เมื่อพระราชบัญญัติกำหนดให้ใช้บังคับ ดังเช่นพระราชบัญญัติ และพระราชบัญญัติเป็นกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ พระราชกำหนดก็ต้องเป็นกฎหมายด้วยนะครับ ประการต่อไปครับ คือกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พุทธศักราช ๒๔๖๗ ซึ่งมีบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๒ นะครับ ว่าเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะแก้ไขกฎมณเฑียรบาลนี้และในวรรคสองบอกว่าให้ประธานรัฐสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการและเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว

ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

เพราะฉะนั้น**ตามรัฐธรรมนูญนี้สิ่งที่เป็นกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชกำหนด และกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์**ถามว่า พระราชกฤษฎีกาเป็นกฎหมายไหม ไม่เป็นครับ พระราชกฤษฎีกาไม่เป็นกฎหมาย แต่เป็นกฎเกณฑ์ที่ออกโดยอาศัยอำนาจกฎหมาย อันนี้อยู่ในมาตรา ๒๒๑ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย ซึ่งหมายความอยู่ในตัวว่าตัวพระราชกฤษฎีกานั้นเองไม่ใช่กฎหมาย เมื่อไม่ใช่กฎหมายแล้วเป็นอะไร เมื่อไม่ใช่กฎหมายแล้ว ถ้อยคำที่รัฐธรรมนูญใช้อยู่ก็คือเป็นกฎข้อบังคับ ท่านผู้มีเกียรติเปิดดูมาตรา ๖ ซิครับ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับเพราะฉะนั้นตั้งแต่พระราชกฤษฎีกาลงมา กฎกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่นสิ่งเหล่านี้ไม่ใช่กฎหมายในความหมายของรัฐธรรมนูญ แต่เป็นคำว่า กฎ ข้อบังคับ ตามความในมาตรา ๖ ความในมาตรา ๖ ถูกสำทับอีกทีหนึ่งด้วยความในมาตรา ๒๙ ครับว่า กฎหมายที่จะจำกัดสิทธิเสรีภาพ ต้องเป็นกฎหมาย ต้องเป็นกฎหมายนั้นคือ ต้องออกโดยสภาหรือสภาเห็นชอบถึงจะจำกัดได้ ตัวพระราชกฤษฎีกา ตัวประกาศกระทรวง กฎกระทรวง ข้อบัญญัตินั้นจำกัดไม่ได้ ถ้าไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ถ้อยคำในมาตรา ๒๙ วรรคสองกับมาตรา ๒๙ วรรคสาม เห็นได้ชัดเลยว่า ตั้งแต่พระราชกฤษฎีกาลงไป ที่เราเรียกกันในภาษาวิชาการว่ากฎหมายของฝ่ายบริหารนั้น ไม่ใช่กฎหมายในความหมายของรัฐธรรมนูญครับ แต่เป็นกฎข้อบังคับ ดังนั้นกรณีตามมาตรา ๒๖๔ นี้

ที่ท่านอาจารย์จรัญ พูดเอาไว้ ตรงส่วนนี้กระผมเห็นด้วย

แต่มีอีกส่วนหนึ่งคือที่เป็นกฎหมายที่ใช้อยู่ก่อนรัฐธรรมนูญนี้ คือ ประกาศของคณะปฏิวัติ ถ้าท่านสังเกตดูให้ดีว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้เขียนถึงประกาศคณะปฏิวัติไว้เลยผิดจากรัฐธรรมนูญฉบับที่แล้วมาทุกฉบับ เพราะรัฐธรรมนูญฉบับที่แล้วมาทุกฉบับนั้นในบทเฉพาะกาลจะพูดถึงความชอบด้วยกฎหมายของประกาศคณะปฏิวัติ แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่พูดครับ ไม่พูดเพราะไม่ต้องการที่จะทำให้ระบบรัฐธรรมนูญของไทยถูกตราหน้าว่าเป็นระบบที่รองรับการใช้อำนาจรัฐประหารเข้ามาให้ชอบด้วยระบบรัฐธรรมนูญดังที่อาจารย์เสน่ห์ จามริก และคณะตราหน้าเอาไว้ แต่ว่าก็มีบทมาตราหนึ่งซึ่งแสดงให้เห็นว่า สิ่งที่เป็นกฎหมายอยู่ทั้งสิ้นทั้งมวลไม่ว่าจะถูกหรือผิด ไม่ว่าจะดีหรือชั่วก็แล้วแต่ ถ้าเป็นกฎหมายอยู่ก่อนวันที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับแล้วละก็ยังเป็นกฎหมายต่อไปอยู่ตามรัฐธรรมนูญนี้นะครับ นั่นคือบทบัญญัติ ในมาตรา ๓๓๕ (๑) มาตรา ๓๓๕ (๑) บอกว่า มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ และถามว่าประกาศคณะปฏิวัติ ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อย ประกาศคณะปฏิรูปทั้งหลายที่ออกโดยอำนาจปฏิวัติ เป็นกฎหมายอยู่หรือเปล่าในเวลาที่ใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ ก็ตอบว่าเป็น ทำไมถึงเป็นก็ต้องกลับไปดูรัฐธรรมนูญฉบับปี ๓๔ รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๓๔ นั้น เขียนไว้ชัดครับในมาตรา ๒๒๒ ว่าสิ่งเหล่านี้เป็นกฎหมาย เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับเก่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้ความชอบธรรมกับระบบปฏิวัติ โดยถือว่าสิ่งที่คณะปฏิวัติรัฐประหารหรือคณะ รสช. ออกเป็นกฎหมายแล้ว แล้วใช้มาได้ในระบอบรัฐธรรมนูญเก่า ไม่ใช่หน้าที่ของรัฐธรรมนูญ

นี้ที่จะไปทำลายสิ่งเหล่านั้นเสียตั้งแต่ต้น เพราะฉะนั้น**ประกาศของคณะปฏิวัติ ประกาศของคณะปฏิรูป ประกาศของคณะ รสช. ถึงไม่ใช่กฎหมาย แต่ก็เป็นกฎหมายที่ยังใช้บังคับอยู่ได้ โดยผลของมาตรา ๓๓๕ (๑) ซึ่งก็หมายความว่า ถ้าบทบัญญัติแห่งประกาศคณะปฏิวัติ ประกาศ รสช. ประกาศคณะปฏิรูป เหล่านั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้ว ก็อยู่ในวิสัยที่ศาลต้องส่งไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาครับ** ตรงนี้ครับที่ผมต่างกับอาจารย์จรัญเป็นประการแรก

ประเด็นต่อไป ที่ต่างจากท่านอาจารย์จรัญ ซึ่งอันนี้อาจจะเป็นข้อแตกต่างในความเห็นปลีกย่อยนะครับ ก็คือว่า ท่านอาจารย์จรัญ ท่านมีข้อสังเกตนะครับ ศาลน่าจะมีอำนาจวินิจฉัยได้เอง ในเรื่องกระบวนการตรากฎหมายว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยท่านมีเหตุผลว่ามาตรา ๒๖๔ ให้ส่งเฉพาะเรื่องที่ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดรัฐธรรมนูญ ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แต่ไม่พูดถึงเรื่องกระบวนการตราไม่ชอบ ขออนุญาตยกตัวอย่างนะครับ ในเอกสารหน้า ๑๒ ของท่านอาจารย์จรัญนะครับ ท่านบอกว่า สมมติว่ามีพระราชบัญญัติฉบับหนึ่ง พระราชบัญญัติเวนคืน ออกมาใช้บังคับ ถ้าตัวบทบัญญัติที่เป็นถ้อยคำขัดรัฐธรรมนูญ ท่านอาจารย์จรัญ เห็นว่าต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แต่ว่าถ้าตัวองค์ประชุมในการตราพระราชบัญญัตินั้นไม่ครบ ท่านอาจารย์จรัญเห็นว่า ศาลวินิจฉัยได้เองด้วยความเคารพนะครับท่านเจ้าของความคิดก็นั่งอยู่ที่นี่ กระผมเห็นว่าศาลไม่ต้องส่งเรื่องกระบวนการไม่ชอบในมาตรา แต่ศาลก็ไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยครับ ถ้าจะดูรัฐธรรมนูญแล้วจะเห็นได้ว่า ไม่ว่าศาลใดเลยเมื่อกฎหมายนั้น ผ่านการประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว ในมาตรา

๒๖๔ ซึ่งเป็นบทให้ส่งไปให้วินิจฉัยนั้น ไม่ได้ให้อำนาจศาลใดเลยรวมถึงศาลรัฐธรรมนูญด้วยที่จะให้วินิจฉัยย้อนหลัง ว่ากฎหมายที่สภาตราออกมาแล้ว และประกาศใช้นั้นมีกระบวนการตราที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญรองรับเอาไว้ เฉพาะในกรณีเดียวครับ คือ กรณีก่อนประกาศใช้ตามมาตรา ๒๖๒ ซึ่งหมายความว่า ถ้าก่อนประกาศใช้มีการส่งไปให้ศาลรัฐธรรมนูญดูนั้นศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ได้ดูแต่เพียงข้อความในกฎหมายเท่านั้นนะครับ แต่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจดูลงไปถึงกระบวนการ เช่น องค์ประชุมครบหรือเปล่า มีมติถูกต้องหรือเปล่า แต่ว่าเมื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว มาตรา ๒๖๔ และไม่มีที่ใดให้อำนาจวินิจฉัยนั้นแก่ศาลยุติธรรมหรือศาลใด ๆ เลยรวมทั้งศาลรัฐธรรมนูญด้วยที่เป็นเช่นนี้ จงใจไหมครับ ผมคิดว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญจงใจเพื่อให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า ความมั่นคงในตัวกฎหมาย มิเช่นนั้นแล้วนะครับกระบวนการในการประชุมกรรมาธิการชอบ ไม่ชอบ ไปปรากฏขึ้นภายหลังจากใช้กฎหมายไปแล้ว ๑๐ ปี แล้วมีคำวินิจฉัยอย่างนี้ได้ก็จะเป็นปัญหา

ข้อสาม คือเรื่ององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ผมมีข้อสังเกตเท่านั้นนะครับ ถ้อยคำที่รัฐธรรมนูญใช้ ท่านผู้มีเกียรติที่เคารพครับ เขาใช้คำว่า *"อำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ"* คำว่า ตามรัฐธรรมนูญนั้นขยายทั้งคำว่า อำนาจหน้าที่และองค์กรนะครับไม่ได้ขยายเฉพาะตัวคำว่าองค์กรอย่างเดียว เพราะฉะนั้นสิ่งที่อยู่ในความหมายของมาตรา ๒๖๖ นั้น ความสำคัญอยู่ตรงนี้ครับ คือมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่เสียก่อน ปัญหาในที่นี้กระผมกราบเรียนแล้วว่าต้องเป็นข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งอำนาจและหน้าที่แล้วไม่ใช่ข้อสงสัยประการที่สอง ข้อโต้แย้งที่เป็นคดีแล้วนั้น เป็นอำนาจตามรัฐธรรมนูญ

ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญครับ คำว่า *"ตามรัฐธรรมนูญ"* ขยายสองอัน ถามว่าองค์กรอะไรบ้างที่เป็นองค์กรที่ว่านี้ อำนาจอะไรบ้างที่เป็นอำนาจที่ว่านี้ ก็ตอบว่า มาตรา ๓ เขียนไว้ชัดเลย ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแน่ มาตรา ๓ บอกว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ทั้ง ๓ องค์กรนี้จึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีส่วนในการใช้อำนาจอธิปไตย โดยไม่มีข้อถกเถียง ถ้ามีปัญหา ใช้มาตรา ๒๖๖ ได้ ยกเว้นเรื่องการวินิจฉัยเขตอำนาจของศาลด้วยกันนั้น ต้องใช้มาตรา ๒๖๔ ครับ ที่นี้นอกจากองค์กรตามมาตรา ๓ แล้ว องค์กรประเภทที่ ๒ ก็คือต้องเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญและมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น ตัวอย่างองค์กรเหล่านี้ก็เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เหล่านี้ทั้งหมดซึ่งจะดูได้ด้วยกระบวนการที่เห็นได้ชัดว่าสะท้อนอยู่ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ พรรคการเมืองก็เป็นอย่างนั้น ในเยอรมันเองก็ถือว่าพรรคการเมืองเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญในมาตรา ๔๗ และมีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดูว่าด้วยพรรคการเมืองรองรับ แต่องค์กรที่รัฐธรรมนูญนั้น ไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น องค์กรคลื่นความถี่วิทยุ ตามมาตรา ๔๐ เช่น องค์กรอิสระที่จะให้ความเห็นในกรณีการทำโครงการใหญ่ ๆ ตามมาตรา ๕๖ องค์กรคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นองค์กรอิสระ ตามมาตรา ๔๗ องค์กรเหล่านี้ ไม่ใช่องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญครับ เป็นองค์กรซึ่งรัฐธรรมนูญให้ตั้งขึ้นไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญประการที่หนึ่ง

อำนาจหน้าที่ก็ไม่ได้เป็นอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ แต่เป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้ง ในประการที่ ๒ ความเห็นนี้นะครับผมเข้าใจว่าท่านที่ติดตามรัฐธรรมนูญ ในต่างประเทศก็จะเห็นได้ชัดว่า การตีความก็จำกัดเพราะ การตีความนั้นจะนำไปสู่การวินิจฉัยใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญ ในฝรั่งเศสเคยเกิดปัญหาขึ้นว่า สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่รัฐธรรมนูญที่สาธารณรัฐที่ห้า เขียนไว้ ว่าต้องตั้งสภาที่ปรึกษา แต่รัฐธรรมนูญบอกว่าองค์ประกอบอำนาจหน้าที่ และการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย มีปัญหาว่าสภาที่ปรึกษาเป็นองค์กรที่อยู่ในความหมายของรัฐธรรมนูญไหม ตัวผู้ร่างรัฐธรรมนูญคือ Michel Debre พูดชัดว่าไม่ใช่เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญให้ตั้งขึ้น แต่การใช้อำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายทั้งหมด จึงไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะฉะนั้นเทศบาลก็ตามองค์การบริหารความถี่ตามมาตรา ๔๐ สิ่งเหล่านี้ ไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะใช้มาตรา ๒๖๖ ได้ แล้วก็ปัญหาสุดท้ายจริง ๆ

ข้อสี่ มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นพูดถึงอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องอื่น ๆ นอกจาก ๑๖ เรื่องที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ได้หรือไม่ ก็ขอเรียนสั้น ๆ ว่า ต้องดูมาตรา ๒๓๓ ครับ มาตรา ๒๓๓ บอกไว้ชัดครับว่า การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมายและในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ดังนั้นจึงต้องเข้าใจว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายธรรมดา ก็ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญนอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ได้เช่นเดียวกัน เพราะศาลรัฐธรรมนูญ ก็เป็น ศาล ๆ หนึ่ง ในความหมายของมาตรา ๒๓๓ พูดง่าย ๆ ก็คือเราใช้หลักเยอรมันนั่นแหละ คือนอกจากจะมีอำนาจตาม

รัฐธรรมนูญแล้วยังมีอำนาจตามกฎหมายด้วย ก็ขออนุญาตว่าสิ่งเหล่านี้ละครับ เป็นสิ่งที่ยังเป็นประเด็นปัญหาอยู่ แต่ว่าความเห็นที่กระผมนำเสนอนั้น โดยเฉพาะความเห็นที่วินิจฉัยในตอนท้าย เป็นความเห็นส่วนตัวของกระผมไม่ใช่เป็นความเห็นในฐานะคนเขียนรัฐธรรมนูญ แต่ว่าความเห็น ๒ ข้อแรกในเรื่องศาลรัฐธรรมนูญ เป็นศาลที่มีความสำคัญก็ดี เป็นศาลที่ตัดสินคดีเกี่ยวกับการเมืองก็ดีนั้น กระผมได้นำหลักที่ปรากฏในคำอภิปรายและที่ปรากฏในการยกร่างมานำเสนอ ท่านสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญในที่นี้มีอยู่หลายคน ถ้าขาดตกบกพร่องตรงไหนก็เติมได้ แต่ส่วนที่สามนั้น เป็นความเห็นส่วนตัวโดยแท้ ซึ่งนั่นหมายความว่า ถกเถียงกันได้

ศาลรัฐธรรมนูญกับอำนาจวินิจฉัยว่า บทบัญญัติของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

โดย

จรัญ ภักดีธนากุล

ศาลรัฐธรรมนูญกับอำนาจวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

*จรัญ ภักดีธนากุล**

๑. ความนำ

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรทางตุลาการที่จัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยมุ่งหมายจะให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่แทนคณะตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งมีจุดอ่อน และข้อจำกัดอยู่ค่อนข้างมากในอดีต ให้มีสถานะและบทบาทที่โดดเด่นและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มิได้เพียงแต่จัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นศาลใหม่เพิ่มเติมขึ้นจากศาลต่างๆ ที่มีอยู่แล้วให้มีศาลมากขึ้นอีกศาลหนึ่งเท่านั้น หากแต่ได้ปฏิรูประบบงานตุลาการของประเทศใหม่ทั้งระบบเลยทีเดียว หลังจากที่ได้ว่างเว้นการปฏิรูปในลักษณะนี้มานานถึง ๑๐๖ ปี นับตั้งแต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปฏิรูปการศาลเมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๔ ระบบงานตุลาการที่ปฏิรูปขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญนี้ได้ถูกจัดให้ประกอบด้วย **ระบบศาลที่แยกเป็นอิสระต่างหากจากกันถึง ๔ ระบบ ได้แก่**

---

* *ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์*

(๑) ระบบศาลยุติธรรม

(๒) ระบบศาลทหาร

(๓) ระบบศาลปกครอง

(๔) ระบบศาลรัฐธรรมนูญ

ระบบศาลที่แยกต่างหากจากกันทั้ง ๔ ระบบนี้ นอกจากจะเป็นอิสระระหว่างกันเองแล้ว ยังได้รับหลักประกันให้เป็นอิสระแยกจากอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติอย่างจริงจังมากขึ้นชนิดที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์กฎหมายและการศาลของไทย ที่สำคัญก็คือการมีหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระของศาลแต่ละระบบเองเพื่อดำเนินงานด้านการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และกิจการอื่น ๆ ให้แก่ศาลแต่ละระบบ โดยไม่ต้องสังกัดอยู่ในกระทรวงทบวงกรมของฝ่ายบริหารอีกต่อไป ทั้งนี้ ยกเว้นแต่ระบบศาลทหารเท่านั้นที่ยังต้องอยู่ในสังกัดของกระทรวงกลาโหม

นอกจากความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติรวมทั้งความเป็นอิสระระหว่างศาลแต่ละระบบด้วยกันเองดังกล่าวแล้ว รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้ตัวผู้พิพากษา และตุลาการในศาลแต่ละระบบมีความอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีได้อย่างเต็มที่ มิให้ถูกครอบงำหรือต้องห่วงกังวลกับการแทรกแซงจากผู้บริหารในระบบศาลเดียวกันเองอีกด้วย ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของฝ่ายตุลาการที่แตกต่างจากหลักในเรื่องสายการบังคับบัญชาของระบบราชการทั่วไป แต่เนื่องจากเท่าที่ผ่านมาหลักความเป็นอิสระจากอำนาจภายในระบบศาลด้วยกันเองนี้ยังไม่เป็นที่กระจ่างชัดนัก บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนนี้จึงนับว่ามีประโยชน์อย่างยิ่ง โดยเฉพาะในมาตรา ๒๔๙ ที่บัญญัติว่า

"มาตรา ๒๔๙ ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

การพิจารณาพิพาทษาอรรถคดีของผู้พิพากษาและตุลาการไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาตามลำดับชั้น

การจ่ายสำนวนคดีให้ผู้พิพากษาและตุลาการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหมายบัญญัติ

การเรียกคืนสำนวนคดีหรือการโอนสำนวนคดีจะกระทำมิได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่จะกระทบกระเทือนต่อความยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี

การโยกย้ายผู้พิพากษาและตุลาการโดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้พิพากษาและตุลาการนั้นจะกระทำมิได้ เว้นแต่เป็นการโยกย้ายตามวาระตามที่กำหมายบัญญัติ เป็นการเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น เป็นกรณีที่อยู่ในระหว่างถูกดำเนินการทางวินัย หรือตกเป็นจำเลยในคดีอาญา"

๒. สถานะและเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญมิได้มีสถานะเป็นศาลสูงสุดของประเทศที่จะใช้อำนาจครอบงำหรือตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของศาลระบบอื่นๆ ได้ หากแต่เป็นศาลที่รับผิดชอบเฉพาะในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่สำคัญ ๆ บางเรื่องที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรวินิจฉัยชี้ขาด สถานะของศาลรัฐธรรมนูญจึงคล้ายดั่งจะเป็นศาลที่เชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้อยู่ในอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดของศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่เนื่องจากเรื่องที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้อยู่ในอำนาจวินิจฉัย

ชี้ขาดของศาลรัฐธรรมนูญล้วนเป็นเรื่องสำคัญที่กระทบโครงสร้างทางการเมืองการปกครองของชาติทั้งสิ้น ดังนั้นสถานะและบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องโดดเด่นเป็นที่สนใจของผู้คนมากกว่าศาลในระบบอื่น ทั้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญก็มีสภาพบังคับที่เด็ดขาดและครอบคลุมมากกว่าคำวินิจฉัยของศาลในระบบอื่นอีกด้วย เพราะมีมาตรา ๒๖๘ แห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่า *"คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ"*

ด้วยเหตุนี้จึงเห็นว่าคู่ความในคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร ซึ่งแพ้คดีในศาลนั้น ๆ แล้ว ย่อมไม่อาจที่จะอุทธรณ์โต้แย้งคำพิพากษาของศาลดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิพากษากลับหรือแก้คำพิพากษาของศาลต่างระบบนั้นได้ ทั้งจะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดว่าคำพิพากษาของศาลอื่น ๆ นั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไม่มีช่องทางให้กระทำได้เช่นกัน

อนึ่งในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลต่างระบบขัดแย้งกัน ไม่ว่าจะเป็นการขัดแย้งกันในด้านเขตอำนาจ หรือในกรณีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลต่างระบบขัดแย้งกัน คู่กรณีหรือศาลที่เกี่ยวข้องก็จะเสนอเรื่องให้มีองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดไว้โดยเฉพาะแล้วตามมาตรา ๒๔๘ ซึ่งบัญญัติว่า *"ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่นให้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดโดยคณะกรรมการคณะหนึ่งซึ่งประกอบด้วยประธานศาลฎีกาเป็นประธาน ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลอื่น และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกินสี่คนตามที่กฎหมายบัญญัติ เป็น*

กรรมการ" กรณีจึงไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๒๖๖ ซึ่งบัญญัติว่า *"ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย"*

สำหรับเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับวินิจฉัยชี้ขาดให้ได้นั้น ในปัจจุบันมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเพียง ๙ กรณีเท่านั้น ได้แก่

(๑) เมื่อมีปัญหาขึ้นในศาลใดศาลหนึ่งว่า **บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับในคดีนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ** ให้ศาลนั้นส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๖

(๒) เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า**บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ** ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญและให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙๘

(๓) เมื่อมีความเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติ หรือ **ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว** แต่ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย **มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ** นายกรัฐมนตรี หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี อาจส่งเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ โดยนายกรัฐมนตรีอาจริเริ่มเสนอเรื่องได้เอง

แต่ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภาจะริเริ่มเสนอเรื่องเองไม่ได้ ต้องให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๑๐ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภาเป็นผู้ริเริ่มเสนอความเห็นต่อประธานของแต่ละสภา แต่หากเป็นกรณีของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาผู้จะริเริ่มเรื่องมีจำนวนเพียง ๒๐ คน ขึ้นไปก็พอแล้ว ทั้งนี้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๒

(๔) เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๐ คน เห็นว่า **ร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา** ที่ได้รับความเห็นชอบจากแต่ละสภาแล้ว แต่ยังมิได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา **มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ** จะเสนอความเห็นนั้นต่อประธานของแต่ละสภา เพื่อให้ประธานของแต่ละสภาส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยก็ได้ ตามมาตรา ๒๖๓ ประกอบมาตรา ๒๖๒ (๒)

(๕) เมื่อได้มีการตราพระราชกำหนดมาใช้บังคับ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือเพื่อป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ ตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง แล้วนำเสนอขออนุมัติต่อรัฐสภา ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดนั้น สมาชิกของแต่ละสภาจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาอาจเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิก ว่า**พระราชกำหนดนั้นไม่เป็น**

ไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นนั้น ส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ตามมาตรา ๒๑๙

(๖) เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๑๐ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา อาจเข้าชื่อกันร้องต่อประธานของแต่ละสภาว่า **สมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งของแต่ละสภาได้สิ้นสุดลงแล้ว** ให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับคำร้องส่งคำร้องนั้นไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ตามมาตรา ๙๖

(๗) เมื่อมีปัญหาว่า **มติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองใดขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข** สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น หรือกรรมการบริหารของพรรคการเมืองนั้น หรือสมาชิกพรรคการเมืองดังกล่าวที่มิได้เป็นกรรมการบริหารพรรคและมิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามจำนวนที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง อาจร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวได้ ตามมาตรา ๔๗ วรรคสาม

(๘) เมื่อ**มีบุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญ** บุคคลใดก็ได้ที่รู้เห็นการกระทำดังกล่าว อาจเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริง และยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวได้ ตามมาตรา ๖๓

(๙) **เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ** องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา อาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ตามมาตรา ๒๖๖

อย่างไรก็ตามหากต่อไปภายหน้าเกิดมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอื่นได้อีก ศาลรัฐธรรมนูญก็ย่อมมีเขตอำนาจเหนือเรื่องนั้นได้ นอกจากนี้หากมีการตราพระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนดให้เสนอเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ เรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด ศาลรัฐธรรมนูญก็ย่อมมีเขตอำนาจเหนือเรื่องนั้นได้เช่นกัน ไม่จำเป็นต้องกระทำโดยวิธีแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเสมอไป ปัญหาคงอยู่ที่ความเหมาะสมเท่านั้นว่าเรื่องนั้นมีความสำคัญถึงขนาดที่จะต้องให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ และควรจะกระทำโดยวิธีแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือโดยวิธีตราเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด

กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ศาลรัฐธรรมนูญมิใช่องค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทตามรัฐธรรมนูญทุกเรื่องทุกบทมาตราแต่เพียงองค์กรเดียวเป็นการทั่วไป ศาลในระบบอื่นไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร ยังคงมีอำนาจที่จะหยิบยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญขึ้นตีความและปรับใช้ในทางอรรถคดีได้ ยกเว้นแต่กรณีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะดังกล่าวมาแล้วเท่านั้น ดังเช่นในกรณีที่ศาลใดศาลหนึ่งจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดบังคับแก่คดี แต่มีปัญหาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและตกเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ แห่ง

รัฐธรรมนูญหรือไม่ เช่นนี้ศาลดังกล่าวจะวินิจฉัยปัญหาข้อนี้เองมิได้ เพราะเป็นกรณียกเว้นที่รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๔ บัญญัติไว้ให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้คาดว่าจะเป็นเนื้องาน ส่วนใหญ่ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาด ดังนั้นจึงควรที่จะได้พิจารณากันให้ละเอียดไว้ล่วงหน้าในเอกสารนี้

๓. การวินิจฉัยว่ากฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

"มาตรา ๒๖๔ ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้นให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอื่นถึงที่สุดแล้ว"

๓.๑ "ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด"

(๑) บทบัญญัติมาตรา ๒๖๔ แห่งรัฐธรรมนูญนี้มุ่งหมายที่จะให้ปัญหาการตีความหรือการวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายบทใดบทหนึ่งขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นปัญหาที่อยู่ในอำนาจเด็ดขาดของศาลรัฐธรรมนูญแต่เพียงศาลเดียว ศาลอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็น

ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร จะวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวเองไม่ได้ จะต้องส่งเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด แต่หลักการเช่นว่านี้จะใช้**บังคับแก่องค์กรที่มีสถานะเป็น *"ศาล"* เท่านั้น มิได้บัญญัติให้ใช้กับองค์กรอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ศาลด้วย** ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา จึงมีอำนาจที่จะตีความได้เองว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยไม่ต้องส่งเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ นี้ ทั้งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ไม่มีช่องทางอื่นตามรัฐธรรมนูญหรือบทกฎหมายใดที่จะส่งปัญหาดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ได้ด้วย ทั้งนี้น่าจะเป็นเพราะมติหรือความเห็นขององค์กรอื่นที่มิใช่ศาลนั้น ยังไม่มีผลผูกพันคู่กรณีเป็นยุติเด็ดขาดเหมือนดังคำพิพากษาของศาล จึงยังไม่มีความจำเป็นจะต้องบังคับไว้เหมือนดังกรณีของศาล ถึงแม้ในกรณีของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น เมื่อมติและความเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วจะมีผลผูกพันให้ส่วนราชการของฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติตามก็ตาม แต่ก็หามีผลผูกพันคู่กรณีที่อยู่ในภาคเอกชนด้วยไม่

(๒) การที่ศาลจะต้องส่งปัญหาเรื่องบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ นี้ **คงจำกัดอยู่เฉพาะในกรณีที่ศาลดังกล่าว *"จะใช้"* บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นบังคับแก่คดีเท่านั้น หาได้ใช้แก่กรณีที่ศาล *"จะไม่ใช้"* บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวด้วยไม่** ด้วยเหตุนี้หากศาลเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผู้โต้แย้งว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญนั้นไม่อาจนำมาใช้บังคับแก่คดีได้หรือไม่เกี่ยวกับ

ประเด็นข้อพิพาทแห่งคดีและจะไม่นำมาใช้บังคับ ศาลก็ไม่จำต้องส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๔ เพราะปัญหาที่ว่าจะต้องนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เป็นปัญหานั้นมาใช้บังคับแก่คดีหรือไม่ เป็นคนละปัญหาที่ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และความจริงปัญหาที่ว่าจะต้องใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดบังคับแก่คดีหรือไม่นั้นมิได้เกี่ยวข้องอะไรกับการตีความรัฐธรรมนูญเลยจึงถูกต้องแล้วที่มาตรา ๒๖๔ มิได้บัญญัติให้ต้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

๓.๒ "ศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้ง"

(๑) ในอดีตที่รัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ บัญญัติให้ศาลต้องส่งเรื่องในลักษณะนี้ไปให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนั้น มิได้บัญญัติให้ต้องส่งในกรณีที่ ***"คู่ความโต้แย้ง"*** ไว้ด้วย คงบังคับให้ต้องส่งเฉพาะในกรณีที่ ***"ศาล"*** เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น ถ้าศาลเห็นว่าไม่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ศาลก็มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายนั้นไปได้เลย ไม่จำต้องส่งไปให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ถึงแม้คู่ความจะโต้แย้งยืนยันว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก็ตาม ทำให้มีงานส่วนนี้ส่งไปให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดน้อยมาก รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเห็นว่าการวินิจฉัยปัญหาเรื่องนี้ไม่ว่าในทางบวกหรือทางลบ คือไม่ว่าจะวินิจฉัยปัญหาเรื่องนี้ไม่ว่าในทางบวกหรือทางลบ คือไม่ว่าจะวินิจฉัยว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ก็ต้องอาศัยการวิเคราะห์ตีความรัฐธรรมนูญเหมือนกันและควรจะมีผลแห่งคำวินิจฉัยที่เป็นบรรทัดฐาน อันอาจนำไปใช้อ้างอิงในคดีอื่น ๆ ได้เป็นแนวเดียวกัน ดังนั้น มาตราม ๒๖๔ จึงใช้บังคับให้ศาลต้องส่งเรื่องไปให้ศาล

รัฐธรรมนูญวินิจฉัยทั้งสองกรณี กล่าวคือแม้ศาลจะเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่ถ้ามีคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งโต้แย้งอยู่ ศาลก็จะใช้กฎหมายนั้นบังคับแก่คดีไปตามความเห็นของตนทันทีไม่ได้ จะต้องรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

(๒) ในกรณีที่ไม่มีคู่ความฝ่ายใดโต้แย้งและศาลเองก็เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีนั้นมิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ศาลก็ไม่จำต้องส่งเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แม้ความจริงบทกฎหมายนั้นจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและมีเสียงเรียกร้องจากบุคคลหรือคณะบุคคลที่มิใช่คู่ความในคดีนั้นให้ส่งก็ตาม และเมื่อศาลได้มีคำพิพากษาให้ใช้บทกฎหมายนั้นจนคดีถึงที่สุดไปแล้ว แม้ต่อมาภายหลังศาลรัฐธรรมนูญจะได้วินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นก็ไม่มีผลกระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลที่ถึงไปแล้ว ทั้งนี้ตามมาตรา ๒๖๔ วรรคสาม

๓.๓ "บทบัญญัติกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖"

(๑) มาตรา ๖ แห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า "รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้" ซึ่งน่าสังเกตว่ามาตรา ๖ นี้ มิได้บัญญัติห้ามไว้เฉพาะแต่ **"บทบัญญัติแห่งกฎหมาย"** เท่านั้นที่จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไม่ได้ แต่ได้ห้ามรวมไปถึง **"กฎ หรือข้อบังคับ"** อื่นๆ นอกจากบทบัญญัติของกฎหมายด้วย ในขณะที่มาตรา ๒๖๔ บัญญัติไว้เฉพาะในกรณีของ

"บทบัญญัติแห่งกฎหมาย" เท่านั้น ดังนั้นจึงกล่าวในเบื้องต้นได้ว่า ในกรณีของ **"กฎ หรือข้อบังคับ"** ใดถูกโต้แย้งว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น ศาลที่พิจารณาคดีย่อมมีอำนาจที่จะวินิจฉัยชี้ขาดไปได้เองว่า **"กฎ หรือข้อบังคับ"** ดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ไม่จำต้องส่งเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด ตามมาตรา ๒๖๔ เหตุผลที่มาตรา ๒๖๔ บัญญัติเจาะจงให้ใช้กับกรณีของ **"บทบัญญัติแห่งกฎหมาย"** เท่านั้น มิได้ให้ใช้กับ **"กฎ หรือข้อบังคับ"** อื่น ๆ ด้วย น่าจะเป็นเพราะหลักการสำคัญประการหนึ่งของการบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยกรณีนี้ก็คือ หลักที่สืบเนื่องมาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจ ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจตุลาการ ที่ไม่ต้องการให้ศาลในระบบต่าง ๆ เข้ามาตรวจสอบอำนาจนิติบัญญัติโดยอ้างว่ากฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติอนุมัติให้ใช้บังคับแล้วนั้นไม่อาจใช้บังคับได้เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดก็เนื่องจากกระบวนการจัดบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติมีส่วนร่วมอยู่ด้วยไม่น้อยไปกว่าฝ่ายบริหารและตุลาการ

(๒) คำว่า **"บทบัญญัติแห่งกฎหมาย"** ในมาตรา ๒๖๔ และมาตรา ๖ นี้มิได้มีนิยามศัพท์ไว้ ณ ที่ใด เมื่อวิเคราะห์จากหลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการแล้ว น่าจะหมายถึงพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติโดยแท้ส่วนคำว่า **"กฎ หรือข้อบังคับ"** นั้นน่าจะหมายถึงกฎหมายลำดับรองที่มีฐานะต่ำกว่าพระราชบัญญัติทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง หรือระเบียบข้อบังคับที่ออกในรูปแบบอื่น กฎหมายลำดับรองเหล่านี้

ล้วนแต่เป็นกฎข้อบังคับที่ออกโดยฝ่ายบริหารทั้งสิ้น แม้จะอาศัยอำนาจที่รัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติมอบหมายให้ออกได้ แต่ก็ไม่ถือว่าเป็นกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะต้องให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรวินิจฉัยถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Constitutionality) ได้เพียงองค์กรเดียว

(๓) มีปัญหาว่าถ้ามีข้อโต้แย้งในคดีใด ว่าจะใช้**พระราชกำหนด**บังคับแก่คดีนั้นไม่ได้เพราะบทแห่งพระราชกำหนดดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ศาลจะต้องส่งเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ นี้หรือไม่ เห็นว่าปัญหาข้อนี้เป็นคนละกรณีกับที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๙ และน่าจะต้องถือว่าบทแห่งพระราชกำหนดที่ถูกโต้แย้งนั้นเป็น **"บทบัญญัติแห่งกฎหมาย"** ในบริบทของมาตรา ๒๖๔ ด้วยเช่นกัน ดังนั้นศาลจึงต้องส่งไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย เนื่องจากพระราชกำหนดเป็นกฎหมายที่มีฐานะเทียบเท่ากับพระราชบัญญัติ มิใช่กฎหมายลำดับรองเหมือนดังพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง หรือ กฎข้อบังคับอย่างอื่น ถึงแม้ผู้ที่ตราพระราชกำหนดออกใช้บังคับในขั้นแรกจะเป็นฝ่ายบริหาร แต่คณะรัฐมนตรีก็จะต้องรีบเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาว่าจะอนุมัติหรือไม่โดยเร็ว แต่เมื่อได้รับอนุมัติจากสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาแล้ว มาตรา ๒๑๘ วรรคห้าบัญญัติว่า *"ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป"* ด้วยเหตุนี้ถ้ามีข้อโต้แย้งในทางคดีว่าบทมาตราใดของพระราชกำหนดนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ก็เท่ากับโต้แย้งว่าบทบัญญัติของพระราชบัญญัติขัดต่อรัฐธรรมนูญนั่นเอง ศาลจึงต้องส่งเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

(๔) ปัญหาที่ยุ่งยากกว่ากรณีของพระราชกำหนดก็คือ กรณีของ**ประกาศของคณะปฏิวัติรัฐประหาร** ที่มีฐานะเทียบเท่าพระราช

บัญญัติ เพราะถึงแม้ในทางปฏิบัติจะได้รับการยอมรับนับถือว่าเป็นกฎหมายของประเทศรูปแบบหนึ่ง แต่โดยหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขแล้ว ยังมีข้อโต้แย้งกันอยู่มากว่ากฎเกณฑ์ที่ตราขึ้นโดยเผด็จการรัฐประหารเหล่านี้จะยังคงมีสถานะและสภาพบังคับเป็นกฎหมายภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขอยู่ได้อย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้บริบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ นี้ อนึ่งถึงแม้จะต้องยอมรับว่าประกาศของคณะปฏิวัติรัฐประหารเหล่านี้มีสถานะและสภาพบังคับเป็นกฎหมายเทียบเท่าพระราชบัญญัติด้วยเหตุผลแห่งความจำเป็นเพื่อมิให้เกิดสภาวะสูญญากาศทางกฎหมายในกิจการที่ถูกกำหนดให้อยู่ภายใต้ประกาศของคณะปฏิวัติรัฐประหาร ข้อกังขาก็ยังมีต่อไปว่า ข้อกำหนดในคณะปฏิวัติรัฐประหารเหล่านี้มีฐานะเป็น **"บทบัญญัติแห่งกฎหมาย"** ตามมาตรา ๒๖๔ หรือไม่ เพราะกฎหมายของคณะปฏิวัติรัฐประหารเหล่านี้มิได้มีส่วนใดเกี่ยวพันกับรัฐสภาในฐานะที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศเลยแม้แต่น้อย ทั้งตามรัฐธรรมนูญก็ไม่มีบทมาตราใดเลยที่แสดงให้เห็นถึงการยอมรับว่าประกาศของคณะปฏิวัติรัฐประหารนั้นเป็นกฎหมายตามรัฐธรรมนูญนี้ ดังนั้นจึงไม่มีอะไรผิดเลยถ้าจะตีความว่าข้อกำหนดในประกาศของคณะปฏิวัติรัฐประหารฉบับใดฉบับหนึ่งขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจใช้บังคับได้ ศาลที่พิจารณาคดีนั้นย่อมมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดไปได้เองเลย โดยมิต้องส่งไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

(๕) มาตรา ๒๖๔ และมาตรา ๖ บัญญัติถึงกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญในลักษณะของ**การขัดหรือ**

แย้งในทางเนื้อหาสาระ (substantive unconstitutionality) เท่านั้น มิได้บัญญัติถึง**การขัดแย้งในทางกระบวนวิธีบัญญัติกฎหมาย** (procedural unconstitutionality) ไว้ด้วย ซึ่งต่างจากกรณีที่จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๒ ที่บัญญัติให้เสนอได้ทั้งการขัดแย้งทางเนื้อหาสาระ และกระบวนวิธีบัญญัติกฎหมาย โดยบัญญัติไว้ชัดแจ้งในมาตรา ๒๖๒ (๑) (๒) และ (๓) ว่าให้เสนอได้ ถ้าเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น *"มีความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้"* ดังนั้น ในกรณีที่มีปัญหาว่ากฎหมายใดตราขึ้นโดยถูกต้องตามกระบวนวิธีบัญญัติกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ ศาลที่พิจารณาคดีนั้นย่อมวินิจฉัยได้เองโดยไม่ต้องส่งไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

๓.๔ "ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น"

(๑) มาตรา ๒๖๔ มิได้บังคับให้ศาลต่าง ๆ ต้องส่งเรื่องที่คู่ความโต้แย้งว่าบทกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในทุกกรณี ศาลที่ได้รับข้อโต้แย้งจะต้องส่งเรื่องดังกล่าวไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยต่อเมื่อในส่วนที่เกี่ยวกับบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมาก่อน หากเป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยไว้แล้ว ศาลที่พิจารณาคดีย่อมต้องถูกผูกพันตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๘ และสามารถชี้ขาดข้อโต้แย้งนั้นไปตาม

ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วได้เลย หาจำต้องส่งเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเป็นคำร้องรอบสองอีกไม่

(๒) เงื่อนไขในการที่จะไม่ส่งเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยดังกล่าวนี้ หมายถึงกรณีที่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้เท่านั้น มิได้หมายรวมถึงคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ด้วย ดังนั้นถ้ามีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นในการพิจารณาคดีของศาลใดว่าข้อสันนิษฐานตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการพนัน ฯ ใช้บังคับไม่ได้เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ ศาลนั้นจะต้องส่งเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย เพราะศาลรัฐธรรมนูญยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยในกรณีนี้ไว้เลย ถึงแม้จะเคยมีคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นยุติเด็ดขาดมานานแล้วว่า ข้อสันนิษฐานตามกฎหมายการพนันนั้นไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ก็ไม่ถือว่าเป็นคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ กรณีย่อมเป็นเช่นเดียวกันถึงแม้จะเคยมีคำวินิจฉัยของศาลหรือองค์กรอื่นในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น

๓.๕ "ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว"

(๑) การที่ศาลต่าง ๆ จะต้องส่งปัญหาเรื่องบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนั้นจะต้องเป็นกรณีที่ศาลดังกล่าว **"จะใช้"** บทกฎหมายนั้นบังคับแก่คดีที่อยู่ในระหว่างพิจารณาของศาลนั้น หากยังไม่มีการฟ้องร้องหรือนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลดังกล่าว บุคคลใดจะกล่าวอ้างว่าบทกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและขอให้ศาลส่งเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยไม่ได้

(๒) การที่มาตรา ๒๖๔ บัญญัติให้ศาลรอการพิจารณา

พิพากษาคดีไว้ชั่วคราวก่อนที่จะส่งเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย เช่นนี้ แสดงว่าคดีดังกล่าวยังต้องอยู่ในระหว่างพิจารณาของศาลนั้น หากศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีนั้นเสร็จสิ้นถึงที่สุดไปแล้ว คู่ความจะโต้แย้งว่าบทกฎหมายที่ศาลนำมาใช้ในการพิพากษาคดีนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญและขอให้ศาลดังกล่าวส่งเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยย่อมไม่ได้ เงื่อนไขดังกล่าวนี้เป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ไม่ประสงค์ให้มีการนำเอามาตรา ๒๖๔ ไปใช้โต้แย้งคำพิพากษาอันถึงที่สุดไปแล้ว เพราะมิเช่นนั้นจะเป็นการเปิดช่องทางให้คู่ความที่แพ้คดีในศาลต่างๆ สามารถหาข้อโต้แย้งและนำคดีมาสู่ศาลรัฐธรรมนูญได้ทุกเรื่อง ซึ่งเจตนารมณ์ดังว่านี้แสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนด้วยถ้อยคำในมาตรา ๒๖๔ วรรคสามที่ว่า *"คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว"*

๓.๖ การกระทำหรือไม่กระทำการใดแม้จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก็จะส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ มิได้

(๑) มาตรา ๒๖๔ บัญญัติให้ศาลต้องส่งเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเฉพาะในปัญหาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่เท่านั้น ไม่เกี่ยวกับเรื่องการกระทำหรือไม่กระทำของบุคคล คณะบุคคล หรือองค์กรใด ดังนั้นแม้จะมีประเด็นข้อพิพาทในคดีของศาลใดว่า การกระทำหรือไม่กระทำของบุคคลใดเป็นการอันมิชอบด้วยกฎหมายเพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ศาลนั้นก็ไม่ต้องส่งประเด็นข้อพิพาทนั้นไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ศาลดังกล่าวย่อมสามารถวินิจฉัยประเด็นดังกล่าวไปได้เอง

(๒) หลักการที่ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยเฉพาะเรื่อง

บทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยไม่รวมไปถึงการกระทำของบุคคลใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญด้วยนี้ มีบัญญัติให้เห็นไว้ในทำนองเดียวกันในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๑๙๘ กล่าวคือ ในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนตามมาตรา ๑๙๗ หากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย แต่ถ้าเห็นว่าการกระทำหรือไม่กระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็ให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย มิใช่เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญเหมือนดังกรณีของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

(๓) ข้อที่ว่าการกระทำหรือไม่กระทำของบุคคลใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ มิได้อยู่ในอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดของศาลรัฐธรรมนูญนี้ หมายรวมถึงการกระทำหรือไม่กระทำของศาลเองด้วย ดังตัวอย่างในคดีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคพลังธรรมที่ยื่นคำร้องต่อศาลยุติธรรมขอให้เพิกถอนผลการเลือกตั้งที่จังหวัดสมุทรปราการที่ผู้สมัครของพรรคประชากรไทยได้รับเลือกตั้ง เพราะมีการทุจริตในการเลือกตั้ง และขอให้ศาลสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่นั้น ปรากฏว่าก่อนที่ศาลฎีกาจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีดังกล่าวได้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฉบับเก่าไป และไม่มีประกาศใช้รัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งใหม่แล้ว ศาลฎีกามีคำวินิจฉัยว่า ถึงแม้ข้อเท็จจริงอาจจะฟังได้ว่ามีการทุจริตในการเลือกตั้งครั้งนั้น แต่เมื่อกฎหมายว่าด้วยการ

เลือกตั้งฉบับเก่าที่ให้ศาลสั่งให้เลือกตั้งใหม่ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว และตามรัฐธรรมนูญใหม่การสั่งให้เลือกตั้งใหม่ในระหว่างนี้ต้องห้ามมิให้กระทำ ดังนั้นศาลฎีกาจึงไม่อาจมีคำสั่งให้เลือกตั้งใหม่ตามที่ผู้ร้องขอมาได้ จึงมีคำสั่งให้ยกคำร้องเช่นนี้แม้จะมีผู้ตั้งข้อสงสัยว่าศาลฎีกาไม่น่าจะวินิจฉัยปัญหาเรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้เอง แต่ควรต้องส่งเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ก็เห็นได้ว่าศาลฎีกาในคดีดังกล่าวอาจจะส่งเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ไม่ เพราะมิใช่กรณีที่ศาลเห็นว่ากฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งฉบับเก่าใช้ไม่ได้เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไปแล้ว ไม่มีความจำเป็นต้องวินิจฉัยว่าจะขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ปัญหาคงมีเพียงว่าคำขอของผู้ร้องและการที่ศาลฎีกาจะมีคำสั่งให้เลือกตั้งใหม่นั้นจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้มิใช่เรื่องบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงไม่อาจส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา ๒๖๔ ได้ ทั้งไม่ปรากฏว่ามีบทมาตราใดในรัฐธรรมนูญที่บังคับให้ต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ดังนั้นที่ศาลฎีกามีคำวินิจฉัยชี้ขาดไปเองโดยไม่ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยจึงชอบด้วยหลักการและเหตุผลแล้ว

๓.๗ "ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้" ถ้าเห็นว่าไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย

(๑) โดยที่มาตรา ๒๖๗ บัญญัติบังคับไว้ว่า *"องค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในการนั่งพิจารณา และในการทำคำวินิจฉัยต้องประกอบด้วยตุลการศาลรัฐธรรมนูญ**ไม่น้อยกว่าเก้าคน** ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์คณะ**ทุกคนจะต้องทำคำวินิจฉัยในส่วนของตน**พร้อมแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนการลงมติ"* จึงทำให้

การพิจารณาและการทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะต้องใช้เวลาและบุคลากรมากกว่าศาลในระบบอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งศาลรัฐธรรมนูญมีจำนวนตุลาการอยู่ทั้งหมดเพียง ๑๕ คนเท่านั้น จะเพิ่มให้มากไปกว่านี้ไม่ได้ หากคู่ความในศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร พากันโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีของตนนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อันเป็นเหตุให้ศาลดังกล่าวต้องส่งเรื่องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ นี้แล้ว คดีคงท่วมทับศาลรัฐธรรมนูญจนไม่อาจรักษาคุณภาพและความรวดเร็วในการพิจารณาและการทำคำวินิจฉัยได้ดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ภายในเวลาไม่นาน ด้วยเหตุนี้ มาตรา ๒๖๔ วรรคสองจึงต้องบัญญัติให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะว่าจะใช้ดุลพินิจไม่รับเรื่องที่ศาลต่าง ๆ ส่งมาตามมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่งได้เป็นกรณีพิเศษแตกต่างจากเรื่องที่ส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตราอื่น ๆ ซึ่งมิได้มีบทบัญญัติให้อำนาจทำนองนี้แก่ศาลรัฐธรรมนูญไว้

(๒) อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะใช้ดุลพินิจไม่รับวินิจฉัยเรื่องกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญที่ศาลต่าง ๆ ส่งมาให้ตามมาตรา ๒๖๔ นี้ เคยปรากฏอยู่แล้วในระบบศาลยุติธรรม ที่ให้อำนาจศาลฎีกาใช้ดุลพินิจไม่รับวินิจฉัยเรื่องที่ฎีกาขึ้นมาได้ หากเห็นว่าเป็นเรื่องที่ไม่เห็นสมควรได้รับการวินิจฉัยจากศาลฎีกาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔๙ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งบัญญัติเพิ่มเติมขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๔ ในทางปฏิบัติศาลฎีกายังใช้อำนาจนี้ไม่มากนัก ต่างจากทางปฏิบัติของศาลสูงสุดแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาที่ใช้อำนาจทำนองเดียวกันนี้ค่อนข้างมาก ทั้ง ๆ ที่การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเพื่อให้อำนาจนี้แก่ศาลฎีกาใน

พ.ศ. ๒๕๓๔ นั้น มีต้นแบบมาจากอำนาจของศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกา สำหรับในกรณีของศาลรัฐธรรมนูญนั้น หากต่อไปมีคดีประเภทนี้เพิ่มมากขึ้นจนเกินกำลังของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับวินิจฉัยให้ทุกคดีแล้ว ก็คงจะต้องใช้อำนาจนี้เพิ่มมากขึ้นแน่

(๓) ในการใช้อำนาจไม่รับวินิจฉัยให้ตามมาตรา ๒๖๔ วรรคสองนี้ ศาลรัฐธรรมนูญน่าจะได้วางแนวทางหรือหลักเกณฑ์ไว้ล่วงหน้าเพื่อป้องกันมิให้เป็นการใช้อำนาจไปอย่างไม่มีทิศทาง และหากเป็นไปได้ก็น่าจะเปิดเผยหลักเกณฑ์และแนวทางการใช้อำนาจดังกล่าวให้ประชาชนทราบล่วงหน้าด้วย อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัตินี้จะกำหนดให้มีขึ้นนี้จะต้องไม่จำกัดครัดเคร่งเกินไป เพราะมิเช่นนั้นแล้ว อาจทำให้เกิดอุปสรรคแก่การปฏิบัติหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นได้ ตัวอย่างที่ชัดเจนบางกรณีของแนวทางการใช้อำนาจนี้ก็เช่นกรณีที่มีมูลให้เชื่อว่าคู่ความที่ขอให้ส่งเรื่องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนั้นมีเจตนาประวิงคดี หรือมีเจตนาไม่สุจริตประการอื่น หรือกรณีที่ผลแห่งคำวินิจฉัยจะไม่มีนัยสำคัญในทางปฏิบัติมากนัก เป็นต้น

๔. บทสรุป

จากข้อพิจารณาที่แสดงมาทั้งหมดอาจกล่าวได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญคือองค์กรฝ่ายตุลาการที่จะต้องแสดงตัวให้เป็น **"ศาล"** ให้จงได้ สถานะที่สูงเด่นที่รัฐธรรมนูญวาดหวังไว้ให้จึงจะคงตัวอยู่ได้ เงื่อนไขสำคัญของการเป็นศาลมิใช่อยู่ที่รูปแบบหรือชื่อเรียกเท่านั้น หากแต่ต้องอาศัยเนื้อหาสาระของการทำหน้าที่อย่างศาลให้ปรากฏด้วย ที่สำคัญก็คือ ความเป็นอิสระ ความเป็นกลาง และความมั่นคงอยู่บน

หลักกฎหมายและนิติธรรมอย่างแท้จริงจนสามารถเป็นหลักให้แก่บ้านเมืองและประชาชนได้ โดยไม่หวั่นไหวไปตามกระแสความรู้สึกหรืออารมณ์ที่ถูกปลุกเร้าของมวลชน

โดยที่เรื่องต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้อยู่ในอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดของศาลรัฐธรรมนูญล้วนเป็นเรื่องสำคัญที่กระทบโครงสร้างทางการเมืองการปกครองของชาติทั้งสิ้น จึงเป็นที่หวังกันว่าศาลรัฐธรรมนูญจักสามารถยืนหยัดและมั่นคงอยู่ในฐานะของ **"ศาลสถิตยุติธรรม"** (Court of Justice) ของประเทศได้ตลอดไป ไม่ถูกบิดผันให้แปรเปลี่ยนไปเป็นเครื่องมือทางการเมืองให้แก่ฝ่ายใด เพราะมิเช่นนั้นแล้วศาลรัฐธรรมนูญก็คงจะต้องตกอยู่ในสถานะของ ***"ศาลการเมือง"*** (Court of politics) ดังที่หลายคนห่วงใยกันอยู่

เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญไทย
ตามมาตรา ๒๖๔ และมาตรา ๒๖๖

โดย
รองศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์
ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ

"เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญไทย ตามมาตรา ๒๖๔ และมาตรา ๒๖๖"

*รองศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์***
*ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ****

ระบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (ฉบับปัจจุบัน) ได้สถาปนาองค์กรในการควบคุมตรวจสอบในรูปแบบ **"ศาลรัฐธรรมนูญ"** เป็นครั้งแรกได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ของระบบตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของไทยแต่อดีต ซึ่งเดิมเป็นรูปแบบคณะกรรมการที่มีความไม่สมบูรณ์อยู่หลายเรื่อง และเกิดปัญหาในระบบการตรวจสอบหลายประการ

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญได้มอบหมายให้เป็นผู้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญถึง ๑๖ ประการ บรรดาอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่หลายประการในบางอำนาจหน้าที่นั้น ได้ปรากฏปัญหาในการพิจารณาเกี่ยวกับขอบเขตของอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญว่าจะมีขอบเขตอำนาจเพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา ๒๖๔ ในเรื่องอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่ง

---

* คัดมาจากบางส่วนของรายงานการวิจัยเรื่อง เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญไทย ตามมาตรา ๒๖๔ และ มาตรา ๒๖๖ เสนอต่อ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๓

** ผู้เชี่ยวชาญศาลรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ประเภทผู้เชี่ยวชาญกฎหมายมหาชน และอาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

*** เจ้าหน้าที่ศาลปกครอง ๖ว. สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

กฎหมายซึ่งจะใช้บังคับแก่คดีใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และมาตรา ๒๖๖ อำนาจพิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ

ความไม่ชัดเจนในเรื่องขอบอำนาจ ๒ มาตรานี้ ได้ทำให้เกิดปัญหาอยู่หลายประการจากผลของคำวินิจฉัยในหลายเรื่องที่ผ่านมาของศาลรัฐธรรมนูญที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์ ในวงกว้างทั้งจากประชาชน นักการเมือง และนักวิชาการต่าง ๆ ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขปรับปรุงองค์ความรู้เรื่องดังกล่าว ให้ปรากฏกระจ่างแจ้งเป็นแนวทางของศาลรัฐธรรมนูญต่อไป จึงนำมาสู่การศึกษาค้นคว้าในรายงานวิจัยฉบับนี้

๑. เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

๑.๑ ทฤษฎีทั่วไปเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ

ตามหลักทั่วไปเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญนั้นถือหลัก Enumerationsprinzip หรือ หลักที่ต้องมีการกำหนดอำนาจไว้เป็นการเฉพาะเจาะจงอย่างชัดแจ้ง หลักดังกล่าวตรงข้ามกับหลักอำนาจศาลที่มีการกำหนดเป็นการทั่วไป เช่น กรณีของอำนาจศาลปกครอง

๑.๒ เขตอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ อาจแยกพิจารณาได้ ๔ กลุ่ม

๑.๒.๑ รัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีเขตอำนาจเพียงประการเดียวคือ การควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ ได้แก่ รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๔๘๙) และรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๔๙๕)

๑.๒.๒ รัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

มีเขตอำนาจ ๒ ประการคือ ให้มีอำนาจในการควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ และการพิจารณาสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ได้แก่รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๒) และ รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๑๑)

๑.๒.๓ รัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีเขตอำนาจ ๖ ประการ ได้แก่ รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๑๗) และรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๒๑)

๑.๒.๔ รัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีเขตอำนาจ ๙ ประการ ได้แก่ รัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๓๔

๑.๓ เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนอกจากจะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและกระบวนพิจารณาของตุลาการรัฐธรรมนูญ ให้เป็นโครงสร้างและกระบวนพิจารณาแบบ **"ศาล"** แล้วรัฐธรรมนูญยังได้เปลี่ยนแปลงและเพิ่มอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นอีกโดยให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ทั้งสิ้น ๑๖ ประการ นับว่ามากที่สุดเท่าที่มีมา

๒. ปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ

ปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ แยกพิจารณาออกเป็น ๒ กลุ่ม กลุ่มแรก ปัญหาเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญทั่วไป และกลุ่มที่สอง ปัญหาเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๔ และมาตรา ๒๖๖

๒.๑ ปัญหาเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญทั่วไป

๒.๑.๑ เรื่องที่ศาลจะมีอำนาจพิจารณานั้นจะต้องเป็นกรณีที่มีข้อพิพาท

ความเป็นองค์กรตุลาการนั้นมีสาระสำคัญ ๔ ประการคือ **ประการที่หนึ่ง** องค์กรนั้นจะต้องเป็นองค์กรที่วินิจฉัย **"ข้อพิพาท"** ระหว่างคู่กรณี **ประการที่สอง** ผลของการวินิจฉัยจะต้องเป็นที่สุด **ประการที่สาม** จะต้องมีกระบวนพิจารณาที่ให้หลักประกันแก่คู่ความ และ**ประการที่สี่** จะต้องมีหลักประกันความเป็นอิสระแก่ผู้พิพากษาจาก ผลของความเป็นองค์กรตุลาการดังกล่าวก่อให้เกิดผลดังนี้

ก. การวินิจฉัยข้อพิพาทขององค์กรตุลาการจะต้องเป็นไปตาม **"หลักการยื่นคำร้อง"** (Antragsprinzip) กล่าวคือ การเริ่มต้นพิจารณาคดีใดคดีหนึ่ง จะต้องเริ่มจากบุคคลหรือองค์กรภายนอกที่มีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาล

ข. โดยหลักแล้ว องค์กรตุลาการจะต้องผูกพันอยู่กับคำร้องหรือคำขอของผู้ที่เกี่ยวข้องในคดี แต่อย่างไรตามหลักดังกล่าวมีข้อยกเว้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งการพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวกับผลประโยชน์สาธารณะ

๒.๑.๒ เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบปัญหาที่เกี่ยวกับเรื่องทางการเมือง

โดยหลักทั่วไป การตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญนั้นจำกัดอยู่เฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญกล่าวคือ เป็นเรื่องที่อาศัยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญเป็นเกณฑ์ในการวินิจฉัยหากเรื่องใดไม่อาจอาศัยเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญมาเป็นเกณฑ์ในการวินิจฉัยได้ นั่นคือ จุดสิ้นสุดของเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการตรวจสอบในเรื่องทางการเมืองนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เกิดจากถ้อยคำที่ไม่มีความชัดเจนในตัวเอง เช่น *"กรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความ*

มั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ" ตามมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญ ปัญหาคือ แค่ไหนเพียงใดจึงเป็น เพื่อการดังกล่าว ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญจะต้องประเมินบทบัญญัติของฝ่ายบริหาร กรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจเพียงใดในการประเมินถ้อยคำที่ไม่มีความชัดเจน แต่โดยหลักทั่วไปฝ่ายบริหารย่อมมีขอบเขตอิสระในการประเมินข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวได้

๒.๑.๓ ปัญหาเรื่องการควบคุมตรวจสอบกรณีที่เป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ตามมาตรา ๒๘ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๒๗ ของรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติให้องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมาย ประเด็นปัญหาสำคัญกรณีนี้คือ หากองค์กรตุลาการละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะศาลสูงสุดกล่าวคือ ศาลฎีกาหรือศาลปกครองสูงสุดองค์กรใดจะเป็นองค์กรในการตรวจสอบเรื่องดังกล่าว หากไม่มีการบัญญัติไว้ย่อมมีผลทำให้ศาลสูงสุดไม่ต้องผูกพันกับสิทธิเสรีภาพตามมาตรา ๒๗ ของรัฐธรรมนูญ เพราะการผูกพันนั้นย่อมหมายถึง ความสามารถที่จะถูกตรวจสอบว่าองค์กรนั้นได้ใช้กฎหมายหรือตีความกฎหมายในลักษณะที่ผูกพันกับสิทธิและเสรีภาพหรือไม่

๒.๑.๔ ปัญหากรณีที่กฎหมายอื่นกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ศาลรัฐธรรมนูญเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดจะกระทำได้หรือไม่

หลักการกำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญนั้นเป็นไปตามหลัก Enumerationsprinzip กล่าวคือ อำนาจศาลรัฐธรรมนูญจะต้องมีการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะอย่างชัดแจ้ง ดังนั้น

เมื่อรัฐธรรมนูญมิได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดแจ้ง ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการวินิจฉัยเรื่องอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ กรณีนี้ก็จะต้องจำกัดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญเท่าที่บัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญเท่านั้น การตีความดังกล่าวจึงสอดคล้องกับหลัก Enumerationsprinzip หลักการตีความอย่างเป็นระบบ (die systematische Auslegung) และหลักความสอดคล้องกันของกฎหมาย (Folgerichtigkeit)

๓. ปัญหาเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๔ และมาตรา ๒๖๖

๓.๑ ปัญหาเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๔

ตามบัญญัติมาตรา ๒๖๔ อาจแยกประเด็นในการพิจารณาได้ ๕ ประเด็นดังนี้

(๑) ความหมายของคำว่า **"บทบัญญัติแห่งกฎหมาย"**

"บทบัญญัติแห่งกฎหมาย" ตามนัยของมาตรา ๒๖๔ หมายถึงกฎหมายในทางรูปแบบ (formelle Gesetze) หรือกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากฝ่ายนิติบัญญัติตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หากอาศัยหลักเกณฑ์ดังกล่าวพิจารณากฎหมายดังต่อไปนี้ ถือว่าเป็น **"บทบัญญัติแห่งกฎหมาย"** ตามนัยของมาตรา ๒๖๔

ก. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ข. พระราชบัญญัติ

ค. พระราชกำหนดที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว

กฎหมายดังต่อไปนี้ ไม่ถือว่าเป็น **"บทบัญญัติแห่งกฎหมาย"** ตามนัยของมาตรา ๒๖๔

ก. บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ข. พระราชกำหนดก่อนที่จะได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

ค. พระราชกฤษฎีกา

ง. กฎ ข้อบังคับ ประกาศ

สำหรับ **"ประกาศคณะปฏิวัติ"** เป็นกรณีข้อยกเว้น เพราะไม่อาจอาศัยหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นได้ แต่จะต้องถือเกณฑ์ในแง่ของการมีผลบังคับใช้ต่อประชาชน เป็นเกณฑ์ในการพิจารณานั่นย่อมหมายความว่า กฎหมายที่บังคับใช้กับประชาชนในระดับพระราชบัญญัติย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญได้เสมอ

(๒) ผู้มีสิทธิเสนอความเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญผู้มีสิทธิเสนอความเห็นคือ **"ศาล"** และ **"คู่ความ"**

ก. **"ศาล"** หมายถึง องค์กรศาลทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์หรือศาลสูงสุด และไม่ว่าเป็นศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลแพ่ง ศาลทรัพย์สินทางปัญญา ศาลแรงงาน ศาลภาษี หรือศาลอื่น ๆ **"ศาลเห็นเอง"** นั้นหมายความว่า ศาลที่พิจารณาคดีเรื่องนั้น ๆ เท่านั้น มิได้หมายถึงความเห็นของศาลที่สูงกว่า

ข. **"คู่ความ"** สำหรับคู่ความในคดีนั้น อาจจะเป็นทั้งคู่ความฝ่ายโจทก์ หรือฝ่ายจำเลยก็ได้

ทั้งกรณีของศาลและคู่ความจะต้องเป็นกรณีที่มีความแน่ใจว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดกับรัฐธรรมนูญ กรณีเพียงแต่สงสัยหรือเพื่อต้องการประวิงคดีนั้น ไม่เพียงพอที่จะเสนอไปให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

(๓) บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นจะต้องเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บังคับแก่คดีนั้นและยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าว

บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นจะต้องเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับแก่คดีนั้นกรณีนี้หมายความว่า หากศาลรัฐธรรมนูญไม่วินิจฉัยปัญหาดังกล่าวก่อน การวินิจฉัยคดีของศาลนั้นไม่อาจจะดำเนินต่อไปได้ หรือถ้าหากพบบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องนั้นได้รับการวินิจฉัยว่าไม่อาจใช้บังคับได้จะมีผลทำให้คำวินิจฉัยของศาลเปลี่ยนแปลงไป

เมื่อกรณีเข้าเงื่อนไขทั้งสอง ศาลมีหน้าที่ต้องระงับคดีไว้เป็นการชั่วคราว แล้วส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญทำการวินิจฉัย หากไม่เข้าตามเงื่อนไขทั้งสอง ศาลย่อมมีอำนาจพิจารณาคดีต่อไปได้

(๔) ขอบเขตการตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๔ อาจแยกพิจารณาได้ ๒ ประเด็น คือ

ก. ขอบเขตในการตรวจสอบตามมาตรา ๒๖๔ เป็นการจำกัดเฉพาะการตรวจสอบในทางเนื้อหาเท่านั้น ไม่รวมถึงการตรวจสอบในทางรูปแบบ กล่าวคือ ไม่รวมถึงระบบกระบวนการตราที่ไม่ชอบตามรัฐธรรมนูญ

ข. ความผูกพันของศาลรัฐธรรมนูญตามคำร้อง โดยหลักแล้วศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องผูกพันตามเหตุผลที่ศาลหรือคู่ความได้ให้เหตุผลว่าบทกฎหมายนั้นขัดกับรัฐธรรมนูญ แต่ศาลรัฐธรรมนูญงาจอาศัยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ มาวินิจฉัยเรื่องดังกล่าวได้

(๕) การปฏิเสธคำร้องในเบื้องต้นตามมาตรา ๒๖๔ วรรคสอง

สำหรับการปฏิเสธคำร้อง หากเรื่องดังกล่าวไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องไว้พิจารณาก็ได้ อาจแยกพิจารณาได้ ๒ กรณี

ก. กรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวไม่ใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดี

ข. เรื่องที่เสนอมายังศาลนั้น เป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่มีสาระอันควรวินิจฉัย เพราะได้มีการถอนฟ้องเรื่องนั้นไปแล้ว

๓.๒ ปัญหาเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖

(๑) ความหมายของ **"องค์กรตามรัฐธรรมนูญ"**

"องค์กรตามรัฐธรรมนูญ" ในความหมายอย่างกว้างอาจสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

(๑.๑) ข้อพิจารณาในทางรูปแบบ (formelle Kriterien)

ก. พิจารณาในแง่ของการก่อตั้ง องค์กรดังกล่าวจะต้องได้รับการก่อตั้งโดยตรงจากรัฐธรรมนูญ

ข. พิจารณาในแง่ของการบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ อำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้นจะต้องได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ

(๑.๒) พิจารณาในทางเนื้อหา (substantielle Kriterien)

ก. พิจารณาในแง่บทบาทหน้าที่ องค์กรนั้นต้องเป็นองค์กรที่มีส่วนในการใช้อำนาจของรัฐในลักษณะของการควบคุม ตรวจสอบ ถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐองค์กรอื่น

ข. พิจารณาในแง่ความอิสระ องค์กรนั้นจะต้องมีความอิสระในการดำเนินงานไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาขององค์กรอื่น

ค. พิจารณาในแง่สถานะและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น องค์กรนั้นมีสถานะเท่าเทียมกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ

(๒) วัตถุแห่งคดีตามมาตรา ๒๖๖ มีข้อพิจารณา ๓ ประการดังนี้

(๒.๑) วัตถุแห่งคดีหรือข้อพิพาทแห่งคดีนั้นจะต้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับ **"อำนาจหน้าที่"** ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

(๒.๒) ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่นั้นจะต้องเป็นกรณีที่เป็นอำนาจหน้าที่ของ **"องค์กรตามรัฐธรรมนูญ"** หมายถึง องค์กรทั้งสองจะต้องเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

(๒.๓) อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ หากเป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น กรณีนั้นจะต้องเกี่ยวพันกับรัฐธรรมนูญ

(๓) ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาตามมาตรา ๒๖๖ อาจแยกผู้มีอำนาจเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญได้ ๒ กรณี

(๓.๑) องค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น ๆ เอง ในกรณีที่เป็นองค์กรกลุ่มหรือองค์กรที่เป็นคณะบุคคล จะต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์กรกลุ่มหรือองค์กรคณะบุคคลนั้นก่อน

(๓.๒) ประธานรัฐสภา อาจแยกออกได้ ๒ สถานะ

ก. ในฐานะที่เป็นตัวแทนของสภาผู้แทนราษฎร และของรัฐสภา

ข. ในฐานะที่เป็นผู้เสนอเรื่องแทนองค์กรอื่น กรณีนี้ประธานรัฐสภาจะมีอำนาจเสนอเรื่องได้ก็ต่อเมื่อเข้าเงื่อนไขดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

๔. แนวทางในการดำเนินงานและแก้ไขปัญหาเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญไทย ตามมาตรา ๒๖๔ และมาตรา ๒๖๖

๔.๑ แนวทางในการดำเนินงานและแก้ไขปัญหาเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๔

๔.๑.๑ แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีข้อสังเกตดังนี้

(๑) ศาลรัฐธรรมนูญยืนยันว่า บทบัญญัติของมาตรา ๒๖๔ ให้ศาลเท่านั้นเป็นผู้ส่งความเห็นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย มิได้ให้สิทธิผู้ร้องเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง (คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๔๑)

(๒) ศาลรัฐธรรมนูญได้ชี้ให้เห็นว่า คำว่า **"ศาล"** หมายถึงศาลใดก็ได้ ซึ่งอาจเป็นศาลจังหวัด (คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๔๑, ๙/๒๕๔๑, ๑๑/๒๕๔๑) ศาลแพ่ง (คำวินิจฉัยที่ ๑๒/๒๕๔๑) และไม่ได้จำกัดเฉพาะศาลชั้นต้นเท่านั้น เพราะแม้แต่ศาลฎีกา (คำวินิจฉัยที่ ๑๖/๒๕๔๑) ก็ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้

(๓) ศาลรัฐธรรมนูญตีความว่า **"บทบัญญัติแห่งกฎหมาย"** ตามนัยมาตรา ๒๖๔ ในความหมายอย่างแคบ โดยเฉพาะพระราชบัญญัติเท่านั้น ไม่หมายรวมถึง กฎ ข้อบังคับหรือประกาศ

(๔) ศาลรัฐธรรมนูญได้วางแนวคำวินิจฉัยไว้อย่างชัดเจนว่า **"กฎหมาย"** ที่ได้ตราขึ้นก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันประกาศใช้นั้นอาจได้รับการตรวจสอบจากศาลรัฐธรรมนูญได้

(๕) ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า **"การส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการ"** หมายถึง การที่ศาลส่งให้ปลัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยธุรการ เพื่อส่งต่อไปยังศาลรัฐธรรมนูญ

๔.๑.๒ *การแก้ไขปัญหาอนาคตที่อาจเกิดขึ้นและเกี่ยวกับ*เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๔

(๑) ความหมายของ **"บทบัญญัติแห่งกฎหมาย"** หมายถึง

ก. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ข. พระราชบัญญัติ

ค. พระราชกำหนดภายหลังจากที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว

ง. ประกาศคณะปฏิวัติที่มีสถานะเทียบเท่าพระราชบัญญัติ

บัญญัติของกฎหมายต่อไปนี้ ไม่ถือว่าเป็น **"บทบัญญัติแห่งกฎหมาย"** ตามนัยของมาตรา ๒๖๔

ก. บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ข. พระราชกำหนดก่อนรัฐสภาให้ความเห็นชอบ

ค. พระราชกฤษฎีกา ถึงแม้ว่าตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๓๐ วรรคท้าย จะบัญญัติให้พระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๓๐ วรรคสอง ที่มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่มีผลใช้บังคับได้ดังเช่นพระราชบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วยก็ตาม แต่หากพิจารณาขอบเขตตามมาตรา ๒๓๐ วรรคสอง นั้น ถือว่าเป็นขอบเขตของอำนาจในการดำเนินการของฝ่ายบริหารอยู่แล้ว แม้ว่าพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะมีผลเป็นการแก้ไขพระราชบัญญัติก็ตาม

ง. กฎ ข้อบังคับ และประกาศ

จ. ประกาศคณะปฏิวัติที่มีสถานะต่ำกว่าพระราชบัญญัติ

(๒) มาตรา ๒๖๔ บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาได้เฉพาะ **"เนื้อหา"** ของกฎหมายไม่รวมถึง **"รูปแบบ"** หรือ **"กระบวนการ"**

(๓) กรณีที่ศาลหรือคู่ความจะส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณานั้นจะต้องเป็นกรณีที่ศาลหรือคู่ความ **"แน่ใจ"** ว่ากฎหมายฉบับนั้นขัดกับรัฐธรรมนูญ กรณีเพียงแต่ **"สงสัย"** ยังไม่เป็นการเพียงพอ

(๔) ประเด็นที่เสนอยังศาลรัฐธรรมนูญจะต้องเป็น **"บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บังคับแก่คดี"**

(๕) ความผูกพันต่อหลักเกณฑ์หรือเหตุผลที่เสนอมายังศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญไม่ผูกพันต่อหลักเกณฑ์หรือเหตุผลที่เสนอมายังศาล ศาลอาจหยิบยกประเด็นอื่น ๆ ขึ้นมาพิจารณาได้ เช่น ผู้ร้องเห็นว่ากฎหมายขัดต่อหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ศาลรัฐธรรมนูญอาจจะวินิจฉัยว่ากฎหมายนั้นขัดต่อหลักความเสมอภาค โดยศาลรัฐธรรมนูญไม่ผูกพันที่จะพิจารณาเฉพาะกับหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

(๖) ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยเรื่องนั้น ๆ มาแล้ว ศาลยังมีอำนาจที่จะไม่ส่งเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้

๔.๒ แนวทางในการดำเนินงานและการแก้ไขปัญหาเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖

๔.๒.๑ แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญได้วางแนวคำวินิจฉัยไว้ดังนี้

(๑) ศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักการที่สำคัญว่า **"องค์กรตามรัฐธรรมนูญ"** หมายถึง องค์กรที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

(๒) ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า การจะเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาตามมาตรา ๒๖๖ จะต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกิดขึ้นกับองค์กรของตนเท่านั้น

(๓) ศาลรัฐธรรมนูญได้วางแนวทางไว้ว่า กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับเรื่องไว้พิจารณานั้นจะต้องเป็นกรณีที่มี **"ข้อโต้แย้ง"** เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญก็ได้ ไม่จำเป็นที่องค์กรทั้งสองจะต้องเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

(๔) ศาลรัฐธรรมนูญได้วางแนวไว้ว่า กรณีที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง และภายในองค์กรนั้นมีความขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ กรณีนี้ไม่อาจเสนอเรื่องตามมาตรา ๒๖๖ ได้

(๕) ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า การตีความเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ที่ไม่ใช่เป็นการตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญนั้น มิใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖

๔.๒.๒ การแก้ไขปัญหาในอนาคตที่อาจเกิดขึ้นและเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

(๑) หลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าองค์กรใดเป็น **"องค์กรตามรัฐธรรมนูญ"** ได้แก่

ก. เป็นองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ

ข. เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญบัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้

ค. เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ บริหารหรือตุลาการหรืออำนาจในลักษณะเดียวกัน

(๒) องค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรที่ไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญในประเทศไทย

(๒.๑) องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม ศาลทหาร คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(๒.๒) องค์กรที่ไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะ

กรรมการจัดสรรคลื่นความถี่ตามมาตรา ๔๐ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามมาตรา ๘๙ คณะกรรมาธิการต่าง ๆ ของสภาตามมาตรา๑๘๙ ราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรชี้ขาดอำนาจศาลตามมาตรา ๒๔๘ พรรคการเมือง และองค์กรอื่น ๆ เช่น คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๒๘๔ องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๕๖ และองค์กรอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคตามมาตรา ๕๗

(๓) ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา

(๓.๑) ประธานรัฐสภา แบ่งออกเป็น ๒ สถานะ

ก. ในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐสภา และของสภาผู้แทนราษฎร

ข. ในฐานะที่ยื่นเรื่องแทนองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ ในกรณีนี้ประธานรัฐสภาจะต้องพิจารณาเงื่อนไขการเสนอเรื่องตามมาตรา ๒๖๖ ด้วย

(๓.๒) องค์กรตามรัฐธรรมนูญ

(๔) ข้อพิพาทแห่งคดีตามมาตรา ๒๖๖ จำกัดเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และเฉพาะกรณีที่เป็นปัญหาระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ (องค์กรทั้งสองเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ)

(๕) ขอบเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ จะต้องเป็นการตีความรัฐธรรมนูญหรือเป็นการตีความกฎหมายอื่นที่เกี่ยวพันกับรัฐธรรมนูญเท่านั้น

ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคล ตามมาตรา ๑๙๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐)

โดย

รองศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์

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

*รองศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์***

ความนำ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งซึ่งถูกสร้างขึ้นมาให้มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง ทำหน้าที่ในการเป็นส่วนเสริมกระบวนการแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องอันเกิดจากการปฏิบัติราชการและเพื่อตรวจสอบระบบราชการ โดยมีอำนาจในการพิจารณาสอบสวนเรื่องที่มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียน หรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรมไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม นอกจากอำนาจดังกล่าวแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายังมีอำนาจอีกประการหนึ่งดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) คือในการดำเนินงานของ

---

* คัดมาจากบางส่วนของรายงานการวิจัย เรื่อง "ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคล ตามมาตรา ๑๙๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐)" เสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๓

** ประธานกรรมการประจำหมวดวิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาหากพบว่ากฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจที่จะส่งเรื่องดังกล่าวไปยังศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปได้

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) ได้บัญญัติให้สิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนไว้เป็นจำนวนมาก โดยกำหนดให้มีการเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิขั้นพื้นฐาน มีการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในกรณีต่าง ๆ อันได้แก่ สิทธิในการมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐหรือสร้างเจตจำนงค์ทางการเมือง เช่น สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง สิทธิลงสมัครรับเลือกตั้ง สิทธิในการเสนอร่างกฎหมาย สิทธิในการออกเสียงประชามติ สิทธิเข้าชื่อร้องขอถอดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สิทธิในการเข้าชื่อร้องขอถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น และสิทธิในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นต้น นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดถึงสิทธิของประชาชนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญาไว้หลายกรณี เช่น สิทธิของผู้ต้องหาในคดีอาญา การคุ้มครองสิทธิของบุคคลเรื่องการค้นในที่รโหฐาน สิทธิของผู้ต้องหาในการขอประกันตัวชั่วคราว สิทธิของผู้ถูกคุ้มขังที่จะร้องขอต่อศาลว่าการคุมขังมิชอบ สิทธิของผู้ต้องหาในคดีอาญาในการสอบสวนพิจารณา สิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐในคดีอาญา สิทธิที่จะไม่ให้ถ้อยคำเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง สิทธิในการได้รับความคุ้มครองในฐานะพยานในคดีอาญา สิทธิของผู้เสียหายในคดีอาญา สิทธิได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายจากการตกเป็นจำเลยในคดีอาญา รวมทั้งสิทธิในการขอให้มีการรื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่

เป็นต้น การกำหนดสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนไว้จำนวนมากเช่นนี้ ทำให้รัฐธรรมนูญต้องกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่จำเป็นในการรองรับสิทธิและเสรีภาพเหล่านั้นไว้ โดยกำหนดให้ประชาชนผู้ไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมมีสิทธิในการยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ต่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญคือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและศาลปกครองได้ ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาดังได้กล่าวมาข้างต้น จะพบว่าผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เมื่อประชาชนถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพรวมทั้งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จึงเป็นหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะต้องหาทางเยียวยาความเสียหายให้แก่ประชาชน

๑. ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาในต่างประเทศ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นองค์กรที่มีที่มาจากองค์กรประเภทเดียวกับที่มีอยู่ในต่างประเทศ โดยประเทศที่นับได้ว่าเป็น **"ต้นแบบ"** ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะได้แก่ ประเทศสวีเดนซึ่งมีประวัติความเป็นมาเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามาเป็นร้อยปี ส่วนประเทศฝรั่งเศสนั้นแม้จะมีระบบ **"ศาลปกครอง"** ที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับรัฐและเอกชนอันเป็นการเยียวยาทุกข์ให้กับประชาชนอยู่แล้ว แต่ก็ได้มีการนำระบบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามาใช้เพื่อเสริมกระบวนการเยียวยาทุกข์ให้กับประชาชนให้ดียิ่งขึ้น

(๑) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของประเทศสวีเดน

ประเทศสวีเดนจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขึ้นเป็นครั้งแรกใน

ปี ค.ศ. ๑๙๑๓ (พ.ศ. ๒๒๕๖) ในปัจจุบันสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาประกอบด้วยคณะกรรมการจำนวน ๔ คน โดยคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นหัวหน้าและเป็นผู้รับผิดชอบประสานงานและจัดการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแต่ละคนได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐสภา โดยในการพิจารณานั้นจะแยกกันเป็นรายบุคคล ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานับได้ว่าเป็นผู้แทนของฝ่ายรัฐสภาในอันที่จะควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำหรือฝ่ายบริหารทั่วประเทศกล่าวคือ มีอำนาจตรวจตราดูแลกิจกรรมของรัฐบาล ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ศาล ข้าราชการและลูกจ้างของหน่วยงานเหล่านั้น รวมตลอดถึงเอกชนซึ่งได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจมหาชนด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยสั่งการหรือพิจารณาปัญหาด้วยตนเอง แต่จะตักเตือนเจ้าหน้าที่ที่กระทำผิด โดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะเข้าไปให้คำแนะนำเกี่ยวกับวิธีการดำเนินการหรือขอให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจสั่งการหรือปรับปรุงรูปแบบการปฏิบัติงานใหม่หรืออาจเสนอให้รัฐบาลออกกฎหมายใหม่ หากหน่วยงานของรัฐหรือฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตาม ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็จะเสนอเรื่องดังกล่าวไว้ในรายงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งโดยปกติผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะต้องเสนอรายงานดำเนินการของตนต่อรัฐสภาเป็นประจำทุกปี

(๒) ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐในประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสได้จัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐขึ้นมาในปี ค.ศ. ๑๙๗๓ (พ.ศ. ๒๕๑๖) โดยเลียนแบบสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของประเทศสวีเดน ในปัจจุบันสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐประกอบด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐ

จำนวน ๑ คน ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่ในการรับคำร้องเรียนของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการติดต่อกับฝ่ายปกครอง จากการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น จากรัฐวิสาหกิจและจากหน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ โดยประชาชนไม่สามารถที่จะร้องเรียนไปยังผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐได้โดยตรง แต่จะต้องเสนอคำร้องเรียนดังกล่าวไปยังสมาชิกรัฐสภาก่อนเพื่อให้สมาชิกรัฐสภาช่วยกลั่นกรองคำร้องเรียนให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐว่าอยู่ในอำนาจการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐหรือไม่ เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐได้ทำการสอบสวนคำร้องเรียนดังกล่าวเรียบร้อยแล้วก็จะทำข้อสังเกตเสนอไปยังหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนมาเพื่อพิจารณาต่อไป โดยข้อเสนอแนะหรือข้อสังเกตของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐไม่ใช่คำพิพากษาหรือคำสั่งที่หน่วยงานของรัฐจะต้องปฏิบัติตามเป็นเพียงคำแนะนำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปทำการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชน นอกจากนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐยังจะต้องจัดทำรายงานประจำปีเพื่อรายงานกิจกรรมและการดำเนินงานของตนต่อรัฐสภาและประธานธิบดี โดยรายงานประจำปีนี้จะได้รับการเผยแพร่ต่อสาธารณชนเพื่อให้รับทราบถึงผลการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐและการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐในการแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนตามข้อเสนอของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐ

๒. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของประเทศไทย

ระบบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของประเทศไทยเริ่มต้นเป็นครั้งแรกเมื่อมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ และมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับ **"ผู้ตรวจการรัฐสภา"** เอาไว้ แต่อย่างไรก็ตามยังไม่มีการดำเนินการใดๆ จนกระทั่งเมื่อมีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ก็ได้มีการบัญญัติเรื่องผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ในส่วนที่ ๗ มาตรา ๑๙๖ ถึงมาตรา ๑๙๘ ดังนี้คือ

มาตรา ๑๙๖ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีจำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา และการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

มาตรา ๑๙๗ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการพนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๒) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

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

ให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า

นอกจากนี้ บทบัญญัติทั้งสามมาตราดังกล่าวมาแล้ว ก็ได้มีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของ

รัฐสภาขึ้นอีกฉบับหนึ่งในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อขยายความบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญทั้งสามมาตราข้างต้น

สาระสำคัญของระบบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของประเทศไทยในปัจจุบัน คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นองค์กรเสริมในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับการคัดเลือกจากรัฐสภาตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๖ ปี อำนาจหน้าที่หลักของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาบัญญัติไว้ ในมาตรา ๑๙๗ และมาตรา ๑๙๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๔๐) ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น คือ มีอำนาจในการพิจารณาสอบสวนเรื่องที่มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรมไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม และหากในการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพบว่า กฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจที่จะส่งเรื่องดังกล่าวไปยังศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อดำเนินการต่อไปได้

เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ทำการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงในเรื่องใดเสร็จแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัย แต่จะต้องส่งเรื่องดังกล่าวพร้อมความเห็นและข้อเสนอแนะไปยังส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป หากส่วนราชการดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามภายในเวลาอันควร ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจส่งเรื่องดังกล่าวไปยัง

นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่กำกับดูแลหน่วยงานนั้นเพื่อให้สั่งการตามควรแก่กรณีก็ได้ และนอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายังมีหน้าที่จัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภาเพื่อรายงานผลการดำเนินการของตนปีละครั้งด้วย

จากการศึกษาเปรียบเทียบระบบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของประเทศสวีเดน ประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทย พบว่ามีที่มาและมีรูปแบบของการทำงานที่คล้ายคลึงกัน จะแตกต่างกันก็แต่เพียงอำนาจหน้าที่ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของประเทศไทยมีมากกว่าประเทศอื่น ๆ

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

เมื่อทำการศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙๘ ดังกล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่ามีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสองหน่วยงาน คือ ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครอง โดยในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๙๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้พิจารณาตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการดำเนินการดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ในส่วนของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานั้นยังไม่มีการวางระเบียบในเรื่องการดำเนินการดังกล่าว แต่อย่างใดไม่ว่าจะเป็นระเบียบว่าด้วยการพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมาตรา ๑๙๘ แห่งรัฐธรรมนูญ หรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเสนอเรื่องตามมาตรา ๑๙๘ แห่งรัฐธรรมนูญไปยังศาลรัฐธรรมนูญ ส่วนข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติมซึ่งเป็นวิธีพิจารณาเรื่องที่เข้ามาสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญทุกเรื่อง ก็ไม่มีบัญญัติไว้โดยเฉพาะถึงการดำเนินการตามมาตรา ๑๙๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) จะมีก็แต่เพียงในส่วนของศาลปกครองที่มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๓ ว่า ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า**กฎหรือการกระทำใด**ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองได้...ส่วนการดำเนินกระบวนวิธีพิจารณาของศาลปกครองในเรื่องดังกล่าวก็ไม่มีการบัญญัติไว้เป็นพิเศษ คงใช้กระบวนการเดียวกันกับการฟ้องและการพิจารณาคดีปกครองทั่ว ๆ ไป

๓. กรณีศึกษา

กรณีศึกษาสำหรับเรื่องการดำเนินการตามมาตรา ๑๙๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๕๒๔๐) คือ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยเรื่องเริ่มจากการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับหนังสือร้องเรียน

จากนางพรทิพย์ ธนศรีวนิชชัย ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จังหวัดอุดรธานี ว่าการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ข้อ ๓ เพิ่มความเป็นข้อ๖ ทวิ ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๓ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๔๓ ความว่า *"ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศผลการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดเกินกว่าหนึ่งครั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจวินิจฉัยโดยใช้คะแนนเสียงเอกฉันท์ให้ถือว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นมิได้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งใหม่อีก"* แล้วคณะกรรมการการเลือกตั้งอาศัยระเบียบดังกล่าวสั่งให้นางพรทิพย์ ธนศรีวนิชชัย ไม่เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ที่จะมีขึ้นในวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๓ ซึ่งนางพรทิพย์ ธนศรีวนิชชัย เห็นว่า ระเบียบดังกล่าวขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยชัดแจ้ง จึงมีหนังสือร้องเรียนมายังผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพื่อขอให้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลารัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาหนังสือเรียบร้อยแล้ว เห็นว่าระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเนื่องจากรัฐธรรมนูญบัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไว้ในมาตรา ๑๒๕ และมาตรา ๑๒๖ รวมทั้งมาตรา ๑๒๔ ให้นำมาตรา๑๐๕ และมาตรา ๑๐๖ มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม ประกอบ

กับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘๗ บัญญัติว่า "บุคคลซึ่งจะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ" ดังนั้น การพิจารณาถึงความเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จึงน่าจะพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวโดยเฉพาะ นอกจากนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒสภา 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 การที่

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ โดยศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา**มีอำนาจเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย** โดยมีเหตุผลต่อไปนี้ คือ

(๑) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า *"ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๙๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครองแล้วแต่กรณี"* 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

"ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า กฎหรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองได้ ในการเสนอความเห็นดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีสิทธิและหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา๔๒" 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 ระเบียบข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ดังนั้น เมื่อระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงย่อมถือได้ว่าเป็น **"กฎ"** หรือ **"ข้อบังคับ"** ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจเสนอเรื่องให้พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้

(ข) แม้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ วรรคหนึ่ง มิได้บัญญัติโดยชัดแจ้งว่า ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครององค์กรใดเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหรือข้อบังคับที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอให้พิจารณาวินิจฉัยแต่

รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นบทบัญญัติทั่วไปในเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองบัญญัติว่า *"ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกันซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำ หรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ"* เป็นบทบัญญัติให้อำนาจศาลปกครองในการพิจารณาวินิจฉัย **"ความชอบด้วยกฎหมาย"** ของการกระทำของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของศาลปกครองในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ วรรคหนึ่ง จึงต้องหมายความถึงเรื่องของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น

สำหรับคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญหมวด ๖ ส่วนที่ ๔ มิใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่

อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลดังเช่นที่กล่าว ดังนั้น ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ซึ่งออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง การพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ที่ออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๓ นั้น เป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๙๘ วรรคหนึ่ง แล้วศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอมาได้

ดังนั้น ในที่สุดศาลรัฐธรรมนูญจึงได้วินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๒๖ และต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ โดยมีเหตุผลว่าระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ที่กำหนดว่า *"ข้อ ๖ ทวิ ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศผลการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดเกินกว่าหนึ่งครั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจวินิจฉัย โดยใช้คะแนนเสียงเอกฉันท์ ให้ถือว่าผู้รับสมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นมิได้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งอีก"* ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๐ ซึ่งบัญญัติให้คณะกรรมการ

การเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ *"...(๗) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่ง หรือทุกหน่วยเลือกตั้ง หรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า การเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด"* นั้น เป็นการออกหลักเกณฑ์ที่มีสาระเกินมาตรา ๑๐ (๗) ให้อำนาจไว้ แม้คณะกรรมการการเลือกตั้งจะอ้างว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ เป็นการออกตามความในมาตรา ๑๐ (๗) ตอนท้ายที่บัญญัติว่า *"ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด"* ก็เป็นข้ออ้างที่ไม่อาจรับฟังได้ เพราะมาตรา ๑๐ (๗) บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้เพียงให้สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือออกเสียงประชามติใหม่ หรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่เท่านั้น นอกจากนี้ระเบียบดังกล่าวมีสาระเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลไม่ให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นการบัญญัติเพิ่มลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ บัญญัติไว้ จึงเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ มิอาจกระทำได้ อีกทั้งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า *"การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้"* ด้วย เมื่อสิทธิของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเป็นสิทธิที่

รัฐธรรมนูญรับรองไว้เมื่อมีคุณสมบัติครบถ้วนตามมาตรา ๑๒๕ การจำกัดสิทธิดังกล่าวนั้น 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) แต่ก็เป็นระเบียบที่มีข้อความอันเป็นการกำจัดสิทธิของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้ง และเป็นการเพิ่มเติมลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ มิได้ให้อำนาจไว้

๔. ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็น**คำวินิจฉัยแรก**ที่เกิดจากการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นมายังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๑๙๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ ส่วนที่ ๔ ไม่ใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ดังนั้นระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวจึงไม่ใช่ **"กฎ"** ที่จะอยู่ในอำนาจ

การพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง การพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ต้องพิจารณาคือ **สถานะของคระกรรมการการเลือกตั้ง** คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจัดตั้งขึ้นโดยมาตรา ๑๓๖ แห่งรัฐธรรมนูญ และมีอำนาจหน้าที่ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๔ ถึงมาตรา ๑๔๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งได้รับการขยายความโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจที่จะตรวจสอบคำร้องเรียนเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของ**ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น** กับอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของ**ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น** ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบ หรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็น **"องค์กรตามรัฐธรรมนูญ"** จึงมิได้**เป็นทั้งข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น** ที่อยู่ในอำนาจตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาส่งเรื่องดังกล่าวไปยังศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นการดำเนินการ

ที่ไม่ตรงกับบทบัญญัติในมาตรา ๑๙๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) ทั้งนี้ เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มิใช่ฝ่ายบริหารที่จะถูกตรวจสอบโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้

ส่วนการที่ศาลรัฐธรรมนูญ**รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณา** โดยให้เหตุผลว่า *"คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ ส่วนที่ ๔ มิใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ดังนั้น ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ซึ่งออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง การพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ที่ออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ"* จึงเป็นการวินิจฉัยที่**ขยายอำนาจของตนเอง**ออกไปตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้ง ๆ ที่รัฐธรรมนูญมิได้ให้อำนาจไว้ รวมทั้งขยายขอบเขตในการดำเนินการของตนเองจากการตรวจสอบ **"กฎหมาย"** ว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ไปจนถึงการตรวจสอบ **"อนุบัญญัติ"** ว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

จากคำวินิจฉัยดังกล่าวจึงอาจทำให้เข้าใจได้ว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น

๕. ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การดำเนินการตามมาตรา ๑๙๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) เป็นไปอย่างเป็นระบบ จึงได้จัดทำข้อเสนอแนะขึ้น ๓ ประการ โดยมีรายละเอียดดังนี้คือ

(๑) การจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อการดำเนินการตามมาตรา ๑๙๘ แห่งรัฐธรรมนูญ

เนื่องจากรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดถึงรายละเอียดในการเสนอเรื่องที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลตามมาตรา ๑๙๗ (๑) ที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไปยังศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง และจากกรณีที่เกิดขึ้นมาแล้วเมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้เสนอเรื่องที่ผู้วิจัยเห็นว่าไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยไปยังศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งต่อมาศาลรัฐธรรมนูญก็ได้มีคำวินิจฉัยดังกล่าวไปแล้วโดยในคำวินิจฉัยนั้นได้ขยายอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญออกไปจากที่รัฐธรรมนูญกำหนด

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

โครงสร้างของคณะกรรมการดังกล่าวนั้นมีแนวความคิดมาจาก**คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล** ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) ซึ่งทำหน้าที่พิจารณากรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่น โดยจะ**ชี้ว่าข้อพิพาทที่มีขึ้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลใด** แต่สำหรับตัวบุคคลที่จะมาเป็นคณะกรรมการนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าโครงสร้างของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลดังที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบด้วยกรรมการจำนวนมากเกินไปคือ ประมาณ ๘ คน และยังมีการนำเอา**ผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก**เข้ามาเป็นกรรมการด้วยครึ่งหนึ่ง ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่ามากเกินไปและกรณีเรื่องการชี้ขาดเขตอำนาจศาลไม่ใช่เป็นเรื่องที่ต้องการความเห็นหรือข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิ ดังนั้น ผู้วิจัยขอเสนอรูปแบบของคณะกรรมการโดยนำเอามาจาก **"ต้นแบบ"** ของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลของไทยคือ ศาลคดีขัดกันของฝรั่งเศส ซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษาจากศาลฎีกาและจากศาลปกครองในจำนวนที่เท่า ๆ กัน โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธาน ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นองค์ประกอบที่เหมาะสมเพราะประกอบด้วยผู้พิพากษาจาก ๒ ศาลที่มีความเห็นขัดแย้งกัน ดังนั้น หากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองจะร่วมกันจัดตั้ง **"คณะกรรมการเพื่อการดำเนินการตามมาตรา ๑๙๘ แห่งรัฐธรรมนูญ"** ขึ้นมา**เป็นการภายใน**ระหว่างหน่วยงานทั้ง ๓ **ทำหน้าที่พิจารณาหาข้อยุติในเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะส่งไปให้**

ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองก่อนเป็นการล่วงหน้า ก็จะไม่เกิดปัญหาการเสนอเรื่องจำนวนมากไปยังศาลทั้ง ๒ และศาลทั้ง ๒ ต่างไม่รับไว้พิจารณาเนื่องจากเห็นว่าไม่เข้าเกณฑ์ตามมาตรา ๑๙๘ แห่งรัฐธรรมนูญ หรืออาจเกิดปัญหาจากการส่งเรื่องไปยังศาลใดศาลหนึ่งและศาลนั้นรับไว้พิจารณา ทั้งที่ตนเองไม่มีอำนาจพิจารณา ซึ่งจะมีผลเป็นการตัดอำนาจศาลอื่นออกไป เป็นต้น

องค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าว ควรประกอบด้วยหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ และเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

ในวันข้างหน้าเมื่อรัฐธรรมนูญใช้บังคับอย่างสมบูรณ์แล้ว จะมีปัญหาร้องเรียนมายังผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นจำนวนมาก และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๙๘ แห่งรัฐธรรมนูญจำนวนมากเช่นกัน ดังนั้น การจัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าวขึ้นมาจะช่วยให้การเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเป็นไปอย่างเป็นระบบ

(๒) หลักเกณฑ์ว่าด้วยการเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง

เนื่องจากในปัจจุบันทั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครองต่างก็ยังไม่มีหลักเกณฑ์ใด ๆ เกี่ยวข้องกับการเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง และนอกจากนี้ทั้งศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองก็ยังไม่มีการวางหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาในเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอมา ดังนั้น คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นมาตามข้อเสนอแนะข้อแรกก็จะได้เข้ามา

ร่วมกัน**วางหลักเกณฑ์ว่าด้วยการเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง ว่าสมควรเป็นไปในทางใด**

ส่วนวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองนั้น **วิธีพิจารณาปกติของศาลทั้งสองสามารถนำมาใช้ได้กับการพิจารณาเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอมา เพราะเป็นเรื่องที่อยู่ในการพิจารณาตามปกติของศาลทั้งสอง**อยู่แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขวิธีพิจารณาของศาลทั้งสอง

(๓) การให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา "การกระทำของบุคคล"

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

การพิจารณาวินิจฉัยการกระทำของบุคคลนั้น**เป็นอำนาจหน้าที่ใหม่**ของศาลรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเมื่อพิจารณาจาก**รัฐธรรมนูญของสหพันธ์ของเยอรมัน**แล้ว ปรากฏว่า **ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันสามารถพิจารณาคดีฟ้องประธานาธิบดีสหพันธ์หรือฟ้องผู้พิพากษาสหพันธ์ได้** ดังนั้น จึงมีข้อเสนอแนะขอให้มีการทำการศึกษาวิจัยเรื่องดังกล่าวให้ละเอียดต่อไปเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยการกระทำของ **"บุคคล"** ที่มี

ปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

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

ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมือง

โดย

ดร. เชาวนะ ไตรมาศ

ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมือง*

*ดร. เชาวนะ ไตรมาศ***

๑. ความนำ

การปฏิรูปการเมือง (Political Reform) เป็นทางเลือกหนึ่งของการสร้างกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สมาชิกในประชาคมการเมืองทั้งฝ่ายปกครองและประชาชนต่างเห็นพ้องร่วมกันทั้งในเป้าหมายและวิธีการของเปลี่ยนแปลง (Goals & Means Consensus) นั้น ซึ่งมีความคาดหมายร่วมกันว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงที่มุ่งไปสู่ทิศทางที่พัฒนามีความก้าวหน้าและสอดคล้องกับความต้องการของประชาคมการเมืองยิ่ง ๆ ขึ้นไป ทั้งนี้โดยมุ่งเน้นให้หนทางของการเปลี่ยนแปลงนั้นดำเนินไปด้วยความราบรื่นและมีประสิทธิภาพ โดยการใช้กติกาเป็นเครื่องควบคุม (Regularity Control) ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือหลัก (Main tool) ในการกำหนดกติกาของการเปลี่ยนแปลงนั้น และในขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญเองก็จำเป็นต้องอาศัยเครื่องมือสนับสนุน (Support tool) โดยการสร้างกลไกมาตรการและกระบวนวิธีปฏิบัติขึ้น

---

* บทความทางวิชาการในโอกาสศาลรัฐธรรมนูญ ครบรอบ ๒ ปี ในวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๓

** หัวหน้ากลุ่มงานวิจัยและวิชาการ ๑ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

มารองรับเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติด้วย ซึ่งกลไกที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการบังคับใช้กติกาทางการเมืองการปกครองก็คือศาลรัฐธรรมนูญนั่นเอง ดังนั้น รัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญและการปฏิรูปการเมืองจึงมีความสัมพันธ์เกี่ยวโยงกันอย่างใกล้ชิดในภารกิจด้านการปฏิรูปการเมือง

ศาลรัฐธรรมนูญแม้ว่าจะไม่ใช่องค์กรทางการเมืองโดยตรง แต่ถือได้ว่าเป็นกลไกที่มีบทบาทอันสำคัญยิ่งในการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ทั้งนี้ เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญนั้นได้ถูกกำหนดให้ทำหน้าที่สำคัญอันมีผลเกี่ยวโยงกันกับรัฐธรรมนูญและการปฏิรูปการเมืองใน ๓ ลักษณะด้วยกัน คือ

๑. การดำรงรักษาสถานะของรัฐธรรมนูญให้เป็นกติกาหลักของการปกครองและการปฏิรูปการเมือง โดยการควบคุมการบังคับใช้รัฐธรรมนูญให้เกิดผลทางปฏิบัติได้

๒. การขับเคลื่อนการใช้รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามครรลองของหลักการปกครองโดยกฎหมาย โดยการกำกับให้การใช้รัฐธรรมนูญนั้นดำเนินอยู่ในกรอบของหลักนิติธรรม

๓. การกำหนดทิศทางของเป้าหมายการใช้รัฐธรรมนูญให้บรรลุสู่จุดมุ่งหมายของการปฏิรูปการเมือง โดยการวางบรรทัดฐานการใช้รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามเจตนารมณ์การปฏิรูปการเมืองของรัฐธรรมนูญ

ซึ่งในอีกนัยหนึ่งหากมองอย่างง่าย ๆ ในมิติทางการบริหารก็จะเห็นได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญนั้นอาจเทียบได้กับ**เรือธงในการนำรัฐธรรมนูญไปปฏิบัติหรือองค์กรในการบริหารการใช้รัฐธรรมนูญ**นั่นเองเนื่องจาก**ปัญหาใหญ่ของรัฐธรรมนูญนั้นแท้ที่จริงแล้วอยู่ที่**

การนำไปใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติเป็นสำคัญ ซึ่งปัญหาในจุดนี้แม้แต่นักปราชญ์ทางการเมืองในยุคกรีกโบราณ ซึ่งได้รับยกย่องให้เป็นบิดาของศาสตร์หลายแขนงก็ได้แสดงความวิตกกังวลในปัญหาดังกล่าวมากกว่าปัญหาความสมบูรณ์ด้านเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญเสียอีก

๒. นัยสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง

การที่รัฐธรรมนูญปัจจุบันได้รับการยอมรับเป็นการทั่วไปว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปนั้นมีนัยสำคัญที่สมควรได้รับการพิจารณาในประเด็นดังต่อไปนี้ คือ

๑. **ที่มาของรัฐธรรมนูญ** รากฐานที่มาของรัฐธรรมนูญปัจจุบันนั้น **เริ่มจากประชาชนเรียกร้อง**ให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ในมาตรา ๒๑๑ โดยมี ศ.ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช ทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๑ เพื่อเปิดทางให้มีกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ในรูปแบบที่**ปลอดจากอำนาจของผู้ปกครอง** และ**สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้ามาแทนที่** นับตั้งแต่การสรรหาสภาร่างรัฐธรรมนูญจากตัวแทนประชาชนแต่ละจังหวัด และตัวแทนสาขาอาชีพทั่วประเทศจำนวน ๙๙ คนมาทำหน้าที่รับฟังความคิดเห็นประชาชน และยกร่างรัฐธรรมนูญตามความต้องการของประชาชนเสนอให้รัฐสภารับรองโดยไม่มีการแก้ไข ซึ่งตลอดระยะเวลาของกระบวนการร่างไปจนกระทั่งถึงการรับรองรัฐธรรมนูญเพื่อออกประกาศใช้นั้นประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างใกล้ชิด จึงกล่าวได้ว่า **เป็นรัฐธรรมนูญของประชาชน**อย่างแท้จริง

๒. เหตุผลของรัฐธรรมนูญ ได้มีการประกาศเจตนารมณ์อย่างชัดแจ้งว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีจุดมุ่งหมายเพื่อการปฏิรูปการเมือง โดยมีเหตุผลรองรับหลายประการ อาทิ **(๑) การแก้ไขปัญหาพื้นฐานของระบบการเมือง** ซึ่งเกี่ยวข้องกับปัญหา ประสิทธิภาพของรัฐบาล ความชอบธรรมทางอำนาจและการทุจริตไม่โปร่งใสเป็นธรรม **โดยมุ่งจุดเน้นที่การสร้างกลไกและกระบวนการทางการเมืองที่มีความชอบธรรมและมีประสิทธิภาพสูง (๒) การสร้างความก้าวหน้าของระบบการเมือง** ซึ่งเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้กว้างขวางมากขึ้น การจำกัดเหนี่ยวรั้งและลดทอนอำนาจของผู้ปกครองและองค์กรของรัฐ และการเพิ่มมาตรการควบคุมตรวจสอบที่เข้มงวด **โดยมุ่งจุดเน้นที่การจำกัดควบคุมอำนาจผู้ปกครองและการส่งเสริมอำนาจและเสรีภาพของประชาชน (๓) การคาดหวังความเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ** ซึ่งเกี่ยวข้องกับการสร้างองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้นทำหน้าที่เพิ่มประสิทธิภาพ สร้างดุลยภาพจัดระเบียบความสัมพันธ์ทางอำนาจและแก้ไขความขัดแย้งระหว่างองค์กรการเมืองการปกครองต่าง ๆ ให้มีความราบรื่น รวมตลอดทั้งการตรวจสอบถ่วงดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกันมากขึ้น นอกจากนี้ยังรวมไปถึงความคาดหวังในการจัดระบบระเบียบของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ราชการและประชาชนให้มีความรับผิดชอบและตอบสนองต่อประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมมากขึ้นด้วย **โดยมุ่งจุดเน้นที่การมีและใช้สิทธิอำนาจและเสรีภาพของประชาชนนั้นมีผลสัมฤทธิ์จริงในทางปฏิบัติได้ด้วย**

๓. **ความสำคัญของรัฐธรรมนูญ** โดยที่รัฐธรรมนูญได้แสดงเจตนารมณ์ในการปฏิรูปการเมือง จึงได้กำหนดบทบัญญัติเพื่อผลในการปฏิรูปการเมืองหลายประการด้วยเช่นกันอาทิ **(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 โดยเฉพาะการใช้เครื่องมือบังคับควบคุมทิศทางการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองให้ดำเนินไปสู่เป้าหมายของการปฏิรูปการเมือง **(๔) การป้องกันแก้ไขปัญหาจากการนำรัฐธรรมนูญไปใช้ในทางปฏิบัติ** ด้วยการสร้างเสถียรภาพของการใช้รัฐธรรมนูญให้มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติเพื่อให้รัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาสาระเพื่อการปฏิรูปการเมืองนั้นสามารถดำเนินไปได้ในการนำไปปฏิบัติจริง จึงได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นกลไกหลักที่มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินวินิจฉัย

ปัญหาสำคัญอันเกิดจากการใช้รัฐธรรมนูญ

๓. รัฐธรรมนูญปัจจุบันปฏิรูปการเมืองอย่างไร

การปฏิรูปการเมืองตามแนวทางของรัฐธรรมนูญนั้นสามารถพิจารณาได้จากการกำหนดแนวทางปฏิรูปการเมืองในกรอบความคิดหลัก ๓ ประการด้วยกันคือ **(๑)การกำหนดจุดมุ่งหมายของการปฏิรูปการเมือง (๒) การกำหนดกระบวนวิธีของการปฏิรูปการเมือง** และ **(๓) การกำหนดกลไกปฏิบัติในการปฏิรูปการเมือง กล่าวคือ**

๑. การกำหนดจุดมุ่งหมายของการปฏิรูปการเมือง กรอบความคิดหลักของการกำหนดจุดมุ่งหมายในการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญก็คือ **การสร้างความสามารถทางการปกครองของระบบการเมือง** (Governmental Competence) นั่นเอง ซึ่งจุดมุ่งเน้นที่สำคัญประกอบด้วยตรวจสอบ **(๑) การสร้างความชอบธรรมของผู้ปกครอง**ซึ่งเน้นการจำกัดและการควบคุมตรวจสอบอำนาจที่เข้มงวดขึ้น **(๒) การเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน** ซึ่งเน้นการเพิ่มสิทธิเสรีภาพและอำนาจของประชาชนในการเข้าร่วมทางการเมืองในบทบาทและขอบเขตที่กว้างขวางและหลากหลายมากขึ้นทั้งในกระบวนการทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ **(๓) การเพิ่มประสิทธิภาพและเสถียรภาพของระบบการเมือง** ซึ่งเน้นการสร้างความเข้มแข็งของภาวะผู้นำในตำแหน่งหัวหน้ารัฐบาล การแบ่งอำนาจและหน้าที่ที่ชัดเจนระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร การสร้างองค์กรอำนาจและจัดระเบียบความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรให้มีความราบรื่นและมีการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันได้

๒. การกำหนดกระบวนการวิธีของการปฏิรูปการเมือง กรอบ

ความคิดหลักของการกำหนดกระบวนวิธีของการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญก็คือ **การกำหนดกระบวนวิธีในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้มีผลในทางปฏิบัติต่อการควบคุมพฤติกรรมทางอำนาจของผู้ปกครองและมีผลต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย** โดยที่ดำเนินไปตามครรลองของกรอบกำหนดของกฎหมายแทนการใช้อิทธิพลและผลประโยชน์เป็นเครื่องกำหนดนั่นเอง ซึ่งจุดมุ่งเน้นที่สำคัญประกอบด้วย (๑) **การกำหนดกระบวนวิธีในการบังคับใช้กฎหมาย** โดยมุ่งจุดเน้นในการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือหลักในการปกครอง (๒) **การกำหนดกระบวนวิธีในการควบคุมพฤติกรรมทางอำนาจของผู้ปกครอง** โดยมุ่งจุดเน้นที่การกำกับพฤติกรรมอำนาจของบุคคลและองค์กรให้อยู่ในกรอบของความชอบทั้งในทางกฎหมายและความชอบธรรม (Legality & Legitimacy) (๓) **การกำหนดกระบวนวิธีในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน** โดยมุ่งจุดเน้นที่การส่งเสริมสนับสนุนขยายขอบเขตสิทธิเสรีภาพของประชาชน และคาดหวังผลในทางปฏิบัติด้วย โดยเฉพาะสิทธิเสรีภาพและมีการส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่มีมิติเชิงคุณภาพในระดับของ**การได้อำนาจการตัดสินใจ**อย่างแท้จริง ซึ่งครอบคลุมทั้งอำนาจนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ เช่น การเสนอแนะกฎหมาย นโยบาย และการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและราชการ

๓. **การกำหนดกลไกปฏิบัติในการปฏิรูปการเมือง** กรอบความคิดหลักของการกำหนดกลไกปฏิบัติในการปฏิรูปการเมือง ก็คือ **การสร้างองค์กรพิเศษตามรัฐธรรมนูญขึ้นมาเพิ่มเติมหลายองค์กรเพื่อทำหน้าที่ในการสนับสนุนการปฏิรูปการเมืองเป็นการเฉพาะ**

อาทิ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

๔. ทำไมต้องมีศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นกลไกหลักในการกำกับควบคุมการนำรัฐธรรมนูญไปใช้ในทางปฏิบัติให้เกิดผลตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปการเมืองนั้น ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญมีความจำเป็นในฐานะที่เป็นองค์กรที่ต้องมีสมรรถนะและสถานะพิเศษ เพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งพิจารณาได้จากเหตุผลและความจำเป็นในลักษณะสำคัญ ๗ ประการ คือ

๑. ความจำเป็นในการเป็นกลไกกำกับการนำรัฐธรรมนูญไปใช้ให้เกิดความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Constitutionality) เพื่อดำรงรักษาความศักดิ์สิทธิ์และความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

๒. ความจำเป็นในการดำรงฐานะอิสระไม่ผูกพันอำนาจรัฐและการเมือง (State Authority & Political Power Free) เพื่อรักษาความเป็นกลางในการกำกับองค์กรอำนาจต่าง ๆ ได้อย่างอิสระไม่อยู่ใต้พันธะอำนาจและอิทธิพลใด ๆ จากองค์กรอำนาจอื่นภายนอก

๓. ความจำเป็นในการเป็นองค์กรอำนาจสูงสุด (Supreme Organism) เพื่อให้การใช้อำนาจมีความเบ็ดเสร็จเด็ดขาดและผูกพันต่อองค์กรอำนาจอื่นภายใต้รัฐธรรมนูญ

๔. ความจำเป็นในการเป็นองค์กรตุลาการ (Judicial Organism) เพื่อให้มีกระบวนการตัดสินวินิจฉัยกรณีมีปัญหาที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ

ซึ่งมีลักษณะทางกฎหมายมีความเกี่ยวพันกับกฎหมายอื่นและอาศัยการตีความทั้งตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

๕.ความจำเป็นในการเป็นองค์กรคุ้มครองป้องกันเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญ (Constitutional Stabilization) เพื่อสร้างทางเลือกในการแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการใช้รัฐธรรมนูญ โดยการหาทางออกให้กับองค์กรที่ประสบปัญหาจากการใช้รัฐธรรมนูญแทนทางเลือกในการยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญ

๖. ความจำเป็นในการบำรุงรักษาจุดบกพร่องของรัฐธรรมนูญให้มีผลใช้บังคับต่อไปได้ (Constitutional Maintenance) เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาในกรณีที่ไม่มีตัวบทอ้างอิง โดยทำการอุดช่องว่างของรัฐธรรมนูญ และการวางบรรทัดฐานของธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ (Constitutional Practice) ให้มีการใช้อ้างอิงในทางปฏิบัติได้ต่อไป โดยไม่สะดุดหยุดชะงัก

๗. ความจำเป็นในการกำกับกระบวนการปฏิรูปการเมืองให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ (Political Reform Conduct) เพื่อช่วยกระตุ้นเผยแพร่ความรู้และข้อมูลข่าวสาร แปลงและผลักดันบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้มีการนำไปปฏิบัติให้เกิดผลในความเป็นจริง โดยการกำกับและประสานกับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการเมืองให้มีการเสริมจุดอ่อนที่เป็นช่องว่างและบูรณาการร่วมกันให้เกิดผลในภาพรวม

๕. ศาลรัฐธรรมนูญปฏิรูปการเมืองได้อย่างไร

ในกระบวนการปฏิรูปการเมืองตามกรอบกำหนดของรัฐธรรมนูญนั้น ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทในกระบวนการดังกล่าวใน ๓

ลักษณะด้วยกันคือ (๑) **การดำรงจุดมุ่งหมายของการปฏิรูปการเมือง** (๒) **การกำกับกระบวนวิธีของการปฏิรูปการเมือง** และ (๓) **การควบคุมกลไกปฏิบัติในการปฏิรูปการเมือง** กล่าวคือ

๑. **การดำรงจุดมุ่งหมายของการปฏิรูปการเมือง** บทบาทสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญในการดำรงจุดมุ่งหมายของการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นบทบาทที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความสามารถทางการปกครองของระบบการเมืองนั้นคือ (๑) **บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการจำกัดควบคุมอำนาจของบุคคลและองค์กรอำนาจในฝ่ายปกครองให้อยู่ในกรอบของความชอบตามรัฐธรรมนูญ** ซึ่งสามารถกระทำได้ตามอำนาจรัฐธรรมนูญในมาตรา ๑๙๗ (๑) มาตรา ๑๙๘ มาตรา ๒๖๔ มาตรา ๒๖๖ โดยอำนาจตามรัฐธรรมนูญในมาตราดังกล่าวมีผลบังคับในการควบคุมกฎหมายการกระทำและการใช้อำนาจของบุคคลและองค์กรอำนาจรัฐที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (๒) **บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการรับรองสิทธิอำนาจของผู้ใต้ปกครองโดยการคุ้มครองป้องกันและแก้ไขการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้น** ศาลรัฐธรรมนูญสามารถกระทำได้ตามอำนาจรัฐธรรมนูญในมาตรา ๑๑๘ (๘) มาตรา ๑๙๗ (๑) มาตรา ๑๙๘ มาตรา ๒๖๔ และมาตรา ๒๖๖ โดยอำนาจตามรัฐธรรมนูญในมาตราดังกล่าวมีผลในการคุ้มครองรักษาสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญของประชาชน การป้องกันการละเมิดจากบุคคลและองค์กรอำนาจและการแก้ไขเยียวยาปัญหาประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพด้วย (๓) **บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการรักษาเสถียรภาพและประสิทธิภาพของระบบการเมืองนั้น** 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 มาตรา๑๗๗ มาตรา ๑๘๐ มาตรา ๒๑๖ มาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๖๒ มาตรา ๒๖๓ มาตรา ๒๖๖ และมาตรา ๒๙๕ โดยที่อำนาจตามรัฐธรรมนูญในมาตราต่าง ๆ ดังกล่าวมีผลบังคับในการกำหนดและแก้ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจการใช้อำนาจ และความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรอำนาจรูปแบบต่าง ๆ มีผลบังคับในการควบคุมการร่าง กระบวนการสร้างและการใช้กฎหมายต่าง ๆ ไม่ให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มีผลในการกำกับควบคุมปัญหาความขัดแย้งในกระบวนการแข่งขันทางอำนาจระหว่างบุคคลและองค์กรที่เกี่ยวข้อง มีผลบังคับในการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจการกระทำและละเว้นการกระทำของบุคคลและองค์กรที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการบังคับควบคุมไม่ให้มีการขัดแย้งกันทางอำนาจระหว่างองค์กร ไม่ให้การกระทำและใช้กฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญอันเป็นการสร้างความราบรื่นในการจัดระเบียบความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรในระบบการเมือง และการสร้างดุลยภาพในการถ่วงดุลระหว่างองค์กรไม่ให้มีการละเมิดสิทธิเสรีภาพประชาชน รวมทั้งการตรวจสอบการกระทำของบุคคลและองค์กรอำนาจให้ดำรงอยู่ในกรอบของความถูกต้องชอบธรรมอันเป็นผลให้ระบบการเมือง โดยรวมสามารถดำรงเสถียรภาพและประสิทธิภาพอยู่ได้ นอกจากนี้ยังรวมถึงอำนาจอื่นที่เอื้อต่อการดำเนินบทบาทดังกล่าวได้อีก เช่น การที่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถเสนอแนะการแก้ไขรัฐธรรมนูญได้และการที่มาตรา ๗ ได้เปิดช่องให้มีการวินิจฉัยกรณีใด ๆ ที่ไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญใช้บังคับโดยอาศัยประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขได้ด้วยนั้น ทำให้

ศาลรัฐธรรมนูญสามารถแก้ไขจุดอ่อนของรัฐธรรมนูญและใช้รัฐธรรมนูญให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางการเมืองได้เป็นอย่างดี

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) บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญ ในการกำกับพฤติกรรมทางอำนาจของผู้ปกครอง** ซึ่งสามารถกระทำได้ครอบคลุมทั้งพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการในการเข้าสู่อำนาจ การใช้อำนาจและการพ้นจากอำนาจทั้งของบุคคลและองค์กร โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญสามารถใช้อำนาจดังกล่าวได้ตาม

รัฐธรรมนูญในมาตรา ๔๗ วรรคสาม มาตรา ๖๓ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๓๓ มาตรา ๑๓๗ มาตรา ๑๓๘ มาตรา ๑๙๗ (๑) มาตรา ๒๑๖ และมาตรา ๒๖๖ อำนาจตามรัฐธรรมนูญในมาตราต่าง ๆ ดังกล่าวได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยกรณีบุคคลหรือพรรคการเมืองได้อำนาจการปกครอง โดยวิธีการที่มิได้เป็นไปตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญ การวินิจฉัยการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา รวมทั้งการวินิจฉัยการสิ้นสุดสถานสภาพความเป็นรัฐมนตรีด้วย **(๓)บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน** นั้น ศาลรัฐธรรมนูญสามารถกระทำได้ในหลายลักษณะ เช่น การคุ้มครองป้องกันและแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชนที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น โดยกระทำผ่านมาตรา ๑๙๗ (๑) และมาตรา ๑๙๘ ซึ่งคุ้มครองประชาชนจากกฎหมายที่มิชอบด้วยรัฐธรรมนูญอันก่อให้เกิดความเสียหายและไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือการกระทำผ่านมาตรา ๒๖๔ ซึ่งประชาชนที่เป็นคู่กรณีในศาลยุติธรรมสามารถยื่นคำร้องขอให้ศาลส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความว่ากฎหมายที่ใช้ในการพิจารณาคดีนั้นขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือการกระทำผ่านมาตรา ๒๖๖ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญสามารถวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งในบางกรณีปัญหาเหล่านั้นอาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ นอกจากนี้ยังสามารถคุ้มครองป้องกันการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้จากการวินิจฉัยกฎหมายต่าง ๆ ที่มีบทบัญญัติขัดต่อรัฐธรรมนูญในเงื่อนไขที่จะเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนอีกด้วย

ทั้งนี้โดยที่มีผลจากการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชนดังกล่าว ทำให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะสิทธิในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์สำคัญของการปฏิรูปการเมือง ได้แก่ สิทธิในการควบคุม ตรวจสอบและตัดสินใจในกระบวนการต่าง ๆ ทางการเมืองนับตั้งแต่การเลือกตั้งผู้ปกครอง การเสนอนโยบายและกฎหมาย และการถอดถอนผู้ปกครองให้พ้นจากตำแหน่งด้วย

๓. การควบคุมกลไกปฏิบัติการปฏิรูปการเมือง บทบาทสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญในการควบคุมกลไกปฏิบัติในการปฏิรูปการเมือง ซึ่งเป็นบทบาทที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบในการประสานสัมพันธภาพระหว่างองค์กรอำนาจทั้งที่เป็นองค์กรอำนาจตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอำนาจอื่นซึ่งต่างก็มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการปฏิรูปการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อมให้เป็นไปด้วยความราบรื่นมีดุลยภาพ รวมทั้งการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจขององค์กรดังกล่าว ด้วยนั้น ศาลรัฐธรรมนูญสามารถกระทำได้ตามอำนาจรัฐธรรมนูญในมาตรา ๒๖๖ เป็นหลักซึ่งตามอำนาจดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทในการประคับประคองแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจากการใช้อำนาจให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญสามารถปฏิบัติหน้าที่ในการสนับสนุนการปฏิรูปการเมืองร่วมกันกับองค์กรอื่นได้ตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ได้อย่างเหมาะสมต่อเนื่อง สามารถดำเนินการให้สอดคล้องกับเป้าหมายการปฏิรูปการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต่อไปได้โดยไม่มีอุปสรรคขัดขวางจากปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจขององค์กรดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีปัญหาที่เกิดการติดขัดเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติขององค์กรอำนาจทางการเมืองการปกครองจนเกิดภาวะตีบตันไม่สามารถ

ดำเนินงานต่อไปได้ อย่างเช่น กรณีปัญหาคุณสมบัติของผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภา ปัญหาการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด หรือแม้กระทั่งปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ก็ตาม เมื่อไม่สามารถตัดสินใจกำหนดแนวทางปฏิบัติให้เป็นที่ยุติในทางเลือกใดทางเลือกหนึ่งได้ ก็จำเป็นต้องให้ศาลรัฐธรรมนูญช่วยพิจารณามีคำวินิจฉัยเพื่อวางบรรทัดฐานให้เป็นแนวปฏิบัติต่อไป

๖. ในรอบ ๒ ปี ศาลรัฐธรรมนูญได้ทำอะไรให้เป็นผลต่อการปฏิรูปการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ในรอบ ๒ ปี ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้ดำเนินงานมานั้น มีผลงานสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการเมืองทั้งโดยตรงและโดยอ้อม รวมทั้งที่เป็นกรณีของคดีความและไม่ใช่กรณีของคดีความหลายประการด้วยกัน ซึ่งสามารถประมวลให้เห็นเป็นรูปธรรมได้ดังต่อไปนี้

๑. ผลงานด้านการควบคุมกฎหมาย ตามหลักการปกครองโดยกฎหมาย (Rule of Law)ของนิติรัฐ (Legal State) ซึ่งต้องอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือในการปกครองนั้น การควบคุมกฎหมายถือเป็นภารกิจสำคัญที่จะต้องควบคุมมิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งการที่กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญนั้นย่อมส่งผลกระทบโดยตรงต่อหลักการพื้นฐานของการปกครอง โดยเฉพาะต่อการละเมิดกติกาหลักของการปกครอง ซึ่งจะนำไปสู่ปัญหาทางการเมืองการปกครองตามมาอย่างกว้างขวางหลากหลายประการ นับตั้งแต่ปัญหาด้านละเมิดและลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน ปัญหาขอบเขตของอำนาจและการใช้อำนาจโดยมิชอบของรัฐ และผู้ปกครองไปจนถึงปัญหาด้านความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรอำนาจด้วยกันเอง ซึ่งจุดศูนย์รวมของปัญหาดังกล่าวคือ ปัญหาของการ

กระทำอันมิชอบทั้งในแง่ของความไม่ชอบทางกฎหมายและความไม่ชอบธรรมด้วย (illegality & illegitimacy) นั่นเอง ลักษณะสำคัญของการควบคุมกฎหมายนั้นแยกออกได้เป็น ๒ ส่วนคือ (๑) **การควบคุมกฎหมายก่อนการบังคับใช้** และ (๒) **การควบคุมกฎหมายระหว่างการบังคับใช้** ทั้งนี้พิจารณาได้จากกรณีต่าง 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 ทั้งนี้ประกอบด้วยคดีสำคัญ คือ คดีที่บริษัทเอกชนโต้แย้งพระราชบัญญัติความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๙ คดีที่ประชาชนโต้แย้งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา ๒๒๐ คดีที่บริษัทเอกชนโต้แย้ง

พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ คดีที่ประชาชนโต้แย้งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๒๐ คดีที่ประชาชนโต้แย้งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒

๒. ผลงานด้านการกำกับพฤติกรรมทางอำนาจของผู้ปกครอง โดยที่พฤติกรรมทางอำนาจของผู้ปกครองทั้งในฐานะที่เป็นบุคคลและองค์กร ซึ่งครอบคลุมทั้งในส่วนของพฤติกรรมเกี่ยวกับ**การเข้าสู่อำนาจ การใช้อำนาจและการพ้นจากอำนาจนั้น** ล้วนจะมีผลกระทบเกี่ยวเนื่องทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อประชาชนและระบอบการเมืองการปกครองโดยรวม จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการกำกับควบคุมให้อยู่ในกรอบของกฎหมายและครรลองของระบบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย (Democratic Regime) เพื่อดำรงไว้ ซึ่งหลักการพื้นฐานของการปกครองโดยกฎหมายที่พฤติกรรมทางอำนาจของผู้ปกครองนั้นต้องมีทั้งความชอบด้วยกฎหมาย และความชอบธรรมตามระบอบการปกครอง (legality & legitimacy) รวมอยู่ด้วยกัน

๒.๑ การกำกับพฤติกรรมทางอำนาจเกี่ยวกับการเข้าสู่อำนาจ การดำเนินงานในส่วนนี้ ประกอบด้วยคดีสำคัญคือ คดีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑๒ คน คัดค้านมติของพรรคประชากรไทยว่าขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข คดีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้วินิจฉัยคุณสมบัติและคุณลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

๒.๒ การกำกับพฤติกรรมทางอำนาจเกี่ยวกับการใช้อำนาจ การดำเนินงานในส่วนนี้ประกอบด้วยคดีสำคัญคือ คดีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยขอให้วินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา ๙๒ คดีขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลแพ่ง คดีเกี่ยวกับอำนาจสั่งการของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่กระทำต่อข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ คดีที่ประธานรัฐสภาขอให้วินิจฉัยอำนาจของวุฒิสภาที่มีมติไม่รับพิจารณารายชื่อผู้ได้รับเลือกเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด คดีที่พรรคการเมืองฝ่ายค้านโต้แย้งการใช้อำนาจของรัฐบาลในการทำหนังสือแสดงเจตจำนงขอความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ คดีที่สมาชิกวุฒิสภาจงใจไม่ยื่นเอกสารประกอบบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน คดีขอบเขตอำนาจการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๖๘ ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการตัดสิทธิตามกฎหมายของบุคคลที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

๒.๓ การกำกับพฤติกรรมทางอำนาจเกี่ยวกับการพ้นจากอำนาจ การดำเนินงานในส่วนนี้ประกอบด้วยคดีสำคัญคือ คดีที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้วินิจฉัยสถานภาพการเป็นรัฐมนตรีของนายเนวิน ชิดชอบ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ คดีวินิจฉัยสมาชิกภาพความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของนายชาญชัย อิสระเสนารักษ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครนายก พรรคประชาธิปัตย์คดีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้วินิจฉัยชี้ขาดให้พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พ้นจากการดำรงตำแหน่งทางการ

เมืองใด ๆ เป็นเวลาห้าปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากการตรวจพบว่าจงใจยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จ

๓. ผลงานด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยที่รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นหลักสำคัญโดยชัดแจ้ง ดังนั้น เรื่องของการเคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชนจึงถือเป็นสาระสำคัญหลักที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องให้ความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งในภารกิจด้านนี้ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาททั้งในส่วนของ**การคุ้มครองการป้องกันและการรักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชน** โดยที่ในส่วนของการคุ้มครองนั้นศาลรัฐธรรมนูญจะมีบทบาทในการคุ้มครองให้ประชาชนได้รับสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ ในส่วนของการป้องกันนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจะมีบทบาทในการป้องกันสิทธิเสรีภาพอันพึงมีพึงได้ตามรัฐธรรมนูญของประชาชนไม่ให้ถูกละเมิดลิดรอน โดยการกระทำของรัฐ และสำหรับในส่วนของการรักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้น ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทในการเยียวยารักษาให้ประชาชนที่ถูกละเมิดหรือถูกลิดรอนสิทธิเสรีภาพได้รับการบำบัดแก้ไขเพื่อบรรเทาความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพนั้น

๓.๑ ผลงานในส่วนของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การดำเนินงานในส่วนนี้ประกอบด้วยคดีสำคัญ คือ คดีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นกรรมการสุขาภิบาลดอนเจดีย์ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิในการเป็นผู้สมัครที่มีคุณสมบัติถูกต้องตามกฎหมาย คดีที่ประชาชนซึ่งเป็นคู่ความในศาลฎีกาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญให้การคุ้มครองสิทธิในการยื่นฎีกาคัดค้านคำพิพากษาของศาลยุติธรรม คดีที่บริษัทเอกชนขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ

วินิจฉัยให้การคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๐ อันเนื่องจากการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการเรียกเก็บอัตราดอกเบี้ย

๓.๒ ผลงานในส่วนของการป้องกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน การดำเนินงานในส่วนนี้ประกอบด้วยคดีสำคัญ คือ คดีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเรื่องสิทธิของประชาชนผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อป้องกันไม่ให้สิทธิ เสรีภาพของประชาชนถูกละเมิด คดีการจำกัดสิทธิในการฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ให้รับผิดทางละเมิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๓.๓ ผลงานในส่วนของการรักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชน การดำเนินการในส่วนนี้ประกอบด้วยคดีสำคัญคือ คดีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่ถูกคณะกรรมการการเลือกตั้งตัดสิทธิรับสมัครไปแล้ว เพราะเหตุขาดคุณสมบัติ เนื่องจากเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐให้กลับเป็นผู้ได้สิทธิคืนมาอีกครั้ง

๔. ผลการดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญที่มิได้ปรากฏในรูปของปัญหาคดี นอกจากผลการดำเนินงานในรูปแบบที่เป็นกรณีปัญหาทางคดีแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญยังมีการดำเนินงานในรูปแบบอื่นอันเป็นการสนับสนุนการปฏิรูปการเมือง ทั้งทางตรงและทางอ้อมอีกหลายประการ ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องครอบคลุมกับการควบคุมกฎหมาย การกำกับพฤติกรรมทางอำนาจและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเช่นเดียวกัน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นบทบาทในด้านการเผยแพร่ความรู้ด้านข้อมูลข่าวสาร การศึกษาวิจัยทางวิชาการ การสัมมนาทางวิชาการและปฏิบัติการ การจัดนิทรรศการและการร่วมมือกับองค์กรอื่นในประเด็น

ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญและการปฏิรูปการเมือง ทั้งนี้ประมวลให้เห็นเป็นรูปธรรมได้ดังต่อไปนี้คือ

๔.๑ ผลงานด้านการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ได้แก่ การจัดทำข้อควรรู้ศาลรัฐธรรมนูญ การจัดทำโฮมเพจศาลรัฐธรรมนูญในอินเตอร์เนต การจัดทำจดหมายข่าวศาลรัฐธรรมนูญ การออกอากาศทางวิทยุรัฐสภาและรายการโทรทัศน์ การจัดทำแผ่นพับศาลรัฐธรรมนูญ การจัดทำวารสารศาลรัฐธรรมนูญ การจัดทำรวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญการให้บริการการฝึกอบรมและศึกษาดูงานและการจัดนิทรรศการศาลรัฐธรรมนูญพบประชาชนทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

๔.๒ ผลงานด้านการศึกษาวิจัยทางวิชาการ ได้แก่ การจัดทำการศึกษาวิจัยประเด็นปัญหาของรัฐธรรมนูญและการปฏิรูปการเมือง ทั้งที่ได้ดำเนินการแล้วและอยู่ระหว่างดำเนินการ เช่น เรื่องศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ เรื่องเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๔ และมาตรา ๒๖๖ เรื่องหลักเกณฑ์พื้นฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขกับสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เรื่องประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เรื่องสิทธิเสรีภาพของบุคคลกับสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพ เรื่องสิทธิของบุคคลตามรัฐธรรมนูญกับสิทธิของบุคคลตามที่กฎหมายกำหนด เรื่องหน้าที่พลเมืองและศีลธรรมอันดีของประชาชน เรื่องความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน เรื่องสิทธิของบุคคลและนิติบุคคลตามมาตรา ๔๖ มาตรา ๕๖ และมาตรา ๒๙๐ ของรัฐธรรมนูญ เรื่องการอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา ๒๘ เรื่องปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับหรือการกระทำ

ของบุคคลตามมาตรา ๑๙๘ เรื่องพฤติกรรมและการกระทำที่ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายของผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๓๐๓ เรื่องการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของบุคคลหรือพรรคการเมืองที่ขัดกับข้อห้ามในมาตรา ๖๓ เรื่องกระบวนการและวิธีพิจารณาคดีศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบศึกษากรณีศาลรัฐธรรมนูญไทยกับต่างประเทศ

๔.๓ ผลงานด้านการสัมมนา ได้แก่ การสัมมนาเรื่องเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ เรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ เรื่องอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับพันธะผูกพันของมติพรรค เรื่องสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในความเป็นจริงและในทางปฏิบัติ เรื่องการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เรื่องการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมและมาตรการของรัฐที่ไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรม

๔.๔ ผลงานด้านการจัดนิทรรศการในส่วนภูมิภาค ได้แก่ การจัดนิทรรศการศาลรัฐธรรมนูญพบประชาชน ในจังหวัดขอนแก่น จังหวัดสงขลา และจังหวัดอุบลราชธานี รวมทั้งการจัดสัมมนาทางวิชาการร่วมด้วย

หลักเกณฑ์การส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๖ ประกอบมาตรา ๒๖๔

โดย

ดร. จิรนิติ หะวานนท์

หลักเกณฑ์การส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๖ ประกอบมาตรา ๒๖๔

ตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกาและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ พอสรุปได้ดังนี้

---

*ดร.จิรนิติ หะวานนท์**

๑.ต้องเป็นกรณีที่ศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เช่น โต้แย้งว่า

- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา๒๒๐ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖, ๒๗, ๒๘ และมาตรา ๒๗๒ หรือไม่ (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๖/๒๕๔๑)

- พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๕ วรรคสอง ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓ หรือไม่

- พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ในส่วนที่เกี่ยวกับการเรียกอัตราดอกเบี้ยเกินร้อยละ ๑๕ ต่อปี ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่ (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๔๒)

- พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕ มาตรา ๑๐ (๔) ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๘ หรือไม่ (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๔/๒๕๔๒)

๑.๑ ต้องมิใช่เพียงแต่โต้แย้งว่าคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลหรือการกระทำของคู่ความหรือบุคคลใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

---

*เลขานุการศาลฎีกา

(คำสั่งคำร้องศาลฎีกาที่ ๕๑๑ - ๕๑๒/๒๕๔๑, ๙๐๙/๒๕๔๑, ๑๑๑๑/๒๕๔๒,๑๗๙๖/๒๕๔๒)

๑.๒ ต้องให้เหตุผลด้วยว่าบทกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอย่างไร มิใช่เพียงแต่กล่าวอ้างลอย ๆ ในตอนท้ายคำร้องที่ยื่นเข้ามาว่าบทกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยไม่มีเหตุผล (คำสั่งคำร้องศาลฎีกาที่ ๑๒๒๔/๒๕๔๒, คำพิพากษาฎีกาที่ ๓๕๐๒/๒๕๔๒)

๑.๓ คำว่า **"บทบัญญัติแห่งกฎหมาย"** ที่ส่งไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่หมายถึงกฎหมายที่ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติเท่านั้น หากมิใช่กฎหมายที่ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับวินิจฉัย เช่น

- ประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดของธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ที่ ๓/๒๕๓๙ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๓๙ (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๔๒)

- ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยและส่วนลด ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๖ (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๔๒)

- ประกาศบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เอเซีย จำกัด (มหาชน) เรื่อง การกำหนดอัตราดอกเบี้ยให้กู้ยืมหรือส่วนลดสูงสุดที่บริษัทฯ จะเรียกเก็บได้ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๓๕ (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๔๒)

- ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดให้บริษัทเงินทุนปฏิบัติในการกู้ยืมเงินหรือรับเงินจากประชาชน และการ

กำหนดอัตราดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่บริษัทเงินทุนอาจจ่ายหรืออาจเรียกได้ ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๓๕ (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๔๒)

- ประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดของธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชย์การ จำกัด (มหาชน) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) ที่ออกโดยอาศัยประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยและส่วนลด ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๖ (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๘-๔๐/๒๕๔๒, ๔๑/๒๕๔๒)

- ประกาศบริษัทเงินทุนธนชาติ จำกัด (มหาชน) เรื่อง กำหนดอัตราดอกเบี้ยหรือส่วนลดสูงสุดที่บริษัทเงินทุนธนชาติ จำกัด (มหาชน) อาจเรียกจากลูกค้าได้ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๓๕ (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ๔๒-๔๓/๒๕๔๒)

๒. ต้องเป็นกรณีที่ศาลจะต้องใช้บทกฎหมายนั้นบังคับแก่คดี กล่าวคือ ต้องมีคดีอยู่ในศาลและประเด็นปัญหาที่จะต้องใช้กฎหมายนั้นบังคับต้องยังไม่ถึงที่สุด เช่น โจทก์ฎีกาคัดค้านคำสั่งศาลอุทธรณ์ที่ยกคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับอุทธรณ์ ยืนตามคำปฏิเสธของศาลชั้นต้น ศาลชั้นต้นมีคำสั่งว่าคำสั่งศาลอุทธรณ์เป็นที่สุดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๙๘ ทวิ ไม่รับฎีกา โจทก์มิได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับฎีกา แต่ยื่นคำร้องขอให้ศาลฎีกาส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๙๘ ทวิ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เช่นนี้ ศาลฎีกาย่อมต้องยกคำร้อง เนื่องจากไม่มีกรณีที่ศาลฎีกาจะต้องใช้บทกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดีแล้ว (คำสั่งคำร้องศาลฎีกาที่ ๑๒๐๑/๒๕๔๒)

๓. ต้องเป็นกรณีที่ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น เช่น ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยแล้วว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หากคู่ความขอให้ส่งปัญหาดังกล่าวไปยังศาลรัฐธรรมนูญอีก ย่อมต้องยกคำร้อง (คำสั่งคำร้องศาลฎีกาที่ ๑๑๓/๒๕๔๒) หรือศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยว่าประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยเรื่องการกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยและส่วนลดลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๖ มิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หากส่งไปอีกศาลรัฐธรรมนูญย่อมไม่รับวินิจฉัย (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๘-๔๐/๒๕๔๒)

คำร้องที่ ๕๑๑-๕๑๒ พ.ศ. ๒๕๔๑ **ศาลฎีกา**

วันที่ ๑๘ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๔๑

ได้รับคำร้องของ นายสุทัศน์ อิ่มละเอียด ที่ ๑
นายธรรมธัช อิ่มละเอียด ที่ ๒
นายวันชัยหรือเปีย งามขำ ที่ ๓ จำเลย

ลงวันที่ ๑๙ เดือน มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๑

ในคดีอาญา ระหว่าง พนักงานอัยการจังหวัดฉะเชิงเทรา โจทก์
นางสาวสำเนา บัวสาตร์ โจทก์ร่วม
นายสุทัศน์ อิ่มละเอียด กับพวก จำเลย
ฯลฯ

ความว่า คดีนี้จำเลยทั้งสามฎีกาว่า คดีทั้งสองสำนวนนี้ดำเนินคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นคดีความผิดต่อส่วนตัว เมื่อผู้เสียหายไม่ได้ร้องทุกข์ให้ดำเนินคดี พนักงานสอบสวนย่อมไม่มีอำนาจสอบสวน การสอบสวนไม่ชอบ โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้อง แต่ศาลอุทธรณ์ภาค ๑ ไม่รับวินิจฉัยปัญหานี้โดยให้เหตุผลว่า โจทก์บรรยายฟ้องว่า ผู้เสียหายได้ร้องทุกข์มอบคดีต่อพนักงานสอบสวนภายในอายุความตามกฎหมายแล้ว จำเลยทั้งสามมิได้ต่อสู้ว่าโจทก์ร่วมไม่ได้ร้องทุกข์ไว้ตั้งแต่ศาลชั้นต้น เพิ่งยกขึ้นต่อสู้ในชั้นอุทธรณ์ จึงไม่รับวินิจฉัยนั้น เป็นกรณีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องถือว่าบทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้ไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖ หากศาลฎีกาไม่วินิจฉัยปัญหาข้อนี้อีก เท่ากับจำเลยทั้งสามไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐ ซึ่งตามมาตรา ๒๖๔ กำหนดให้คู่ความโต้แย้งได้และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติในเรื่องที่จำเลยทั้งสามยื่นคำร้องนี้ ศาลจึงต้องรอการพิพากษาไว้ชั่วคราว และส่งคำร้องนี้ไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่าการที่คดีทั้งสองสำนวนนี้ซึ่งเป็นคดีความผิดต่อส่วนตัว เมื่อผู้เสียหายหรือโจทก์ร่วมไม่ได้ร้องทุกข์ พนักงานสอบสวนจะสอบสวนได้หรือไม่ โจทก์มีอำนาจฟ้องหรือไม่ ศาลฎีกามีอำนาจไม่รับวินิจฉัยฎีกาข้อนี้หรือไม่ และถ้าเป็นกรณีที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ศาลฎีกาจะใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๒๐, ๑๒๑ บังคับแก่จำเลยทั้งสามได้หรือไม่ ขอให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งสำนวนและคำร้องไปยังศาลฎีกาเพื่อส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยต่อไป โปรดอนุญาต

หมายเหตุ ไม่ปรากฏหลักฐานว่าโจทก์และโจทก์ร่วมได้รับสำนวนคำร้องแล้วหรือไม่

คดีทั้งสองสำนวนนี้ศาลชั้นต้นพิจารณารวมกัน โดยให้เรียกจำเลยในสำนวนแรกว่าจำเลยที่ ๑ และจำเลยที่ ๒ ตามลำดับและเรียกจำเลยสำนวนหลังว่าจำเลยที่ ๓

ระหว่างพิจารณานางสาวสำเนา บัวสาตร์ ผู้เสียหายยื่นคำร้องขอเข้าร่วมเป็นโจทก์ทั้งสองคดี ศาลชั้นต้นอนุญาต

ศาลชั้นต้นพิพากษาว่า จำเลยที่ ๑ มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๘๔ วรรคแรก มาตรา ๓๑๐ วรรคแรก ประกอบมาตรา ๘๓ มาตรา ๒๗๖ วรรคแรกและวรรคสอง ให้ลงโทษตามมาตรา ๒๘๔ วรรคแรกจำคุก ๕ ปี กระทงหนึ่ง ลงโทษตามมาตรา ๓๑๐ วรรคแรกจำคุก ๑ ปีกระทงหนึ่ง ความผิดตามมาตรา ๒๗๖

วรรคแรกและวรรคสองเป็นกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบท ให้ลงโทษตามมาตรา ๒๗๖ วรรคสองซึ่งเป็นบทหนักที่สุดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๙๐ จำคุก ๑๕ ปีกระทงหนึ่ง เรียงกระทงลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๙๑ รวมจำคุก ๒๑ ปี จำเลยที่ ๒ และที่ ๓ มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๘๔ วรรคแรก มาตรา ๓๑๐ วรรคแรก ประกอบมาตรา ๘๓ ให้ลงโทษตามมาตรา ๒๘๔ วรรคแรกจำคุก ๕ ปีกระทงหนึ่ง ลงโทษตามมาตรา ๓๑๐ วรรคแรกจำคุก ๑ ปีกระทงหนึ่ง เรียงกระทงลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๙๑ รวมจำคุกจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ คนละ ๖ ปี ริบรถยนต์ของกลาง

ศาลอุทธรณ์ภาค ๑ พิพากษายืน
จำเลยทั้งสามฎีกา (อันดับ ๔๗๗)
อยู่ระหว่างนัดฟังคำพิพากษาศาลฎีกา
จำเลยทั้งสามยื่นคำร้องนี้ (อันดับ ๔๑๐)

๕๑๑-๕๑๒/๒๕๔๑

คำสั่ง

วันที่ ๒ เดือน เมษายน พุทธศักราช ๒๕๔๑

พิเคราะห์แล้ว คำร้องของจำเลยเป็นเพียงการกล่าวอ้างว่าคำวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายของศาลอุทธรณ์ภาค๑ ไม่ถูกต้อง มิใช่เป็นการโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญ และที่จำเลยขอให้ศาลฎีกาส่งคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การที่คดีทั้งสองสำนวนนี้ ซึ่งเป็นความผิดต่อส่วนตัว เมื่อผู้เสียหายหรือโจทก์ร่วมไม่ได้ร้องทุกข์พนักงานสอบสวนจะสอบสวนได้หรือไม่ โจทก์มีอำนาจฟ้องหรือไม่ ศาลฎีกามีอำนาจไม่รับวินิจฉัยฎีกาข้อนี้หรือไม่ และถ้าเป็นกรณีที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ศาลฎีกาจะใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๒๐, ๑๒๑ บังคับแก่จำเลยทั้งสามได้หรือไม่ ก็มิใช่เป็นการโต้แย้งว่าบทกฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญ จึงมิใช่กรณีที่ศาลจะต้องรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ ให้ยกคำร้อง

อรรถนิติ ดิษฐอำนาจ
จรัญ หัตถกรรม
อรุณ น้ำประเสริฐ

คำร้องที่ ๙๐๙ พ.ศ. ๒๕๔๑ **ศาลฎีกา**

วันที่ ๔ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๔๑

ได้รับคำร้องของ นายผจญ ศิลปาจารย์ จำเลย

ลงวันที่ ๒๒ เดือน พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๑

ในคดีแพ่ง ระหว่าง
- นายวศิน สุตันวณิชย์กุล กับพวก โจทก์
- นายผจญ ศิลปาจารย์ จำเลย

ความว่า คดีนี้อยู่ระหว่างนัดฟังคำพิพากษาศาลฎีกา เนื่องจากโจทก์ทั้งสี่ได้ร่วมกันกล่นแกล้งฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการที่จำเลยให้ไฟไหม้ต้นยางพาราของโจทก์ทั้งสี่เป็นจำนวนสูงมากถึงขนาดโจทก์ทั้งสี่สามารถซื้อสวนยางพาราใหม่ได้ทั้งแปลง ทั้งที่ต้นยางพาราของโจทก์ทั้งสี่ไม่ได้รับความเสียหายมากตามที่ฟ้องนั้น เป็นการที่โจทก์ทั้งสี่สมคบกันทำร้ายศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของจำเลย และใช้สิทธิของตนละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน จำเลยซึ่งถูกละเมิดสิทธิย่อมสามารถยกบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๔ ประกอบด้วยมาตรา ๒๘ เพื่อใช้สิทธิทางศาลและยกขึ้นต่อสู้คดีในศาลได้ และการที่ศาลชั้นต้นไม่ไปทำการเผชิญสืบสวนยางพาราของโจทก์ทั้งสี่เพื่อพิสูจน์ความเสียหายตามคำร้องขอของจำเลย และศาลฎีกา (ที่ถูกคือศาลชั้นต้น) ไม่ได้สั่งอนุญาตตามคำร้องขอระบุพยานเพิ่มเติมให้ทำการเผชิญสืบนั้น เป็นการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐที่มิได้คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเสมอกันและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายที่เท่าเทียมกัน ตามกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖, ๓๐ ด้วย จำเลยเห็นว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อมาตรา ๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงขอให้ศาลฎีการอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยต่อไปตามมาตรา ๒๖๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐

หมายเหตุ ไม่ปรากฏหลักฐานว่าโจทก์ทั้งสี่ได้รับสำเนาคำร้องแล้วหรือไม่

ศาลชั้นต้นพิพากษาให้จำเลยชำระเงินให้โจทก์ที่ ๑ เป็นเงิน ๑,๖๐๘,๑๐๐ บาท ให้โจทก์ที่ ๒ เป็นเงิน ๕๗๑,๗๘๗๐ บาท ให้โจทก์ที่ ๓ เป็นเงิน ๕๔๙,๓๐๐ บาท ให้โจทก์ที่ ๔ เป็นเงิน ๓๕๙,๕๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันฟ้อง (วันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔) เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ คำขอนอกจากนี้ให้ยกเสีย

ศาลอุทธรณ์ภาค ๓ พิพากษายืน

จำเลยฎีกา (อันดับ ๑๒๑)

คดีอยู่ระหว่างนัดฟังคำพิพากษาศาลฎีกา

จำเลยยื่นคำร้องนี้ (อันดับ ๑๔๕)

๙๐๙/๒๕๔๑

คำสั่ง

วันที่ ๘ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๔๑

พิเคราะห์แล้ว คำร้องของจำเลยที่อ้างว่าการฟ้องคดีของโจทก์ทั้งสี่เป็นการทำร้ายศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของจำเลยและใช้สิทธิละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน กับการที่ศาลชั้นต้นไม่ไปเผชิญสืบและไม่อนุญาตให้จำเลยระบุพยานเพิ่มเติม เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๔, ๖, ๒๖, ๒๘, และ ๓๐ จึงขอให้ศาลฎีการอการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ นั้น เห็นว่ากรณีคำร้องมิใช่เป็นการโต้แย้งบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงมิใช่กรณีที่ศาลจะต้องรอการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔ จึงให้ยกคำร้อง

วิชา มั่นสกุล
กนก พรรณรักษา
อภิศักดิ์ พรวชิราภา

คำร้องที่ ๑๑๓ พ.ศ. ๒๕๔๒ **ศาลฎีกา**

วันที่ ๑๙ เดือน มกราคม พุทธศักราช ๒๕๔๒

ได้รับคำร้องของ นายโกสุมภ์ ตาละโสภณ โจทก์

ลงวันที่ ๑๓ เดือน พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๒

ในคดีอาญา ระหว่าง นายโกสุมภ์ ตาละโสภณ โจทก์

นางสมหญิง เสรีวงศ์ จำเลย

ความว่า คดีนี้ศาลชั้นต้นยกฟ้องในปัญหาข้อกฎหมายว่าโจทก์ไม่ใช่ผู้เสียหายจึงไม่มีอำนาจฟ้อง ส่วนปัญหาข้อเท็จจริงเรื่องจำเลยยักยอกหรือไม่ ศาลชั้นต้นไม่ได้วินิจฉัย โจทก์อุทธรณ์เฉพาะปัญหาข้อกฎหมาย ศาลอุทธรณ์ภาค ๑ พิพากษาว่า โจทก์มีอำนาจฟ้อง ส่วนปัญหาข้อเท็จจริงซึ่งคู่ความมิได้อุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ภาค ๑ เห็นสมควรวินิจฉัยไปโดยไม่ต้องย้อนสำนวนไปให้ศาลชั้นต้นวินิจฉัยใหม่ และได้ยกฟ้องในปัญหาข้อเท็จจริงนี้ โจทก์จึงได้ฎีกาคัดค้านว่าคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ภาค ๑ ไม่ชอบด้วยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๙๔ แต่ศาลชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับฎีกาของโจทก์ด้วยเหตุผลว่าต้องห้ามฎีกาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ โจทก์จึงได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลฎีกา ขณะนี้คดีอยู่ระหว่างศาลฎีกาพิจารณาคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับฎีกาของโจทก์

โจทก์เห็นว่า การที่ศาลชั้นต้นได้โปรดมีคำสั่งไม่รับฎีกาของโจทก์โดยระบุว่าเป็นฎีกาต้องห้ามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ เป็นการตัดสิทธิโจทก์ที่จะยื่นฎีกาตามกฎหมาย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ อันเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งเป็นการละเมิดสิทธิของโจทก์ที่จะได้รับความเป็นธรรมตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ที่ว่าการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และมาตรา ๒๗ ที่ว่า สิทธิที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันศาลโดยตรงในการใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง ดังนั้นบุคคลย่อมใช้สิทธิของตนได้เท่าที่ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนและบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ทางศาลได้ ดังที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ โจทก์จึงเห็นว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ เป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ใช้อยู่ปัจจุบัน ดังนั้นโดยอาศัยมาตรา ๖ แห่งรัฐธรรมนูญประกอบด้วยมาตรา ๒๖๔ ขอศาลฎีกาได้โปรดส่งเรื่องนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญได้โปรดพิจารณา

หมายเหตุ ไม่ปรากฏว่าจำเลยได้รับสำเนาหรือไม่

โจทก์ฟ้องขอให้ลงโทษจำเลยตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๕๒, ๓๕๓ และ ๙๑

ศาลชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง

โจทก์อุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ภาค ๑ พิพากษายืน

โจทก์ฎีกา ศาลชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับฎีกา (อันดับ ๑๗๙)

โจทก์ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลชั้นต้นที่ไม่รับฎีกา (อันดับ ๑๘๐)

โจทก์ยื่นคำร้องนี้ (อันดับ ๑๘๔)

๑๑๓/๒๕๔๒

คำสั่ง

วันที่ ๒๗ เดือน มกราคม พุทธศักราช ๒๕๔๒

ปัญหาที่โจทก์ขอให้ส่งไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑๖/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๑ ว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ ดังนั้นจึงเป็นกรณีที่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ไม่ต้องส่งไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดในคดีนี้อีก ให้ยกคำร้อง

อรรถนิติ ดิษฐอำนาจ
สุทิน ปัทมราชวิเชียร
ศิริชัย สวัสดิ์มงคล

คำร้องที่ ๑๑๑ พ.ศ. ๒๕๔๒ **ศาลฎีกา**

วันที่ ๒๑ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๔๒

ได้รับคำร้องของ นายแก่น แซ่อ่อง จำเลย

ลงวันที่ ๑๑ เดือน มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๒

ในคดีอาญา ระหว่าง
- พนักงานอัยการจังหวัดสงขลา โจทก์
- นายแก่น แซ่อ่อง จำเลย

ความว่า คดีนี้พนักงานอัยการจังหวัดสงขลาเป็นโจทก์ฟ้องจำเลยเป็นคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๘๔๐/๒๕๓๕ หมายเลขแดงที่ ๑๒๒๘/๒๕๓๖ ของศาลจังหวัดสงขลา กล่าวหาว่าจำเลยบุกรุกเข้าไปครอบครองที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะเนื้อที่ ๕๕.๔๑ ไร่ ทั้งได้ขัดขวางและไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่สั่งให้ออกจากพื้นที่และรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง คดีถึงที่สุดตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๑๙๕/๒๕๓๘ ที่พิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค ๓ ว่า จำเลยมีความผิดตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๙ (๑), ๑๐๘ ทวิ วรรคสาม จำคุก ๖ เดือน และปรับ ๔,๐๐๐ บาท โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้ ๑ ปี ให้จำเลยและบริวารออกไปจากพื้นที่ตามฟ้อง ต่อมาจำเลยยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดสงขลาให้รื้อฟื้นคดีอาญาดังกล่าวขึ้นพิจารณาใหม่ ศาลจังหวัดสงขลาไต่สวนแล้วส่งสำนวนไปยังศาลอุทธรณ์ภาค ๓ ศาลอุทธรณ์ภาค ๓ พิจารณาแล้วมีคำสั่งยกคำร้องจำเลยยื่นฎีกาคัดค้านคำสั่งศาลอุทธรณ์ภาค ๓ ศาลชั้นต้นมีคำสั่งว่า

คำสั่งของศาลอุทธรณ์ภาค ๓ เป็นที่สุดตามพระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ. ๒๕๒๖ มาตรา ๑๐ วรรคสอง มีคำสั่งไม่รับฎีกาจำเลย จำเลยอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลฎีกา คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกา

จำเลยเห็นว่า การที่ศาลอุทธรณ์ภาค ๓ มีคำสั่งยกคำร้องมีผลให้ไม่อาจใช้พระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ. ๒๕๒๖ บังคับแก่คดีนี้ได้ อันเป็นการไม่ยอมเปิดโอกาสให้จำเลยซึ่งเป็นผู้บริสุทธิ์ไม่ได้กระทำผิดอาญาหลุดพ้นจากคดีอาญาไปและทำให้จำเลยไม่มีสิทธิเสมอกันในกฎหมาย โดยไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน เป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของจำเลย ทั้งทำให้สิทธิในทรัพย์สินของจำเลยไม่ได้รับความคุ้มครอง อันเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔, ๕, ๖, ๒๖, ๒๘, ๓๐, ๔๘ นอกจากนี้จำเลยยังมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่จะร้องขอให้มีการรื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่ได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๗ ทั้งจำเลยมีพยานหลักฐานใหม่อันชัดแจ้งและสำคัญแก่คดี ซึ่งถ้าได้นำมาสืบในคดีเดิมอันถึงที่สุดแล้วนั้น ย่อมแสดงว่าจำเลยไม่ได้กระทำผิด ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ. ๒๕๒๖ มาตรา ๕ (๓) ศาลอุทธรณ์ภาค ๓ จึงมีหน้าที่รับคำร้องรื้อฟื้นคดีของจำเลย ตามพระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ. ๒๕๒๖ มาตรา ๑๐ ที่ศาลอุทธรณ์ภาค ๓ สั่งยกคำร้องของจำเลย จึงเป็นคำสั่งที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖, ๒๔๗ และขัดต่อพระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ. ๒๕๒๖ มาตรา ๕ (๓) ด้วย นอกจากนี้ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กำหนดว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่

กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุด จำเลยเห็นว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ถึงที่สุดนั้น ต้องเป็นคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย หากคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นไม่ชอบก็ยังไม่ถือว่าถึงที่สุด ศาลรัฐธรรมนูญอาจมีคำสั่งยกเลิกเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบได้ ผู้พิพากษาศาลฎีกาซึ่งมีอำนาจทำการอันเกี่ยวกับคดีอาญา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒ (๑) จึงมีอำนาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยจำเลยจึงขอให้ศาลฎีกาโปรดเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยประเด็นดังต่อไปนี้

๑. คำสั่งของศาลอุทธรณ์ภาค ๓ ที่ไม่ยอมรับฟังพยานหลักฐานใหม่อันชัดแจ้งและสำคัญแก่คดีดังกล่าว เป็นการใช้ดุลพินิจชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานโดยมิชอบ และไม่ได้แสดงเหตุผลโดยชอบ อันเป็นการขัดต่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๕, ๑๘๖, ๒๒๗ และตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๑ (๔) หรือไม่

๒. คำสั่งของศาลอุทธรณ์ภาค ๓ ที่ยกคำร้องขอรื้อฟื้นคดีนั้น เป็นคำสั่งที่ขัดต่อพระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นมาพิจารณาใหม่ พ.ศ. ๒๕๒๖ มาตรา ๕ (๓) และขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๖, ๒๔๗ หรือไม่

๓. คำสั่งของศาลอุทธรณ์ภาค ๓ ที่สั่งให้ยกคำร้องขอรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่อันไม่ชอบ เช่นนั้น ถือว่าคำสั่งดังกล่าวถึงที่สุดหรือไม่ และเป็นคำสั่งที่ขัดต่อพระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ. ๒๕๒๖ มาตรา ๑๐ ด้วยหรือไม่

๔. การที่ศาลอุทธรณ์ภาค ๓ สั่งยกคำร้องขอรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้น

พิจารณาใหม่เช่นนั้นเท่ากับเป็นการหลีกเลี่ยงการบังคับใช้พระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ. ๒๕๒๖ หรือไม่ และเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

๕. ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ยกเลิกเพิกถอนคำสั่งของศาลอุทธรณ์ภาค ๓ และมีคำสั่งให้ศาลอุทธรณ์ภาค ๓ สั่งรับคำร้องขอรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ของจำเลย

๖. ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตีความชี้ขาดว่า ประกาศกระทรวงมหาดไทยกับประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่องขายที่ดินรกร้างว่างเปล่า ซึ่งซื้อขายกันสำเร็จเด็ดขาดแล้ว และลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วด้วยนั้น เป็นที่ดินประเภทรกร้างว่างเปล่าตามกฎหมายบัญญัติโดยชัดแจ้ง หรือเป็นเพียงประกาศที่ไม่อาจชี้ชัดได้ว่าเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า

๗. ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตีความชี้ขาดด้วยว่าตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ฉบับลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๓๘ กับประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๓๘ และตามใบเสร็จรับเงินซื้อที่ดิน ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๓๘ นั้น เป็นการมอบหมายให้จัดหาผลประโยชน์และเป็นประกาศซื้อขายที่ดินประเภทรกร้างว่างเปล่า หรือเป็นการมอบหมายประกาศการจัดหาผลประโยชน์ซื้อขายที่ดินประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

และจำเลยขอศาลฎีกาได้โปรดรอการพิจารณาคดีนี้ไว้ชั่วคราวก่อน จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยต่อไปด้วย ขอศาลฎีกาโปรดอนุญาต

หมายเหตุ โจทก์ไม่รับสำเนาคำร้อง

๑๑๑๑/๒๕๔๒

คำสั่ง

วันที่ ๒ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๔๒

พิเคราะห์แล้ว ตามที่จำเลยยื่นคำร้องขอให้ศาลฎีกาส่งข้อโต้แย้งของจำเลยไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า คำสั่งของศาลอุทธรณ์ภาค ๓ ที่ยกคำร้องขอรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ของจำเลยต่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ. ๒๕๒๖ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กับขอให้ศาลรัฐธรรมนูญยกเลิกเพิกถอนคำสั่งของศาลอุทธรณ์ภาค ๓ และมีคำสั่งให้ศาลอุทธรณ์ภาค ๓ รับคำร้องขอรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ของจำเลย นอกจากนี้ยังขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความประกาศกระทรวงมหาดไทยและประกาศของกระทรวงอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับคดีนี้ รวมทั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยพยานหลักฐานของจำเลยด้วยนั้น กรณีตามคำร้องของจำเลยดังกล่าวเป็นเพียงการกล่าวอ้างว่าคำสั่งของศาลอุทธรณ์ภาค ๓ ไม่ถูกต้อง กับขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาและมีคำสั่งในเนื้อหาคดีของจำเลย มิใช่เป็นการโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงมิใช่กรณีที่ศาลฎีกาจะต้องรอการพิจารณาพิพากษาไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นของจำเลยไปเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔ ให้ยกคำร้อง

สถิตย์ ไพเราะ

ปัญญา ถนอมรอด

ปรีดี รุ่งวิสัย

คำร้องที่ ๑๒๐๑ พ.ศ. ๒๕๔๒ **ศาลฎีกา**

วันที่ ๑ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๔๒

ได้รับคำร้องของ นายประกาศ ดำรงศรี โจทก์

ลงวันที่ ๒๐ เดือน เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๒

ในคดีอาญาระหว่าง
- นายประกาศ ดำรงศรี โจทก์
- นายสุรวัฒน์ สืบแสง กับพวก จำเลย

ความว่า โจทก์ฎีกาคัดค้านคำสั่งศาลอุทธรณ์ที่ ๑๗๗/๒๕๔๒ ที่ยกคำร้องของโจทก์ที่ขอให้ส่งเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าคำสั่งของศาลชั้นต้นตามรายงานกระบวนพิจารณาฉบับลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และคัดค้านคำสั่งศาลอุทธรณ์ที่ ๑๗๘/๒๕๔๒ ที่ยกคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของโจทก์ ศาลชั้นต้นมีคำสั่งรับฎีกาของโจทก์เฉพาะที่คัดค้านคำสั่งศาลอุทธรณ์ที่ ๑๗๗/๒๕๔๒ ส่วนฎีกาของโจทก์ที่คัดค้านคำสั่งศาลอุทธรณ์ที่ ๑๗๘/๒๕๔๒ ศาลชั้นต้นมีคำสั่งว่า เป็นฎีกาคัดค้านคำสั่งศาลอุทธรณ์ซึ่งยืนตามคำปฏิเสธของศาลชั้นต้นที่ไม่ยอมรับอุทธรณ์ของโจทก์ คำสั่งดังกล่าวถือว่าเป็นที่สุดแล้วตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๙๘ ทวิ จึงไม่รับฎีกาข้อนี้

โจทก์เห็นว่า คำสั่งของศาลชั้นต้นที่สั่งไม่รับฎีกาของโจทก์ดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน มาตรา ๒๖, ๒๘ และ ๒๔๕ จึงเป็นข้อกฎหมายที่โจทก์ย่อมอุทธรณ์ได้เสมอ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา

๑๙๕ วรรคหนึ่ง, วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๙๓ ทั้งการที่ศาลชั้นต้นสั่งไม่รับอุทธรณ์ของโจทก์มาแต่ต้นโดยอ้างว่าเป็นคำสั่งระหว่างพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๙๖ เพื่อเปิดทางให้ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน โดยมีจุดมุ่งหมายตัดสิทธิฎีกาของโจทก์โดยอ้างมาตรา ๑๙๘ ทวิ วรรคสาม เป็นการใช้อำนาจของศาลชั้นต้นที่ส่อว่าจงใจขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว เพราะก่อให้เกิดการขัดขวางต่อการดำเนินกระบวนพิจารณาตามสิทธิของโจทก์ตามบทบัญญัติของกฎหมายสูงสุดของประเทศ เพราะฉะนั้นบทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๙๘ ทวิ วรรคสาม ที่ศาลชั้นต้นหยิบยกขึ้นอ้างเพื่อตัดสิทธิฎีกาของโจทก์ จึงขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน มาตรา ๒๖, ๒๘ และ ๒๔๕ โจทก์จึงขอคัดค้านคำสั่งของศาลชั้นต้นที่ไม่รับฎีกาของโจทก์ในส่วนที่เกี่ยวกับคำสั่งที่ ๑๗๘/๒๕๔๒ ของศาลอุทธรณ์ ซึ่งโจทก์ชอบที่จะฎีกาไปยังศาลฎีกาได้ และขอให้ศาลฎีกาส่งเรื่องที่กำลังเป็นปัญหาในคดีนี้ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อตีความวางหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔ เพื่อเป็นบรรทัดฐานต่อไป

หมายเหตุ โจทก์ฟ้องขอให้ลงโทษจำเลยทั้งห้าตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๕ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ข้อ ๕ ถึงข้อ ๑๔, ๓๐ พระราชบัญญัติกำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด สมาคม และมูลนิธิ พ.ศ. ๒๔๙๙ มาตรา ๔๐, ๔๒ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๖๔, ๒๖๕, ๒๖๗, ๒๖๘, ๒๖๙, ๕๙, ๘๓, ๘๖, ๙๐ และ ๙๑ ขอให้ศาลมีคำสั่งให้ริบและทำลายตราที่ใช้ประทับของบริษัทจำเลยที่ ๒ อันเป็นเอกสารปลอม

ให้ริบและทำลายงบดุลประจำปี พ.ศ. ๒๕๓๓ ของบริษัทจำเลยที่ ๒ อันเป็นเอกสารเท็จและเป็นเอกสารปลอม

ศาลชั้นต้นนัดไต่สวนมูลฟ้องก่อนวันนัดศาลชั้นต้นออกหมายเรียกตามคำร้องของโจทก์ถึง บริษัท อโศกพร็อบเพอร์ตี้ จำกัด ให้ส่งเอกสารตามบัญชีพยานโจทก์บริษัทดังกล่าวมีหนังสือแจ้งต่อศาลชั้นต้นว่า ไม่สามารถนำส่งเอกสารตามหมายบางฉบับเนื่องจากค้นหาไม่พบ

ต่อมาโจทก์ยื่นคำร้องว่า การที่บริษัทดังกล่าวไม่นำส่งพยานเอกสารที่ศาลหมายเรียก เป็นการปฏิบัติที่ไม่ชอบ ขอให้ศาลชั้นต้นหมายเรียกกรรมการผู้จัดการบริษัทฯ ดังกล่าวมาทำการไต่สวน

เมื่อถึงวันนัดไต่สวนมูลฟ้องวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๑ ศาลชั้นต้นมีคำสั่งว่า การส่งหมายนัดวันนัดไต่สวนมูลฟ้องให้แก่จำเลยที่ ๑ ถึงที่ ๔ ไม่ชอบ เนื่องจากตามรายงานการส่งหมายให้จำเลยที่ ๑ ที่ ๓ และที่ ๔ ปรากฏว่า บ้านที่ไปส่งนั้นปิดประตูไม่ได้หมายความว่าจำเลยทั้งสามอาศัยอยู่ในบ้านดังกล่าว ส่วนจำเลยที่ ๒ ปรากฏว่าผู้ที่อยู่ตามภูมิลำเนาตามฟ้องแจ้งว่า ไม่รู้จักจำเลยที่ ๒ และไม่ทราบว่าอยู่ที่ใด จึงให้เลื่อนนัดไต่สวนมูลฟ้อง โดยให้โจทก์จัดทำสำเนาคำฟ้องพร้อมหลักฐานยืนยันภูมิลำเนาและนำส่งภายใน ๑๕ วัน และมีคำสั่งด้วยว่า การที่จะหมายเรียกกรรมการผู้จัดการของบริษัทดังกล่าวมาไต่สวนในชั้นนี้ยังไม่มีเหตุอนุญาต เว้นแต่โจทก์จะได้แสดงพยานหลักฐานที่ยืนยันในเบื้องต้นว่าเอกสารดังกล่าวยังคงอยู่ที่บริษัทฯ ให้ยกคำร้อง

ต่อมาวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๑ โจทก์ยื่นคำร้องคัดค้านคำสั่งศาลชั้นต้นดังกล่าว ศาลชั้นต้นมีคำสั่งว่า ปรากฏท้ายคำร้องได้แนบสำเนาทะเบียนบ้านและหนังสือรับรองแสดงภูมิลำเนา

ของจำเลยที่ ๑ ถึงที่ ๔ ถูกต้องตามภูมิลำเนาขณะยื่นฟ้อง จึงให้งดส่งหลักฐานยืนยันภูมิลำเนาและสำเนาคำฟ้อง คงให้โจทก์นำส่งหมายแจ้งวันนัดให้จำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๔ ยกเว้นจำเลยที่ ๑ เนื่องจากผู้รับมอบฉันทะทนายจำเลยที่ ๑ ทราบวันนัดแล้ว การส่งไม่มีผู้รับโดยชอบให้ปิด ให้โจทก์นำส่งภายใน ๑๕ วัน

โจทก์อุทธรณ์คำสั่งศาลชั้นต้นที่สั่งเมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๑ ศาลชั้นต้นมีคำสั่งในอุทธรณ์ว่า อุทธรณ์ของโจทก์เป็นอุทธรณ์คำสั่งระหว่างพิจารณา ต้องห้ามมิให้อุทธรณ์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๙๖ ไม่รับอุทธรณ์

โจทก์อุทธรณ์คัดค้านคำสั่งศาลชั้นต้นที่สั่งในคำร้องคัดค้านของโจทก์ฉบับลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๑ ศาลชั้นต้นมีคำสั่งในอุทธรณ์ว่า อุทธรณ์ของโจทก์เป็นอุทธรณ์คำสั่งระหว่างพิจารณา ต้องห้ามมิให้อุทธรณ์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๙๖ ไม่รับอุทธรณ์

โจทก์อุทธรณ์คำสั่งไม่รับอุทธรณ์ฉบับหลัง ที่ถูกต้องทำเป็นคำร้องและยื่นคำร้องขอให้ศาลอุทธรณ์ส่งเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า คำสั่งศาลชั้นต้นตามรายงานกระบวนพิจารณาฉบับลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ศาลอุทธรณ์มีคำสั่งที่ ๑๗๗/๒๕๔๒ ให้ยกคำร้องที่ขอให้ส่งเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย และมีคำสั่งที่ ๑๗๘/๒๕๔๒ ว่า คำสั่งของศาลชั้นต้นเป็นดุลพินิจเกี่ยวกับการดำเนินการส่งหมายนัดวันไต่สวนมูลฟ้อง และเกี่ยวกับการที่จะเรียกกรรมการผู้จัดการ บริษัท อโศกพร็อบเพอร์ตี้ จำกัด มาไต่สวนหรือไม่ เป็นคำสั่งระหว่างพิจารณาที่ไม่ทำให้คดีเสร็จสำนวน ต้องห้ามมิให้อุทธรณ์คำสั่ง

นั้นจนกว่าจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งในประเด็นสำคัญ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๙๖ คำสั่งของศาลชั้นต้นดังกล่าวชอบแล้ว ให้ยกคำร้อง

ต่อมาโจทก์ฎีกาคัดค้านคำสั่งของศาลอุทธรณ์ต่อศาลฎีกา ศาลชั้นต้นสั่งรับฎีกาของโจทก์เฉพาะที่คัดค้านคำสั่งศาลอุทธรณ์ที่ ๑๗๗/๒๕๔๒ ซึ่งปฏิเสธไม่ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าคำสั่งของศาลชั้นต้นตามรายงานกระบวนพิจารณาลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือเท่านั้น ส่วนการที่โจทก์ฎีกาคัดค้านคำสั่งของศาลอุทธรณ์ที่ ๑๗๘/๒๕๔๒ ซึ่งยืนตามคำปฏิเสธของศาลชั้นต้นไม่ยอมรับอุทธรณ์โจทก์ ศาลชั้นต้นมีคำสั่งว่า คำสั่งดังกล่าวถือเป็นที่สุดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๙๘ ทวิ จึงไม่รับฎีกา โจทก์มิได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับฎีกาข้อดังกล่าว

โจทก์จึงยื่นคำร้องนี้

๑๒๐๑/๒๕๔๒

คำสั่ง

วันที่ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๔๒

พิเคราะห์แล้ว ที่โจทก์ยื่นคำร้องกล่าวอ้างว่า บทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๙๘ ทวิ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๔๕ ขอให้ศาลฎีกาส่งข้อโต้แย้งของจำเลยดังกล่าวไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔ นั้น เห็นว่า คดีนี้เมื่อศาลอุทธรณ์มีคำสั่งที่ ๑๗๗/๒๕๔๒ ยกคำร้องของโจทก์ที่ขอให้ส่งเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าคำสั่งของศาลชั้นต้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ และมีคำสั่งที่ ๑๗๘/๒๕๔๒ ยกคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของโจทก์ อันเป็นการยืนตามคำปฏิเสธไม่รับอุทธรณ์ของศาลชั้นต้น แม้โจทก์ฎีกาคัดค้านคำสั่งของศาลอุทธรณ์ดังกล่าวทั้งสองคำสั่ง แต่ศาลฎีกาสั่งรับฎีกาเฉพาะข้อที่คัดค้านคำสั่งศาลอุทธรณ์ที่ยกคำร้องขอให้ส่งเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเท่านั้น ส่วนฎีกาข้อที่คัดค้านคำสั่งศาลอุทธรณ์ที่ยกคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับอุทธรณ์ ศาลชั้นต้นมีคำสั่งว่าคำสั่งศาลอุทธรณ์เป็นที่สุดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา ๑๙๘ ทวิ ไม่รับฎีกา โจทก์มิได้อุทธรณ์คำสั่งศาลชั้นต้นที่ไม่รับฎีกาข้อดังกล่าว คดีจึงขึ้นมาสู่การพิจารณาของศาลฎีกาเฉพาะปัญหาว่าคำสั่งศาลอุทธรณ์ที่ยกคำร้องขอให้ส่งเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เท่านั้น จึงไม่มีเหตุที่ศาลฎีกาจะต้องใช้บทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๙๘ ทวิ บังคับแก่คดีนี้

คำร้องของโจทก์จึงไม่ต้องด้วยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔ ที่ศาลฎีกาจะต้องรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งข้อโต้แย้งของโจทก์ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ให้ยกคำร้อง

สถิตย์ ไพเราะ
ศุภชัย ภู่งาม
ปรีดี รุ่งวิสัย

คำร้องที่ ๑๑๒๔ พ.ศ. ๒๕๔๒ **ศาลฎีกา**

วันที่ ๗ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๔๒

ได้รับคำร้องของ นายสัญชาย สร้างคอมพัฒนา จำเลยที่ ๑

ลงวันที่ ๒ เดือน กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๒

ในคดีอาญา ระหว่าง
- พนักงานอัยการจังหวัดอุดรธานี โจทก์
- นายสัญชาย สร้างคอมพัฒนา กับพวก จำเลย

ความว่า จำเลยทั้งสองฎีกา คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกา จำเลยทั้งสองยื่นคำร้องว่า บทบัญญัติตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔๘ จำเลยทั้งสองจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญโปรดพิจารณาวินิจฉัยตีความกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าวดังนี้

๑. สิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่มีอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติใช้บังคับยังคงมีอยู่ต่อไปหรือไม่ และสิทธิในที่ดินของจำเลยยังคงมีอยู่ต่อไปหรือไม่

๒. ทฤษฎีที่ใช้ในการพิสูจน์ขอบเขตสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินได้แก่ ที่ตั้งแนวเขตและเนื้อที่ของที่ดิน คือการรังวัดที่ดินตามระเบียบและวิธีการเกี่ยวกับรังวัด การคำนวณเนื้อที่ตามที่ประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติไว้ ถูกต้องหรือไม่

๓. เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาออกตามความในพระราชบัญญัติ

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมาใช้บังคับภายหลังการกระทำความผิด และทำให้ที่ดินตรงที่เกิดเหตุอยู่ในเครื่องหมายเส้นแสดงแนวเขตปฏิรูปที่ดิน จำเลยจะได้รับสิทธิหรือประโยชน์จากพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวอย่างไรหรือไม่

ขอศาลรัฐธรรมนูญโปรดพิจารณา วินิจฉัย ตีความกฎหมายดังกล่าว

หมายเหตุ โจทก์ยังไม่ได้รับสำเนาคำร้อง

ศาลชั้นต้นพิพากษาว่าจำเลยทั้งสองมีความผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มาตรา ๑๔, ๓๑ วรรคสอง ลงโทษจำคุกคนละ ๓ ปี ริบของกลาง และให้จำเลยและบริวารออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ยึดถือครอบครอง

ศาลอุทธรณ์ภาค ๑ พิพากษายืน
จำเลยทั้งสองฎีกา (อันดับ ๑๓๐)
คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกา
จำเลยทั้งสองยื่นคำร้องนี้ (อันดับ ๑๓๗)

๑๒๒๔/๒๕๔๒

คำสั่ง

วันที่ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๔๒

พิเคราะห์แล้ว คำร้องของจำเลยพอถือได้ว่า จำเลยประสงค์ขอให้ศาลฎีกาส่งข้อโต้แย้งของจำเลยไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔ แต่กรณีตามคำร้องของจำเลย แม้จำเลยจะกล่าวอ้างด้วยว่าจำเลยเห็นว่า บทบัญญัติพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มาตรา ๑๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔๘ แต่ประเด็นที่จำเลยขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิของจำเลยในที่ดินพิพาท โดยขอให้พิจารณาจากกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ ระเบียบและวิธีการเกี่ยวกับการรังวัดตามประมวลกฎหมายที่ดินและพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ออกตามความในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ข้อโต้แย้งของจำเลยดังกล่าวมิได้เป็นการโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงมิใช่กรณีที่ศาลฎีกาจะต้องส่งข้อโต้แย้งของจำเลยไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔ ให้ยกคำร้อง

สถิตย์ ไพเราะ
ศุภชัย ภู่งาม
ปรีดี รุ่งวิสัย

กระบวนพิจารณา **คำสั่งคำร้องที่ ๑๓๖๘/๒๕๔๑**

คดีหมายเลขดำที่_____

คดีหมายเลขแดงที่_____

ศาลฎีกา

วันที่ ๗ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๔๑

ความอาญา

ระหว่าง นายโกสุมภ์ ตาละโสภณ โจทก์

นายกฤต โกมลฤทธิ์ กับพวก จำเลย

ผู้พิพากษาออกนั่งพิจารณาคดีนี้เวลา - นาฬิกา

คดีนี้ โจทก์ขอให้ลงโทษจำเลยตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๗๕ และ ๑๗๗ ศาลชั้นต้นไต่สวนมูลฟ้องแล้วเห็นว่าคดีไม่มีมูล พิพากษายกฟ้อง โจทก์อุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน โจทก์ฎีกา ศาลชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับฎีกาโดยให้เหตุผลว่าฎีกาของโจทก์ต้องห้ามฎีกาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ โจทก์อุทธรณ์คำสั่งไม่รับฎีกา คดีอยู่ระหว่างศาลฎีกาพิจารณาคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับฎีกาของโจทก์

โจทก์ยื่นคำร้องว่า การที่ศาลชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับฎีกาของโจทก์โดยระบุว่าเป็นฎีกาต้องห้ามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ เป็นการตัดสิทธิโจทก์ที่จะยื่นฎีกาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗๒ อันเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งเป็นการละเมิดสิทธิของโจทก์

ที่จะได้รับความเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ที่ว่าการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และมาตรา ๒๗ ที่ว่า สิทธิที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันศาลโดยตรงในการใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง ประกอบกับบุคคลย่อมใช้สิทธิของตนได้เท่าที่ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน และบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ ดังที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๒๘ โจทก์จึงเห็นว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา ๒๒๐ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน ดังนั้น โดยอาศัยมาตรา ๖ แห่งรัฐธรรมนูญฯ ประกอบด้วยมาตรา ๒๖๔ โจทก์จึงขอให้ศาลโปรดส่งเรื่องนี้ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา

พิเคราะห์แล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๖ บัญญัติว่า "รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้" และมาตรา ๒๖๔ วรรคแรก บัญญัติว่า "ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย" เมื่อโจทก์ยื่นคำร้องเข้ามาว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา

ความอาญามาตรา ๒๒๐ ขัดต่อรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๗๒ กรณีจึงต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ แห่งรัฐธรรมนูญฯ และไม่ปรากฏว่ามีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติ ดังกล่าวแล้ว จึงเห็นควรดำเนินการตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๒๖๔ วรรคแรก กล่าวคือ ให้รอการพิจารณาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และให้ส่งคำร้องของผู้ร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐ ขัดต่อรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๗๒ หรือไม่ โดยให้ถ่ายสำเนาคำฟ้อง คำพิพากษาศาลชั้นต้น คำฟ้องอุทธรณ์ของโจทก์ คำพิพากษาศาลอุทธรณ์ คำฟ้องฎีกาของโจทก์และอุทธรณ์คำสั่งไม่รับฎีกาของโจทก์ ส่งไปเพื่อประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญด้วย

กระบวนพิจารณา **คำสั่งคำร้องที่ ๒๓๐๕/๒๕๔๒**

คดีหมายเลขดำที่ อ.๒๓๐๕/๒๕๔๒
คดีหมายเลขแดงที่ /

ศาลฎีกา

วันที่ เดือน พุทธศักราช ๒๕๔๒

ความอาญา

ระหว่าง
- พนักงานอัยการจังหวัดแพร่ โจทก์
- นายนคร ดวงแก้ว ที่ ๑ กับพวก จำเลย

ผู้พิพากษาออกนั่งพิจารณาคดีนี้เวลา - นาฬิกา

คดีนี้ ศาลอุทธรณ์ภาค ๒ ยกบทบัญญัติพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๕ วรรคสอง มาใช้เป็นหลักในการวินิจฉัยชี้ขาดคดี จำเลยฎีกาโต้แย้งว่า บทกฎหมายดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖ และมาตรา ๓๓ ใช้บังคับไม่ได้

ศาลฎีกาพิจารณาแล้วเห็นว่า จะใช้บทกฎหมายดังกล่าววินิจฉัยคดี จึงเป็นกรณีมีข้อโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ กำหนดให้ส่งข้อโต้แย้งดังกล่าวไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย และให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว

ดังนั้น จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และให้ส่งปัญหาที่จำเลยโต้แย้งผ่านกระทรวงยุติธรรมไปตามทางการ เพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๕ วรรคสอง ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖ และมาตรา ๓๓ หรือไม่

ให้ถ่ายเอกสารสำเนาคำฟ้อง คำให้การ คำพิพากษาศาลชั้นต้น คำฟ้องอุทธรณ์ของจำเลย คำพิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค ๒ และคำฟ้องฎีกาของจำเลย ส่งไปเพื่อประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

นายประดิษฐ์ สิงหทัศน์
นายกมล เพียรพิทักษ์
นายสมชาย พงษธา

(ฎีกาย่อ)
คำพิพากษาฎีกาที่ ๓๕๐๒/๒๕๔๒

(พนักงานสอบสวนสถานีตำรวจนครบาลทุ่งมหาเมฆ ผู้ร้อง นายจีรวัฒน์ อัมรนันทน์ กับพวก ผู้คัดค้าน)

วิธีพิจารณาความอาญา ควบคุมผู้ถูกจับ (ม. ๘๗)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๖, ๒๖๔

ในการขอฝากขังครั้งแรก พนักงานสอบสวนผู้ร้องอ้างเหตุว่าต้องสอบสวนพยานที่เกี่ยวข้อง ๑๐ ปาก ส่วนในการขอฝากครั้งที่ ๒ ผู้ร้องอ้างเหตุว่าต้องสอบสวนพยานที่เกี่ยวข้องอีก ๖ ปาก และในการขอฝากขังทั้งสองครั้ง ผู้ร้องยังอ้างว่าต้องรอผลการตรวจลายพิมพ์นิ้วมือของผู้ต้องหาอีกด้วย ซึ่งจำเลยไม่คัดค้าน จึงมีเหตุอันสมควรที่ศาลชั้นต้นจะอนุญาตให้ผู้ร้องควบคุมตัวผู้ต้องหาต่อไปได้ คำสั่งศาลชั้นต้นอนุญาตให้ฝากขังได้ตามขอจึงชอบด้วยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๗ วรรคสี่ แม้ต่อมาภายหลังจะปรากฏว่าผู้ต้องหากล่าวอ้างว่าผู้ต้องหาถูกทำร้ายข่มขู่เข็ญให้รับสารภาพมาก่อนหน้านั้น ก็ไม่มีผลทำให้คำสั่งอนุญาตให้ฝากขังที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ต้องกลับกลายเป็นไม่ชอบด้วยกฎหมายไปไม่ ในกรณีดังกล่าวผู้ต้องหาชอบที่จะดำเนินคดีแก่ผู้ที่ทำร้ายตนตามสิทธิที่มีอยู่ ส่วนคำรับสารภาพของผู้ต้องหาจะรับฟังได้หรือไม่ เพียงใด และการสอบสวนจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพียงใด เป็นเรื่องที่ต้องวินิจฉัยในชั้นพิจารณาของศาล จึงไม่มีเหตุเพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้ฝากขังทั้งสองครั้ง

เนื้อหาตามคำร้องของผู้ต้องหาที่ขอให้ศาลชั้นต้นส่งข้อโต้แย้งของผู้ต้องหาไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เมื่อเป็นเรื่องที่

ผู้ต้องหากล่าวอ้างว่า การกระทำของพนักงานสอบสวนขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๓๓, ๒๓๗ วรรคหนึ่ง, ๒๔๑ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง, ๒๔๓ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๔๕ วรรคหนึ่ง มิใช่เป็นการโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญ แม้ผู้ต้องหากล่าวในคำร้องว่า การกระทำของพนักงานสอบสวนดังกล่าวเห็นได้ว่าบทบัญญัติที่ให้อำนาจศาลอนุญาตให้ผู้ร้องฝากขังผู้ต้องหาขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่ตามคำร้องมิได้กล่าวโดยแจ้งชัดว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญบทมาตราใดและเพราะเหตุใด กรณีตามคำร้องย่อมไม่ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ประกอบมาตรา ๒๖๔ ศาลจึงไม่จำต้องส่งคำร้องของผู้ต้องหานี้ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

คดีสืบเนื่องมาจากผู้ร้องยื่นคำร้องขอฝากขังผู้ต้องหาครั้งที่ ๑ ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ขอฝากขังผู้ต้องหาทั้งสองไว้ในระหว่างการสอบสวนมีกำหนด ๑๒ วัน ศาลชั้นต้นมีคำสั่งอนุญาตตามขอ ต่อมาวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๑ อันเป็นวันที่ผู้ร้องยื่นคำร้องขอฝากขังครั้งที่ ๒ ทนายความผู้ต้องหาที่ ๑ ยื่นคำร้องว่า ผู้ต้องหาที่ ๑ ถูกพวกเจ้าพนักงานตำรวจทำร้ายขู่เข็ญให้รับสารภาพ เมื่อผู้ต้องหาที่ ๑ ให้การปฏิเสธตามสิทธิในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๓ วรรคหนึ่ง พนักงานสอบสวนกลับไม่ยอมสอบปากคำไว้ คำรับสารภาพของผู้ต้องหาที่ ๑ จึงไม่อาจรับฟังเป็นพยานหลักฐานได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๓ วรรคสอง ผู้ต้องหาที่ ๑ ย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ วรรคหนึ่ง และขอคัดค้านการขอฝากขังผู้ต้องหาที่ ๑ เนื่องจากขัดต่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๗ วรรคสี่ ที่กฎหมายบัญญัติให้ฝากขัง

ผู้ต้องหาได้เฉพาะเพื่อให้การสอบสวนเสร็จสิ้นเท่านั้น แต่ผู้ร้องขอฝากขังเพื่อสืบสวนขยายผล ทั้งการสอบสวนมีพฤติการณ์ที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๑ วรรคสอง เพราะพนักงานสอบสวนไม่ได้ให้สิทธิของผู้ต้องหาที่ ๑ ให้ทนายความเข้าฟังการสอบสวน อันเป็นไปตามเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๗ วรรคหนึ่ง และขัดต่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา ๘๗ วรรคหนึ่ง และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง ที่ให้มีการสอบสวนโดยรวดเร็วต่อเนื่องและเป็นธรรม บทบัญญัติที่ศาลอนุญาตให้พนักงานสอบสวนฝากขังผู้ต้องหาที่ ๑ จึงขัดหรือแย่งต่อรัฐธรรมนูญ ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลต้องรอการพิจารณาการขอฝากขังนี้ไว้ชั่วคราว เพื่อส่งความเห็นโต้แย้งดังกล่าวทั้งหมดของผู้ต้องหาที่ ๑ ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย และขอให้ศาลชั้นต้นปล่อยตัวผู้ต้องหาที่ ๑

ศาลชั้นต้นอนุญาตให้ฝากขังครั้งที่ ๒ และมีคำสั่งที่ว่า การที่พนักงานสอบสวนยื่นคำร้องขอฝากขังต่อศาล ยังไม่เป็นการดำเนินการในชั้นศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑ (๒) ประกอบประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๕ จึงยังไม่เป็นการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีอันจะทำให้ผู้ต้องหาที่ ๑ มีสิทธิโต้แย้งได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงให้ยกคำร้อง

ผู้ต้องหาที่ ๑ อุทธรณ์
ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน
ผู้ต้องหาที่ ๑ ฎีกา

ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า "คดีได้ความตามสำนวนว่า ผู้ต้องหาที่ ๑ ถูกจับกุมดำเนินคดีในความผิดต่อเสรีภาพและความผิดต่อพระราชบัญญัติอาวุธปืนฯ ในชั้นขอฝากขังครั้งที่ ๑ และครั้งที่ ๒ ศาลชั้นต้นมีคำสั่งอนุญาตให้ขังได้ ๑๒ วัน ตามขอ หลังจากนั้นมีการอนุญาตให้ฝากขังผู้ต้องหาที่ ๑ ตามคำขอของผู้ร้องอีก รวมเป็น ๗ ครั้ง ผู้ต้องหาที่ ๑ ได้รับอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวตั้งแต่เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๑ แต่ผู้ประกันขอส่งตัวคืนเองเมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๔๑ ต่อมาวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๑ พนักงานอัยการยื่นฟ้องผู้ต้องหาที่ ๑ กับพวกเป็นคดีนี้ และผู้ต้องหาที่ ๑ ได้รับอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวตามคำร้องขอเมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๑

มีปัญหาต้องวินิจฉัยตามฎีกาของผู้ต้องหาที่ ๑ ในชั้นนี้ประการแรกว่า คำสั่งศาลชั้นต้นที่อนุญาตให้ฝากขังผู้ต้องหาที่ ๑ ในการขอฝากขังครั้งที่ ๑ และครั้งที่ ๒ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ผู้ต้องหาที่ ๑ อ้างว่าผู้ต้องหาที่ ๑ ถูกทำร้ายขู่เข็ญให้รับสารภาพตามข้อกล่าวหาก่อนหน้านั้นโดยไม่สมัครใจ ซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งผู้ร้องควบคุมตัวผู้ต้องหาที่ ๑ เกินความจำเป็นและการกระทำการอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ต้องหาที่ ๑ ตามรัฐธรรมนูญหลายประการ เห็นว่า ในการฝากขังครั้งแรก ผู้ร้องอ้างเหตุว่าต้องสอบสวนพยานที่เกี่ยวข้อง ๑๐ ปาก ส่วนในการขอฝากครั้งที่ ๒ ผู้ร้องอ้างเหตุว่าต้องสอบสวนพยานที่เกี่ยวข้องอีก ๖ ปาก และในการขอฝากขังทั้งสองครั้งผู้ร้องยังอ้างว่าต้องรอผลการตรวจลายนิ้วมือของผู้ต้องหาที่ ๑ อีกด้วย จึงมีเหตุอันสมควรที่ศาลชั้นต้นจะอนุญาตให้ผู้ร้องควบคุมตัวผู้ต้องหาที่ ๑ ต่อไปได้ ประกอบกับศาลชั้นต้นถามผู้ต้องหาที่ ๑ ก่อนมีคำสั่งทั้งสองครั้งแล้วว่าจะคัดค้านประการใดหรือไม่ ปรากฏว่าผู้ต้องหาที่ ๑ ไม่คัดค้าน คำสั่งศาลชั้นต้นที่อนุญาตให้ฝากขังได้ตามขอจึงชอบด้วยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๗

วรรคสี่ แม้ต่อมาภายหลังจะปรากฏตามที่ผู้ต้องหาที่ ๑ กล่าวอ้างว่า ผู้ต้องหาที่ ๑ ถูกทำร้ายขู่เข็ญให้รับสารภาพมาก่อนหน้านั้น ก็ไม่มีผลทำให้คำสั่งอนุญาตให้ฝากขังที่ชอบด้วยกฎหมายต้องกลับกลายเป็นไม่ชอบด้วยกฎหมายไปไม่ ในกรณีดังกล่าวผู้ต้องหาที่ ๑ ชอบที่จะดำเนินคดีแก่ผู้ที่ทำร้ายตนตามสิทธิที่มีอยู่ส่วนคำรับสารภาพของผู้ต้องหาที่ ๑ จะรับฟังได้หรือไม่ เพียงใด และการสอบสวนจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เพียงใดนั้น เป็นเรื่องที่ต้องวินิจฉัยในชั้นพิจารณาของศาล จึงไม่มีเหตุเพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้ฝากขังทั้งสองครั้ง

ส่วนที่ผู้ต้องหาที่ ๑ ฎีกาประการต่อไปว่า การที่ศาลชั้นต้นไม่ส่งข้อโต้แย้งของผู้ต้องหาที่ ๑ ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเป็นการไม่ชอบนั้น เห็นว่า ตามคำร้องของผู้ต้องหาที่ ๑ ฉบับลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๑ โดยเนื้อหาเป็นเรื่องที่ผู้ต้องหาที่ ๑ กล่าวอ้างว่า การกระทำของพนักงานสอบสวนขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๓๓, ๒๓๗ วรรคหนึ่ง, ๒๔๑ วรรคหนึ่งและวรรคสอง, ๒๔๓ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๔๕ วรรคหนึ่ง จึงมิใช่เป็นการโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญ แม้ผู้ต้องหาที่ ๑ กล่าวในตอนท้ายคำร้องว่า การกระทำของพนักงานสอบสวนดังกล่าว เห็นได้ว่าบทบัญญัติที่ให้อำนาจศาลอนุญาตให้ผู้ร้องฝากขังผู้ต้องหาที่ ๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่มิได้กล่าวโดยแจ้งชัดว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราใดและเพราะเหตุใด จึงเป็นข้อกล่าวอ้างที่เลื่อนลอย กรณีตามคำร้องไม่ต้องด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๖ ประกอบมาตรา ๒๖๔”

พิพากษายืน

(สุวัตร์ สุขเกษม จรัญ หัตถกรรม ชนะ ภาสกานนท์)

วิธีการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาและของไทย

โดย

รองศาสตราจารย์ ดร. วิรัช วิรัชนิภาวรรณ

วิธีการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาและของไทย

*รองศาสตราจารย์ ดร. วิรัช วิรัชนิภาวรรณ**

๑. บทนำ

การพิจารณาวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ และการตีความรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นสืบต่อกันมาช้านาน เนื่องจากในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยและมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศย่อมไม่อาจหลีกเลี่ยงที่จะต้องเผชิญกับปัญหาข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและการตีความรัฐธรรมนูญ เช่น มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐ มีข้อพิพาทเกี่ยวกับกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับ ที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือมีปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญคลุมเครือไม่ชัดเจนจนทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างองค์กรของรัฐด้วยกัน เป็นต้น ประเทศทั้งหลายจึงจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรที่เรียกชื่ออื่น เช่น ศาลสูงสุดของประเทศ (the US Supreme Court) เพื่อทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อพิพาท หรือคดีที่เกี่ยวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญรวมทั้งตีความรัฐธรรมนูญ

* อาจารย์ประจำสาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

การที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญให้บริสุทธิ์ยุติธรรมสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและเป็นที่ยอมรับของประชาชนโดยส่วนร่วมได้ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีวิธีการพิจารณาวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและมีวิธีการตีความรัฐธรรมนูญนอกเหนือจากความสุขุมรอบคอบและจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคน ดังนั้น วิธีการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญจึงเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นอย่างมาก กล่าวคือ นอกจากศาลรัฐธรรมนูญจะใช้พื้นฐานหรือแนวทางเพื่อให้เกิดความมั่นใจแล้ว ยังช่วยสร้างความสมบูรณ์และมาตรฐานให้กับรัฐธรรมนูญและกฎหมายอีกด้วยแม้ว่าการค้นหาวิธีการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญมิใช่เรื่องง่าย และสร้างความลำบากใจให้กับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมิใช่น้อยก็ตาม ดังที่ Robert H. Jakson ซึ่งเป็นตุลาการศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาและทำหน้าที่เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศด้วยในระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๔๑ - ค.ศ. ๑๙๕๔ ได้เคยกล่าวไว้ว่า เท่าที่ผ่านมาและสืบเนื่องกันมานาน ไม่มีสิ่งใดสร้างความยุ่งยากใจต่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่สุขุมรอบคอบมากไปกว่าการค้นหาความรู้ทางกฎหมายปรัชญาและการปฏิบัติ เพื่อนำมาใช้เป็นวิธีการหรือมาตรฐานสำหรับพิจารณาวินิจฉัยหรือตีความบรรดาข้อพิพาทหรือปัญหาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ[๑]

มีเหตุผลหลายประการที่ทำให้ผู้เขียนบทความนี้ ประการแรก เกิดจากความสำคัญและจำเป็นของวิธีการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญตามที่กล่าวผ่านมานี้บวกกับเหตุผลประการที่สองคือ ช่วง

---

[๑]Louis Fisher, **American Constitutional Law** (New York: McGraw - Hill Inc., ๑๙๙๐), p. ๕๓

เวลานี้เป็นช่วงแรกของการปฏิรูปการเมืองการปกครอง และการบริหารประเทศของไทย ส่งผลให้ศาลรัฐธรรมนูญไทยได้รับคำร้องเพื่อขอให้พิจารณาวินิจฉัยปัญหา ข้อพิพาท หรือคดีที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นที่สนใจของประชาชนและหน่วยงานภายในประเทศอย่างมาก ตัวอย่างเช่น คำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เพื่อขอให้วินิจฉัยคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภา และคำร้องของประธานรัฐสภาเพื่อให้วินิจฉัยว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งราษฎรเลือกตั้งจำนวน ๒๐๐ คน แต่สมาชิกวุฒิสภาใหม่ที่มีจำนวน ๑๒๒ คน สามารถเปิดประชุมวุฒิสภาเพื่อปฏิบัติหน้าที่ได้หรือไม่ เป็นต้น เหตุผลประการต่อมาก็คือ บุคคล กลุ่มบุคคล หรือหน่วยงานที่ไม่พอใจคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไทยในบางกรณี เช่น กรณีเนวิน เกิดความสงสัยว่าในการพิจารณาวินิจฉัยหรือตีความรัฐธรรมนูญศาลรัฐธรรมนูญใช้วิธีการหรือแนวทางใด บทความนี้อาจช่วยให้เกิดความกระจ่างได้บ้าง สำหรับเหตุผลประการสุดท้ายก็คือ ผู้เขียนได้มีโอกาสเขียนหนังสือ **"ศาลรัฐธรรมนูญไทยและต่างประเทศ : โครงสร้างอำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคล"**[๒] ผู้เขียนจึงนำบางส่วนของหนังสือดังกล่าวมาเขียนเป็นบทความนี้ โดยเฉพาะวิธีการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญ

บทความนี้มิได้มีวัตถุประสงค์ที่จะวิเคราะห์วิจารณ์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ แต่มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อให้ผู้อ่านได้เพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจ และสามารถนำวิธีการพิจารณาวินิจฉัยและตีความ

---

[๒]โปรดดูรายละเอียด วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, **ศาลรัฐธรรมนูญไทยและต่างประเทศ : โครงสร้างอำนาจหน้าที่และการบริหารงานบุคคล** กำลังอยู่ในระหว่างการจัดพิมพ์, ๒๕๔๓, ๔๐๐ หน้า.

รัฐธรรมนูญของต่างประเทศมาเทียบเคียงกับของไทย โดยคาดหวังว่าอาจจะเกิดประโยชน์ต่อผู้อ่านไม่มากก็น้อย ถ้านำไปเป็นพื้นฐานสำหรับวิเคราะห์วิจารณ์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไทยอย่างเป็นระบบภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย ส่วนเหตุผลที่นำวิธีการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกามาเสนอไว้เพราะสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศมหาอำนาจ ไทยได้นำแนวคิดด้านรัฐธรรมนูญ กฎหมาย การเมือง การปกครอง และการบริหารจากสหรัฐอเมริกามาปรับประยุกต์ใช้มากพอสมควร ผนวกกับตำราและหนังสือมีมากเพียงพอที่จะค้นคว้าและอ้างอิงได้โดยตรง แม้จะมีผู้อ้างว่าสหรัฐอเมริกามีขนบธรรมเนียมประเพณี มีระบบกฎหมาย ระบบศาลและวิธีพิจารณาคดีที่แตกต่างจากไทยก็ตาม แต่ผู้เขียนขอยืนยันว่าทั้ง ๒ ประเทศมีส่วนที่เป็นความเหมือนเพียงพอที่จะนำมาเทียบเคียงกันได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งการยอมรับว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่เคารพและปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ความเป็นอิสระของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และที่สำคัญคือการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญยึดหลักความบริสุทธิ์ยุติธรรม สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประเทศชาติ และเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม

พร้อมกันนี้ขอทำความเข้าใจในเบื้องต้นว่า การเรียกชื่อ โครงสร้างตลอดจนอำนาจหน้าที่ขององค์กรฝ่ายตุลาการที่ทำหน้าที่เป็นศาลรัฐธรรมนูญในแต่ละประเทศอาจเหมือนหรือแตกต่างกันได้ ขึ้นอยู่กับความเป็นมา ขนบธรรมเนียมประเพณี และรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ ตัวอย่างเช่น ไทยเรียกว่า ศาลรัฐธรรมนูญ (Constitutional Court) ขณะที่อังกฤษเรียกว่าศาลสูงสุด หรือศาลสภาขุนนาง (House of Lords)

สำหรับสหรัฐอเมริกา เรียกว่าศาลสูงสุดของประเทศ (the US Supreme Court หรือ the Federal Supreme Court) ส่วนเยอรมนีซึ่งแบ่งการปกครองและระบบศาลเป็น ๒ ระดับคือ ระดับประเทศ และระดับมลรัฐ ทำนองเดียวกันกับสหรัฐอเมริกา เรียกว่า ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศ คือ ศาลรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐ (Federal Constitutional Court) [๓] ในขณะที่ฝรั่งเศส เรียกว่าสภาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือ คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (Conseil Constitutionnel) ทั้งนี้โครงสร้างขององค์กรดังกล่าวก็แตกต่างกัน เป็นต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญไทยมีเพียงศาลเดียวและระดับเดียวในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญระดับกลางหรือระดับประเทศของสหรัฐอเมริกามี ๓ ชั้นศาล ศาลรัฐธรรมนูญไทยและเยอรมนีเป็นองค์กรอิสระ มิได้เป็นส่วนหนึ่งของศาลยุติธรรม ขณะที่องค์กรที่ทำหน้าที่เป็นศาลรัฐธรรมนูญของอังกฤษและสหรัฐอเมริกาเป็นส่วนหนึ่งของศาลยุติธรรม หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งว่าศาลสภาขุนนางของอังกฤษและศาลสูงสุดของประเทศสหรัฐอเมริกา ทำหน้าที่เป็นศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศด้วย นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่ก็ยังแตกต่างกันอีกด้วย เช่น ศาลรัฐธรรมนูญไทยไม่มีอำนาจหน้าที่ในการตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญโดยทั่ว ๆ ไป แต่มีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญบางมาตรา เฉพาะ

---

[๓] ทำนองเดียวกันกับสหรัฐอเมริกา ศาลรัฐธรรมนูญของเยอรมนีมี ๒ ระดับ คือ ศาลรัฐธรรมนูญมลรัฐ (Land Constitutional Court) และศาลรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐ ซึ่งเป็นศาลรัฐธรรมนูญระดับรัฐบาลกลาง หรือระดับประเทศ

ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้เท่านั้น[๔] ส่วนสหรัฐอเมริกาวินิจฉัยคดีเกี่ยวข้องกับเอกอัครราชทูตของต่างประเทศ รัฐมนตรีของต่างประเทศ กงสุล ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของต่างประเทศ ทั้งนี้ ต้องไม่อยู่ภายใต้กฎหมายของนานาชาติ เป็นต้น ในการเขียนบทความครั้งนี้เพื่อป้องกันความสับสนและให้เข้าใจง่ายในเรื่องเดียวกัน จึงขอใช้คำว่า **"ศาลรัฐธรรมนูญ"** หรือ **"ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ"** แล้วแต่กรณี แทนองค์กรและบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยหรือตีความรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาและไทยดังกล่าว

๒. วิธีการพิจารณาวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและวิธีการตีความรัฐธรรมนูญ

โดยทั่วไป การแสดงความคิดเห็นของฝ่ายตุลาการไม่เพียงผ่านทางการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเท่านั้น แต่ยังผ่านทางการตีความ

---

[๔] เป็นที่น่าสังเกตว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของไทยบางคนได้เคยแสดงความคิดเห็นไว้ในคำวินจฉัยส่วนบุคคลว่า "รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีต่าง ๆ ตามมาตราเฉพาะที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น ไม่มีบทบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญโดยทั่ว ๆ ไป ต่างกับเคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘..." โปรดดู คำวินิจฉัยของศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์ คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๔๒ วันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๒ และคำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๔๒ วันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๒ นอกจากนี้โปรดดู คำวินิจฉัยของนายปรีชา เฉลิมวณิชย์ คำวินิจฉัย ๑๑/๒๕๔๒ วันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๒ ที่ว่า "ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดที่บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตีความตัวบทในรัฐธรรมนูญได้เหมือนรัฐธรรมนูญฉบับที่ยกเลิก... ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันคงมีอำนาจวินิจฉัยตีความรัฐธรรมนูญเฉพาะที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้เฉพาะบางมาตราเท่านั้น เช่น กรณีตามมาตรา ๒๖๔"

กฎหมายอีกด้วย สำหรับสหรัฐอเมริกาการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญของประเทศ (the US Constitution) เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรมในระดับรัฐบาลกลาง (the Us courts หรือ the federal courts) ซึ่งแบ่งเป็นศาลชั้นต้นของประเทศ (Federal District Courts หรือ the US District Courts) ศาลอุทธรณ์ของประเทศ (Federal Appellate Courts หรือ US Courts of Appeals) และศาลสูงสุดของประเทศ (the US Supreme Court) ศาลยุติธรรมทั้ง ๓ ระดับดังกล่าวนี้ทำหน้าที่เป็นศาลรัฐธรรมนูญของประเทศ[๕] พร้อมกันไปแต่ละระดับมีอำนาจหน้าที่เฉพาะในระดับของตน โดยศาลสูงสุดของประเทศซึ่งทำหน้าที่เป็นศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศด้วยนั้นมีอำนาจหน้าที่สูงสุดในการตีความรัฐธรรมนูญของประเทศ (has the final authority to interpret Constitution) [๖] คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศไม่เพียงผูกพันและส่งผลต่อการใช้อำนาจของบุคคลและองค์กรของรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐ รวมทั้งส่งผลต่อแนวคิดทางเศรษฐกิจ สังคม ศาสนา และการเมืองของ

---

[๕] เหตุผลที่ในที่นี้ใช้คำว่า รัฐธรรมนูญของประเทศ (the US Constitution) ศาลสูงสุดของประเทศ(the US Supreme Court) และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศ เพราะสหรัฐอเมริกาแบ่งระบบศาลออกเป็น ๒ ระดับ คือ ระดับมลรัฐ จำนวน ๕๐ มลรัฐ และระดับรัฐบาลกลางหรือระดับประเทศจำนวน ๑ แห่ง ในแต่ระดับโดยทั่วไปประกอบด้วย ๓ ชั้นศาล คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลสูงสุด ในแต่ละระดับมีรัฐธรรมนูญและมีศาลสูงสุดของตนเอง โดยในระดับมลรัฐเรียกว่า รัฐธรรมนูญของมลรัฐ (state constitutions) และศาลสูงสุดของมลรัฐ (state supreme courts) ตามลำดับ ซึ่งทำหน้าที่เป็นศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของมลรัฐด้วย ส่วนในระดับประเทศเรียกว่า รัฐธรรมนูญของประเทศ และศาลสูงสุดของประเทศ ซึ่งทำหน้าที่เป็นศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศด้วย

[๖] George T. Felkenes. Constitutional Law of Criminal Justice (second Edition, Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice Hall, ๑๙๘๘), p.๙

ประเทศเท่านั้น แต่ยังมีส่วนสำคัญต่อการถ่วงดุลอำนาจในการปกครองและการกำหนดนโยบายของประเทศอีกด้วย อย่างไรก็ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องยึดถือคำวินิจฉัยในอดีตเป็นแนวทางเสมอไป เมื่อใดที่มีการกลับคำวินิจฉัยก็เท่ากับว่าเป็นการกำหนดนโยบายของประเทศขึ้นใหม่[๗]

ในปี ค.ศ. ๑๙๙๑ William C . Louthan ได้เขียนทฤษฎีการตัดสินใจของศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของสหรัฐอเมริกาซึ่งครอบคลุมถึงวิธีการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญของประเทศว่ามีหลายทฤษฎี แต่ที่สำคัญมี ๔ ทฤษฎี ได้แก่

๑) ทฤษฎีการพรรณนา (legalistic - descriptive)

๒) ทฤษฎีการบัญญัติหรือปรับเปลี่ยน (legalistic - prescriptive)

๓) ทฤษฎีการทำนาย (behavioral - predictive)

๔) ทฤษฎีการอธิบายพฤติกรรม (behavioral - expositive) [๘]

การพิจารณาศึกษาในส่วนนี้มิได้มีวัตถุประสงค์ที่ต้องการแสดงให้เห็นว่าทฤษฎีใดดีกว่า แต่ต้องการแสดงให้เห็นถึงประโยชน์ที่จะได้รับอย่างน้อย ๓ ประการ ประการแรก แสดงให้เห็นถึงสาระสำคัญของแต่ละทฤษฎี ประการที่สอง ช่วยให้เกิดความเข้าใจลักษณะงานด้านการให้ความยุติธรรม โดยแสดงให้เห็นว่าการตัดสินใจในการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญของประเทศของศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศสอดคล้องหรือมีแนวโน้มว่าได้รับแนวคิดมาจากทฤษฎีใด และความเป็นอิสระของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศมากขึ้น

---

[๗] Ibid.

[๘] William C. Louthan. The United States Supreme Court: Lawmaking in the Third Branch of Government (Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice Hall, Inc., ๑๙๙๑), pp. ๑๒๕-๑๕๗

๑) ทฤษฎีการพรรณนา (legalistic - descriptive) นักวิชาการที่สนับสนุนทฤษฎีนี้เชื่อว่าแบบอย่าง (style) การตัดสินใจของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศแตกต่างจากแบบอย่างตัดสินใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานอยู่ในฝ่ายบริหาร เหตุผลส่วนหนึ่งอาจสืบเนื่องมาจากฝ่ายการเมือง ซึ่งหมายถึงฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารอยู่ในแวดวงการเมือง ขณะที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศอยู่เหนือการเมือง (above politics) นอกจากนี้ คำวินิจฉัยและผลการตีความรัฐธรรมนูญของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศซึ่งถือว่ามีส่วนสำคัญต่อการกำหนดนโยบายของประเทศยังแตกต่างจากบรรดานโยบายที่ออกจากฝ่ายการเมือง รวมตลอดไปถึงพฤติกรรมการตัดสินใจในการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศก็แตกต่างจากองค์กรทั้งหลายที่ให้ความยุติธรรมของฝ่ายการเมืองอีกด้วย

สาระสำคัญของทฤษฎีนี้เป็นการพรรณนาเพื่อให้เห็นถึงแบบ หรือวิธีการต่าง ๆ (modes) ที่นำไปใช้ในการให้เหตุผลและตีความรัฐธรรมนูญของประเทศหรือกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา อธิบายเพิ่มได้ว่าในบรรดาที่มาสู่ศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศ มีเป็นจำนวนมากที่ต้องการให้ตีความรัฐธรรมนูญของประเทศ (construe the U.S. Constitution) รวมทั้งตีความหรือแปลความกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ หรือข้อบังคับทางการบริหาร (interpret a legislative statute or an administrative regulation) ทฤษฎีนี้ได้แสดงให้เห็นว่าการให้เหตุผลและการตีความรัฐธรรมนูญของประเทศที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศนำไปใช้มี ๔ วิธีการ แต่เท่าที่ผ่านมามีน้อยมากที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศนำวิธีการใดเพียงวิธีการเดียวไปใช้ส่วนใหญ่ได้

ประยุกต์หลายวิธีการเข้าด้วยกัน ส่วน**การให้เหตุผลและการตีความกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาหรือข้อบังคับทางการบริหารมี ๒ วิธี**

เฉพาะ ๔ วิธีการที่ศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศนำไปใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญ มีดังนี้

วิธีการที่หนึ่ง การให้เหตุผลและการตีความรัฐธรรมนูญอยู่บนพื้นฐานของเจตนารมณ์หรือจุดหมายของคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญ (intent of the framers) วิธีการนี้อยู่บนพื้นฐานของประวัติศาสตร์ โดยจำเป็นต้องเชื่อมโยงและยึดถือข้อมูลข่าวสารในอดีตอย่างมากดังปรากฏอยู่ในความเห็นของ Owens. J. Roberts ซึ่งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๓๐ - ค.ศ. ๑๙๔๕ ในคดี U.S.v. Butler ๒๙๗ U.S. ๑(๑๙๓๖) ที่ว่า *"เมื่อกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาขัดแย้งหรือฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญของประเทศ ฝ่ายตุลาการของรัฐบาลของประเทศมีเพียงหน้าที่เดียว คือ นำมาตราที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศเทียบกับกฎหมายดังกล่าวและวินิจฉัยว่ากฎหมายนั้นสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญของประเทศหรือไม่"*

วิธีการที่สอง การให้เหตุผลและการตีความรัฐธรรมนูญอยู่บนพื้นฐานของ**ความหมายของถ้อยคำ (meaning of the words) หรือภาษา (language) ของรัฐธรรมนูญของประเทศ** วิธีการนี้มีส่วนที่คล้ายกับวิธีการแรก ซึ่งให้ความสำคัญกับการเชื่อมโยงไปถึงอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง**ในประเด็นที่**ความหมายของรัฐธรรมนูญของประเทศที่มาจากความหมายของถ้อยคำหรือภาษาที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเมื่อคณะผู้ร่างได้ร่วมกันเขียนขึ้นในอดีต วิธีการนี้แตกต่างจากวิธีการแรกในส่วนที่การกำหนดความหมายของถ้อยคำจำเป็นต้องใช้ความชำนาญทางพจนานุกรม (Lexicographic skills) อย่างมาก

วิธีการที่สาม การให้เหตุผลและการตีความรัฐธรรมนูญอยู่บนพื้นฐานของการวิเคราะห์ด้วยตรรกวิทยา (logical analysis) เป็นการอ้างเหตุผลโดยอาศัยการเทียบเคียงจากข้อเท็จจริงหรือหลักฐาน ๒ ส่วน (syllogism) ซึ่งโดยปกติแบ่งเป็นหลักใหญ่ (major premise) และหลักย่อย (minor premise) ทั้งนี้ เพื่อให้ได้มาซึ่งความมุ่งหมาย (purpose) ของคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญตัวอย่างวิธีการนี้เห็นได้จากความเห็นของ จอห์น มาร์แชล (John Marshall) เคยเป็นประธานตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศ และดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศระหว่างปี ค.ศ. ๑๘๐๑ - ค.ศ. ๑๘๓๕ ในคดี Marbury v. Madison (๑๘๐๓)[๙] มาร์แชล มีความเห็นว่ารัฐธรรมนูญของประเทศเป็นกฎหมายสูงสุด กฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาที่**ขัดหรือแย้ง**ต่อรัฐธรรมนูญของประเทศย่อมใช้ไม่ได้ (หลักใหญ่) และเมื่อมาร์แชล ได้แสดงให้เห็นว่ากฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา คือ the judiciary Act of ๑๗๘๙ ส่วนที่ ๑๓ (Section ๑๓) มีถ้อยคำบางส่วนที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญของประเทศแล้ว (หลักย่อย) ดังนั้นจึงย่อมทำให้ส่วนที่ ๑๓ นั้นใช้ไม่ได้ตามไปด้วย

วิธีการที่สี่ การให้เหตุผลและการตีความรัฐธรรมนูญอยู่บนพื้นฐานของความจำเป็นอย่างชัดเจนที่จะต้องปรับเปลี่ยนรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของเวลาและสถานการณ์ (adapting the Constitution to changing times and circumstances) วิธีการนี้ยอมรับ

---

[๙] ศาลสูงสุดของประเทศทำหน้าที่เป็นศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศได้มีคำวินิจฉัยที่ถือเป็นประวัติศาสตร์ว่า เป็นสิทธิของศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศที่จะทบทวนและวินิจฉัยกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาทั้งหลายว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ กล่าวคือ กฎหมายดังกล่าวอยู่ในแนวทางที่สอดคล้องกับความคิดของรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาหรือไม่ กฎหมายที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่อนุญาตให้ใช้ได้ ส่วนกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญจะต้องถูกยกเลิก

กันว่าไม่ว่าคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาจะมีสติปัญญาและมองการไกลเพียงใดก็ไม่สามารถคาดการณ์ความต้องการของสังคม ซึ่งมีการเคลื่อนไหวอยู่เสมอได้อย่างถูกต้อง เพราะฉะนั้นในบางกรณีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศ จึงต้องปรับเปลี่ยนรัฐธรรมนูญของประเทศให้เข้ากับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ตัวอย่างของวิธีการนี้เห็นได้จากคดี McCulloch v. Maryland (๑๘๑๙) ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศมีคำวินิจฉัยในสาระสำคัญว่า อำนาจที่มอบให้แก่สภาผู้แทนราษฎรโดยรัฐธรรมนูญของประเทศจะต้องตีความหรือแปลความหมายอย่างกว้าง และจอห์น มาร์แชล ซึ่งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศ คนหนึ่งความเห็นว่า *"รัฐธรรมนูญที่จะใช้ได้ยาวนานต่อไปจำต้องปรับเปลี่ยนให้เข้ากับวิกฤติการณ์ทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับมนุษย์"* แต่เป็นการเสี่ยงพอสมควรถ้านำวิธีการนี้ไปใช้กับที่เกี่ยวข้องกับการเมือง อย่างไรก็ตามได้มีการนำวิธีการนี้ไปใช้น้อยมาก และในบางกรณีได้นำไปใช้ควบคู่กับวิธีการอื่น

สำหรับ ๒ วิธีการที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศนำไปใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยและตีความกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาหรือข้อบังคับทางการบริหาร ได้แก่ วิธีการที่การให้เหตุผลและการตีความอยู่บนพื้นฐานของความหมายที่ปรากฏอย่างชัดเจน (plain meaning) เป็นลายลักษณ์อักษร และวิธีการที่อยู่บนพื้นฐานของความเป็นมาของการออกกฎหมาย (legislative history) ซึ่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศจะเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยว่ากฎหมายที่รัฐสภาออกมานั้นรัฐสภาต้องการให้มีความหมายอย่างไร โดยอาจดูจากรายงานการประชุมของคณะกรรมาธิการรัฐสภา การอภิปรายในสภาหรือคำปรารภเป็นอาทิ แต่เนื่องจาก ๒ วิธีการดังกล่าวมิได้นำมาใช้ในการตีความ

รัฐธรรมนูญของประเทศ จึงไม่นำมาพิจารณาศึกษาในที่นี้ด้วย[๑๐]

๒) ทฤษฎีการบัญญัติหรือปรับเปลี่ยน (legalistic - prescriptive) ทฤษฎีนี้เชื่อว่าการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศตามทฤษฎีแรกไม่อาจครอบคลุมหรือนำไปใช้ได้อย่างแท้จริงในทุกคดี ในบางคดีจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนเอกสารตามกฎหมาย (adapt legal texts) เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศ กฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา ข้อบังคับทางการบริหาร และความเห็นของศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศในอดีต เพื่อให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของเวลาและสถานการณ์ เพื่อให้เกิดความสุขุมรอบคอบและสามารถครอบคลุมคดีทั้งหลายได้ ทั้งนี้อาจนำไปใช้เฉพาะกรณีที่จำเป็นเท่านั้น ทฤษฎีจึงเปิดโอกาสให้มีการบัญญัติ (make) ควบคู่ไปกับการตัดสินชี้ขาด (find) รัฐธรรมนูญของประเทศ โดยการบัญญัติดังกล่าวเป็นไปในลักษณะที่ปรับเปลี่ยนการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญของประเทศจากทิศทางที่แคบหรือเข้มงวดเคร่งครัดไปเป็นทิศทางที่กว้างขยายความ หรือผ่อนปรนมากขึ้น

๓) ทฤษฎีการทำนายพฤติกรรม (behavioral - predictive) เป็นทฤษฎีที่ให้ความสนใจกับการทำนายพฤติกรรมในการตัดสินใจ ซึ่งครอบคลุมถึงการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศว่าได้รับอิทธิพลมาจากปัจจัยใด กล่าวอีกนัยหนึ่งทฤษฎีนี้เชื่อว่า มีปัจจัยหลายอย่างที่มีส่วนสำคัญต่อการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว เช่นในปี ค.ศ. ๑๙๖๑ Glendon Schubert เป็นผู้ริเริ่มศึกษาพฤติกรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศ โดยกล่าวถึง

---

[๑๐]ผู้สนใจโปรดศึกษารายละเอียดได้จาก William C.Louthan,op. Citl.,pp.๑๓๐-๑๓๑

ปัจจัยที่สำคัญที่สามารถสังเกตได้ ๓ ประการซึ่งจำเป็นสำหรับการศึกษาหรือทำนายพฤติกรรมในการตัดสินใจของตุลาการดังกล่าว อันได้แก่ ๑) การเคลื่อนไหวของร่างกายและการแสดงออกทางใบหน้าของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศในขณะอภิปรายหรือให้เหตุผล ๒) การแสดงความเห็นเป็นลายลักษณ์อักษร และ ๓) การลงคะแนนเสียงในการพิจารณาวินิจฉัยคดีหรือการกำหนดแนวทางในการพิจารณาวินิจฉัยคดี[๑๑] ต่อมาได้มีการศึกษาหรือทำนายพฤติกรรมอย่างเป็นระบบเพิ่มขึ้น โดยมองในลักษณะของตัวแปรอิสระ (เหตุ) และตัวแปรตาม (ผล) ตัวอย่างตัวแปรอิสระ เช่น ปัจจัยในเรื่องลักษณะภูมิหลังระดับการศึกษาตลอดจนประสบการณ์ทางการเมืองของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศ[๑๒] ปัจจัยเหล่านี้มีส่วนสำคัญต่อการกำหนดหรือสามารถทำนายตัวแปรตาม คือพฤติกรรมในการตัดสินใจ การพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศ ได้ในทำนองเดียวกัน John Schmidhauser ศึกษาพบว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศที่มีประสบการณ์มาก (เป็นตัวแปรอิสระหรือเหตุ) มีแนวโน้มที่จะมีพฤติกรรมในลักษณะที่ไม่ยึดถือคำวินิจฉัยในอดีตของศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศมากกว่าตุลาการที่มีประสบการณ์น้อย[๑๓] (เป็นตัวแปรตาม หรือผล) และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศที่มาจากครอบครัวที่มีฐานะทางเศรษฐกิจ

---

[๑๑] Glendon Schubert, **"A Psychometric Model of the Supreme Court"**, V American Behavioral Scientist (November, ๑๙๖๑), pp. ๑๔-๑๘ อ้างใน William C. Louthan, op, cit., p. ๑๔๔

[๑๒] Walter F. Murphy and joseph Tannenhaus, The Study of Public Law (New York: Random House, ๑๙๗๒), p. ๙๙; William C. Louthan, op. Cit., p. ๑๔๓

[๑๓] John Schmidhauser, Constitutional Law in the Political Process (Chicago: Rand McNally, ๑๙๖๓), pp. ๕๑๑-๕๑๒

และสังคมต่ำมีแนวโน้มที่จะมีพฤติกรรมในลักษณะที่ไม่ยึดถือคำวินิจฉัยในอดีตของศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศ[๑๔] สรุปในส่วนนี้ได้ว่า ปัจจัยทั้งหลายที่เป็นประสบการณ์ชีวิตในอดีตของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศ (ตัวแปรอิสระ หรือเหตุ) มีส่วนสำคัญในการทำนายหรือกำหนดพฤติกรรมในการพิจารณาวินิจฉัยและการตีความรัฐธรรมนูญของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศ (ตัวแปรตามหรือผล)

ยังมีการทำนายพฤติกรรมตามทฤษฎีนี้อีก โดยเฉพาะ Harold J. Spaeth ศึกษาพฤติกรรมในการออกเสียง (Voting behavior) ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศจำนวน ๑๕ คน ในระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๕๘ - ค.ศ. ๑๙๗๑ พบว่า ค่านิยมที่แตกต่างกันของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศ เช่น ค่านิยมที่มีลักษณะเป็นเสรีนิยม (liberal) ปานกลาง (moderate) หรืออนุรักษ์นิยม (Conservative) (เหตุ) มีส่วนในการทำนายหรือกำหนดลักษณะพฤติกรรม เช่น ระดับพฤติกรรมในการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญตามหลักเสรีภาพ(freedom) ตามหลักความเสมอภาค (equality) และตามลัทธินิวดีล (New Dealism) ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศได้ (ผล) ตัวอย่างเช่น Douglas และ Whittaker มีค่านิยมที่แตกต่างกัน คือ เสรีนิยมและอนุรักษ์นิยมตามลำดับย่อมทำให้พฤติกรรมในการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญของ Douglas และ Whittaker มีลักษณะแตกต่างตามไปด้วย คือ สนับสนุนเสรีภาพและความเสมอภาคในระดับที่แตกต่างกันโปรดดูตารางที่ ๑

---

[๑๔] Ibid., pp. ๕๑๒-๕๑๓

ตารางที่ ๑ ค่านิยมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศ (เหตุ) ส่งผลต่อการทำนายหรือการกำหนดลักษณะพฤติกรรมในการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศ (ผล) ตามทฤษฎีการทำนายพฤติกรรม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศ (US Supreme Court Justices)	ค่านิยม (Value) ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศ (เหตุ)	พฤติกรรมในการพิจารณาวินิจฉัยและการตีความรัฐธรรมนูญของประเทศ (ผล)		
		ตามหลักเสรีภาพ (Freedom)	ตามหลักเสมอภาค (Equality)	ตามลัทธินิวดีล (New Dealism)
Douglas	Liberal →	+	+	+
Warren	Liberal →	+	+	+
Goldberg	Liberal →	+	+	+
Fortas	Liberal →	+	+	+
Brennan	Liberal →	+	+	+
Marshall	Liberal →	+	+	+
Black	Populist →	+	-	+
White	Moderate →	0	0	0
Stewart	Moderate →	0	0	0
Clark	New Dealer →	-	-	+
Whittaker	Conservative →	-	-	-
Frankfurter	Conservative →	-	-	-
Harlan	Conservative →	-	-	-
Blackmun	Conservative →	-	-	-
Burger	Conservative →	-	-	-

+ หมายถึง สนับสนุน
- หมายถึง ไม่สนับสนุน
0 หมายถึง เป็นกลาง (neutral)

ที่มาและปรับปรุงมาจาก : Harold J.Spaeth, An Introduction to Supreme Court Decision Making (San Francisco, California : Chandler, ๑๙๗๒), p. ๖๘

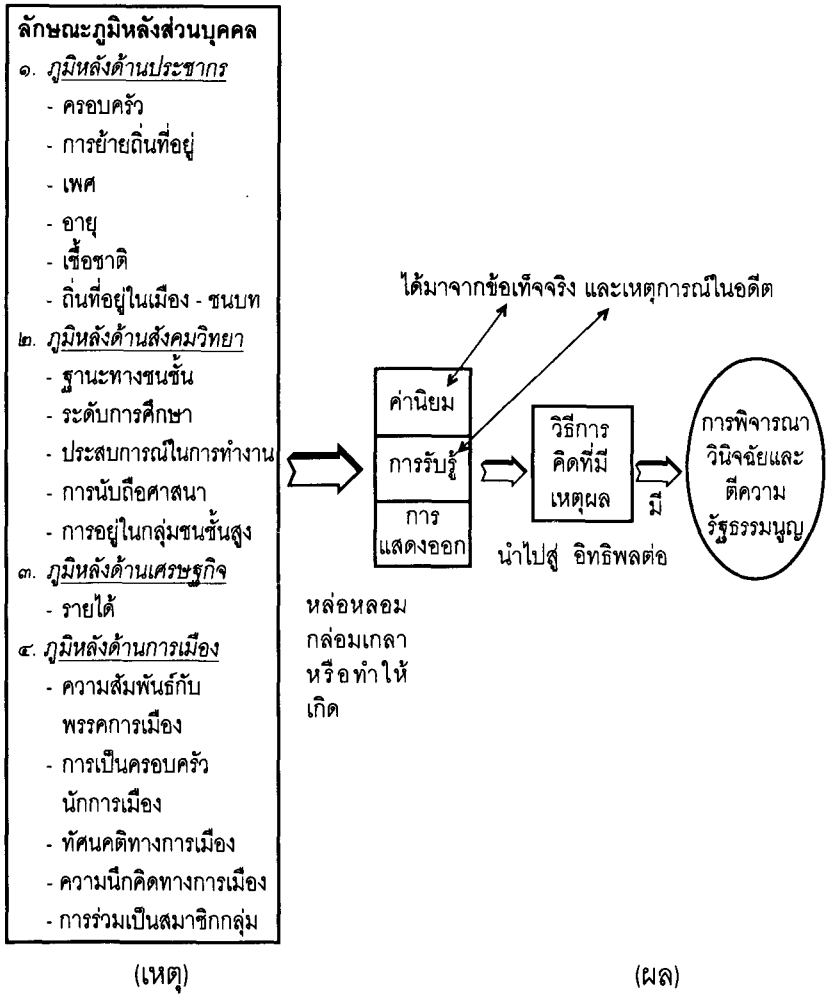
๔) ทฤษฎีการอธิบายพฤติกรรม (behavioral - expositive) ทฤษฎีนี้กล่าวถึงตัวแปรอิสระและตัวแปรตามทำนองเดียวกับทฤษฎีการทำนายพฤติกรรมที่ผ่านมาข้างต้น แต่ทฤษฎีนี้เน้นอธิบายพฤติกรรมในรายละเอียด มีหลายปัจจัย และมีหลายขั้นตอนมากกว่า โดยอธิบายพฤติกรรมในการตัดสินใจ การพิจารณาวินิจฉัยคดีและตีความรัฐธรรมนูญของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศว่าได้รับอิทธิพลมาจากปัจจัยใด (Determinants of U.S. supreme Court Decision Making) ตัวอย่างปัจจัย เช่น ลักษณะภูมิหลังอธิบายได้ว่าลักษณะภูมิหลังส่วนบุคคลของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศ ซึ่งแบ่งเป็นภูมิหลังด้านประชากร ด้านสังคมวิทยา ด้านเศรษฐกิจ และด้านการเมือง (เหตุ) ล้วนเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจหรือการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศ (ผล) ภูมิหลังดังกล่าวทำให้เกิดหรือได้หล่อหลอมกล่อมเกลาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของประเทศทั้งในด้านจิตใจและด้านวัตถุหรือการแสดงออกมารวม ๓ ส่วน ได้แก่ ค่านิยม (values) การรับรู้ (role perceptions) และการแสดงออกด้วยการทำกิจกรรมต่อส่วนรวม (bloc activities) ทั้งหมดนี้นำไปสู่การคิดที่มีเหตุผลและมีอิทธิพลต่อการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญในท้ายที่สุด (โปรดดูภาพที่ ๑ ประกอบ) ในอีกมุมหนึ่งกล่าวโดยย่อ ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศมีสาเหตุจากปัจจัยด้านวัตถุหรือสภาพแวดล้อม (ภายนอก) และปัจจัยด้านจิตใจ (ภายใน) ตัวอย่างปัจจัยด้านวัตถุหรือสภาพแวดล้อม เช่นถิ่นที่อยู่ในเมือง - ชนบท (urban - rural) การอยู่ในกลุ่มชนชั้นสูง (peer group) รายได้ (income) ความสัมพันธ์กับพรรคการเมือง (party

affiliaation) [๑๕] และการเป็นครอบครัวนักการเมือง (family politics) สำหรับตัวอย่างปัจจัยด้านจิตใจ เช่น ทัศนคติทางการเมือง (political attitudes) และความนึกคิดทางการเมือง (ideology) โปรดดูสรุปสาระสำคัญของวิธีการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาตามแนวคิดของ William C. Louthan ในตารางที่ ๒

---

[๑๕] การที่ประธานาธิบดีใช้อิทธิพลในการคัดเลือกและแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศอันมีผลทำให้ต้องตอบแทนผลประโยชน์ต่อประธานาธิบดีหรือไม่เพียงใด ถือว่าเป็นตัวอย่างของปัจจัยด้านการเมืองในเรื่องความสัมพันธ์กับพรรคการเมือง

ภาพที่ ๑ ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการพิจารณาวินิจฉัยคดีและการตีความรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของสหรัฐอเมริกา ตามทฤษฎีการอธิบายพฤติกรรม



ที่มา : William C. Louthan, ***The United States Supreme Court : Lawmaking in the Third Branch of Government*** (Englewood Cilffs, New Jersey : Prentice Hall, Inc., ๑๙๙๑), p. ๑๕๔

ตารางที่ ๒ สรุปสาระสำคัญของวิธีการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาตามแนวคิดของ William C. Louthan

สรุปสาระสำคัญของการพิจารณาวินิจฉัยคดี และตีความรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาตามแนวคิดของ William C. Louthan				
ทฤษฎีหรือวิธีการ	๑) ทฤษฎีการพรรณนา	๒) ทฤษฎีการบัญญัติหรือปรับเปลี่ยน	๓) ทฤษฎีการทำนาย	๔) ทฤษฎีการอธิบายพฤติกรรม
สาระสำคัญ	เป็นการพรรณนาเพื่อให้เห็นถึงแบบหรือวิธีการต่าง ๆ ที่นำไปใช้ในการให้เหตุผลและตีความรัฐธรรมนูญของประเทศซึ่งมีอยู่ ๔ วิธีการคือ **วิธีการที่หนึ่ง** เน้นเจตนารมณ์หรือจุดมุ่งหมายของคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญ **วิธีการที่สอง** เน้นความหมายของถ้อยคำหรือภาษา **วิธีการที่สาม** เน้นการวิเคราะห์ด้วยตรรกวิทยา **วิธีการที่สี่** เน้นความจำเป็นอย่างชัดเจนที่จะต้องปรับเปลี่ยนรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของเวลาและสถานการณ์	เปิดโอกาสให้มีการบัญญัติหรือปรับเปลี่ยนรัฐธรรมนูญให้เป็นไปในทิศทางที่กว้างขยายความหรือผ่อนปรนมากขึ้น เฉพาะกรณีที่จำเป็นเท่านั้น	ปัจจัยทั้งหลายที่เป็นประสบการณ์ชีวิตในอดีตของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศ (ตัวแปรอิสระหรือเหตุ) มีส่วนสำคัญในการทำนายหรือกำหนดพฤติกรรมในการพิจารณาวินิจฉัยและการตีความรัฐธรรมนูญของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศ (ตัวแปรตามหรือผล)	ลักษณะภูมิหลังส่วนบุคคลของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศ ซึ่งแบ่งเป็นภูมิหลังด้านประชากร ด้านสังคมวิทยา ด้านเศรษฐกิจและด้านการเมือง (เหตุ) ล้วนเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจหรือการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศ (ผล)

นอกจากที่นำเสนอข้างต้นมาแล้ว ในปี ค.ศ. ๑๙๙๐ Louis Fisher ได้เสนอวิธีการตีความรัฐธรรมนูญของประเทศ (Methods of Constitutional Interpretation) ไว้ดังนี้

๑) การตีความตามอักษร (literalist approach)

๒) การตีความตามกฎธรรมชาติ (natural law approach)

๓) การตีความตามประวัติศาสตร์ (historical approach) และ

๔) การตีความโดยการเลือกสิ่งที่ดีที่สุด (eclectic approach) [๑๖]

ดังจะได้นำเสนอตามลำดับต่อไป อย่างไรก็ตามเท่าที่ผ่านมายังไม่มีวิธีการใดวิธีการหนึ่งที่นำมาใช้ในการตีความรัฐธรรมนูญและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

๑) การตีความตามตัวอักษร วิธีการนี้มุ่งไปที่ตัวรัฐธรรมนูญ โดยสนับสนุนการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญอย่างเข้มงวด (strict Constructionism หรืออาจเรียกว่า interpretivism) เน้นการพิจารณาวินิจฉัยและตีความตามตัวอักษร ซึ่งหมายถึงการตีความตามบทบัญญัติที่เขียนไว้หรือแสดงนัยไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญเท่านั้น (are stated or clearly implicit in the Constitution) วิธีการนี้ยังให้ความสำคัญกับความหมายเริ่มแรกของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ (the original meaning of constitutional provisions) พร้อมกับปฏิเสธการตีความตั้งใจหรือเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญของประเทศ (the framer's intent) เพราะไม่แน่นอนเปลี่ยนแปลงได้ง่าย และไม่อาจมองเห็นได้อย่างชัดเจนเท่ากับตัวอักษร ตัวอย่างการตีความตามตัวอักษร เช่น Hugo L. Black เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๓๗ - ค.ศ. ๑๙๗๑ ได้แสดงความเห็นไว้ในปี ค.ศ. ๑๙๖๘ ว่า การแก้ไขเพิ่มเติม

---

[๑๖] Louis Fisher, op. cit., pp. ๕๓-๖๐

รัฐธรรมนูญครั้งที่ ๑ (Amendment ๑) ในปี ค.ศ. ๑๗๙๑ ได้บัญญัติข้อความที่แก้ไขเพิ่มเติมไว้ว่า "รัฐสภาไม่อาจออกกฎหมาย...มาตัดสิทธิเสรีภาพในการพูดหรือการพิมพ์ได้..." ข้อความดังกล่าวมีความหมายชัดเจนตามที่บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรอยู่แล้ว โดยไม่มีข้อยกเว้นใด Black กล่าวหาเพื่อนร่วมอาชีพที่ตีความรัฐธรรมนูญในลักษณะที่ถือได้ว่าเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญใหม่ด้วยตนเองทำให้ผิดไปจากบทบัญญัติที่เขียนไว้เดิม โดยเฉพาะการตีความในส่วนที่ว่า **"รัฐสภาไม่อาจออกกฎหมายใดที่ตัดสิทธิเสรีภาพในการพูด การพิมพ์ การรวมกลุ่ม และการเรียกร้อง เว้นแต่รัฐสภาและศาลสูงสุดของประเทศมีข้อสรุปร่วมกันออกกฎหมายนั้นได้ อีกทั้งต้องเป็นการออกกฎหมายที่เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของการปกครองมากกว่า"** นอกจากนั้น ในปี ค.ศ. ๑๙๗๑ ในคดี Boddie v. Connecticut (๑๙๗๑) Black ไม่ต้องการให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศพิจารณาวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญบนพื้นฐานที่คลุมเครือ ไม่ชัดเจนและเปลี่ยนแปลงได้ ดังเช่นการพิจารณาวินิจฉัยหรือตีความว่าถ้อยคำที่ว่า อะไรคือความสมเหตุสมผล ความยุติธรรม หลักการพื้นฐาน หรือความเหมาะสม แต่ Black สนับสนุนให้ยึดถือบทบัญญัติที่เขียนไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน มิใช่ยึดถือสิ่งที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหลายคิดหรือคาดว่ารัฐธรรมนูญจะหมายความว่าอย่างไร ผู้ยึดถือวิธีการตีความตัวอักษรอย่างมาก (extreme literalists) ถึงกับเรียกร้องให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเฉพาะส่วนที่เป็นข้อความไม่ชัดเจนแทนที่การพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญ โดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ[๑๗]

---

[๑๗] Ibid., pp. ๕๓-๕๔

อีกตัวอย่างหนึ่งของการตีความตามตัวอักษรคือ Roger B. Taney ดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศระหว่างปี ค.ศ. ๑๘๓๖ - ค.ศ. ๑๘๖๔ รวมทั้งเคยดำรงตำแหน่งเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศอีกด้วย ในคดี Dred Scott v. Sandford (๑๘๕๗) ได้ตีความรัฐธรรมนูญว่า ความหมายของคำว่า citizens ในรัฐธรรมนูญของประเทศ มาตรา ๓ ในปีที่ตีความคือปี ค.ศ. ๑๘๕๗ มีความหมายเหมือนกับปี ค.ศ. ๑๗๘๗ คือ ไม่เพียงเป็นคำเดียวกัน แต่มีความหมายเหมือนกันด้วย แม้ต่อมาจะมีผู้ไม่เห็นด้วยคือ Oliver W. Holmes ดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๐๒ - ค.ศ. ๑๙๓๒ ได้ให้เหตุผลแย้งไว้ในคดี Towne v. Eisner (๑๙๑๘) ว่าคำ (a word) หรือการใช้ความหมายของคำไม่อาจมองเห็นและเข้าใจอย่างชัดเจน ดังเช่นการมองทะลุผ่านแก้วคริสตัล (a crystal) รวมทั้งมิใช่สิ่งที่ไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้ แต่คำเกี่ยวข้องกับความคิดที่สามารถเปลี่ยนแปลงและเปลี่ยนความหมายได้หลากหลายตามสถานการณ์และช่วงเวลาที่นำคำนั้นมาใช้[๑๙]

๒) การตีความตามกฎหมายธรรมชาติ เพื่อให้ได้วิธีการสำหรับพิจารณาวินิจฉัยคดีและตีความรัฐธรรมนูญนอกเหนือไปจากการมุ่งไปที่ตัวรัฐธรรมนูญตามวิธีที่หนึ่งดังกล่าวแล้วตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศบางคนมองไปยังส่วนอื่นด้วย โดยกฎหมายธรรมชาตินับเป็นอีกวิธีการหนึ่งที่นำมาใช้ในการพิจาณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญ กล่าวได้ว่ากฎหมายธรรมชาติรวมตลอดทั้งความยุติธรรมตามธรรมชาติ (natural justice) และสิทธิตามธรรมชาติ (natural rights)

---

[๑๙] Ibid.

ของมนุษย์เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นพื้นฐานที่ได้รับการยอมรับกันว่าเกิดขึ้นพร้อมกับมนุษย์ และติดตรึงอยู่ในตัวมนุษย์ตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย มิอาจแยกสิ่งเหล่านี้ออกจากตัวมนุษย์ได้ไม่ว่าในกรณีใดหรือเหตุการณ์ใด ยิ่งไปกว่านั้นหากพิจารณาจากข้อเท็จจริงก็ยังพบว่ารัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกามีวิวัฒนาการมาจากหลักการสำคัญคือ หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ โดยนับแต่เริ่มแรกเป็นต้นมา ตุลาการของรัฐบาลกลางยอมรับในหลักความยุติธรรมดังกล่าว ซึ่งมีลักษณะชัดเจนเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปอย่างเป็นสากล และไม่ควรที่จะถูกละเลย[๑๙] ด้วยเหตุผลเหล่านี้จึงได้มีการนำกฎหมายธรรมชาติมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญด้วย

มีการโต้แย้งเกิดขึ้นเมื่อ James Iredell ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศระหว่างปี ค.ศ. ๑๗๙๐ - ค.ศ. ๑๗๙๙ ได้เขียนความเห็นไว้ในคดี Calder v. Bull (๑๗๙๘) ชักจูงให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญบนพื้นฐานของสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญมากกว่าการยึดถือเพียงหลักกฎหมายธรรมชาติเท่านั้นกล่าวคือ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศจะต้องไม่วินิจฉัยว่ากฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญด้วยเหตุผลเพียงเพราะขัดกับความยุติธรรมตามธรรมชาติ ทั้งนี้เพราะแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายธรรมชาติและความยุติธรรมตามธรรมชาติขาดหลักเกณฑ์ที่แน่นอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับความสามารถและความบริสุทธิ์ของมนุษย์แตกต่างกันทำให้ไม่อาจนำกฎหมายธรรมชาติมาใช้กับทุกคน

---

[๑๙] Ibid., pp. ๕๕

ต่อมาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศที่สนับสนุนการตีความตามกฎหมายธรรมชาติได้แก้ต่างไว้ในคดี Furman v. Gergia (๑๙๗๒) และคดี Gregg v. Grorgia (๑๙๗๖) มีสาระสำคัญว่า ได้มีการนำกฎหมายธรรมชาติมาใช้ในการตีความเมื่อเกี่ยวข้องกับวลีหรือข้อความที่คลุมเครือไม่ชัดเจน เช่น กระบวนการยุติธรรม การปกป้องคุ้มครองอย่างเสมอภาค การจับกุมและตรวจค้นอย่างขาดเหตุผล ตลอดจนการลงโทษที่โหดร้ายและผิดปกติ เป็นต้น ไม่เพียงเท่านั้น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ต่อต้านการลงโทษประหารชีวิตได้ให้เหตุผลในทิศทางที่นำกฎหมายธรรมชาติและความยุติธรรมตามธรรมชาติมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยและตีความว่า การประหารชีวิตเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งได้รับการปกป้องคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญของประเทศทั้งยังขัดต่อศีลธรรมของสังคมที่เจริญแล้วอีกด้วย นอกจากนี้ ในคดี Rosenblatt v. Baer (๑๙๖๖) ยังแสดงให้เห็นว่ากฎหมายว่าด้วยการทำให้เสียชื่อเสียงได้ยกร่างขึ้น มิใช่เนื่องมาจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศครั้งที่ ๑ แต่เนื่องจากสอดคล้องกับแนวคิดพื้นฐานที่เห็นถึงความสำคัญของศักดิ์ศรีและคุณค่าของความเป็นมนุษย์ที่มีอยู่โดยธรรมชาติในมนุษย์ทุกคน รวมทั้งแนวคิดที่เป็นรากฐานของความโอบอ้อมอารีและเสรีภาพ

Felix Frankfurter เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๓๙ - ค.ศ. ๑๙๖๒ ได้แสดงความเห็นที่สนับสนุนการพิจารณาวินิจฉัยและตีความตามกฎหมายธรรมชาติโดยคัดค้านผู้กล่าวว่า การตีความข้อความที่คลุมเครือไม่ชัดเจน เช่น กระบวนการยุติธรรม โดยนำกฎหมายธรรมชาติมาใช้นั้น มีลักษณะเป็นการพิจารณาวินิจฉัยหรือตีความรัฐธรรมนูญตามอำเภอใจแต่ต่อมา

Hugo L. Black ได้วิจารณ์ Frankfurter อย่างรุนแรงไว้ในคดี Griswold v. Connecticut (๑๙๖๕) ซึ่งยกเลิกกฎหมายของมลรัฐว่าด้วยการประกาศห้ามยาคุมกำเนิดว่า Frankfurter ใช้มาตรฐานในการตีความรัฐธรรมนูญ โดยอาศัยพื้นฐานของกฎหมายธรรมชาติ มิใช่กฎหมายรัฐธรรมนูญ วิธีการเช่นนี้การได้เปิดโอกาสให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญ โดยใช้ปรัชญาส่วนตัวของแต่ละคน[๒๐]

๓) **การตีความตามประวัติศาสตร์** เพื่อช่วยให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญชัดเจนยิ่งขึ้นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้นำการวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์มาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญ ความสำคัญของประวัติศาสตร์ส่วนหนึ่งเห็นได้จาก Willard Hurst นักประวัติศาสตร์ทางกฎหมายมองประวัติศาสตร์ด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของสหรัฐอเมริกาว่าเป็นหลักฐานทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องและมีคุณค่าสำหรับการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญไม่เพียงเท่านั้น Sandra D. O'Connor ผู้หญิงคนแรกที่ดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๘๕ เป็นต้นมา ได้ให้ความเห็นไว้ในคดี Wallace v. Jaffree (๑๙๘๕) ว่า เมื่อเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญไม่ชัดเจนจะต้องใช้ทั้งประวัติศาสตร์และเหตุผลในการพิจารณาวินิจฉัยและตีความอีกทั้งในคดี Pensacola Telegraph Co. v. Western Union Telegraph (๑๘๗๗) ได้มีคำวินิจฉัยว่าความหมายของคำว่า การพาณิชย์ระหว่างมลรัฐ (interstate commerce) ไม่อาจจำกัดเฉพาะวิธีการทำการค้าทั้งหลายที่มีอยู่ในเวลาที่รัฐธรรมนูญของประเทศประกาศใช้เท่านั้น ต้องพิจารณาประวัติความเป็นมาของคำดังกล่าว

[๒๐] Ibid

ควบคู่ไปกับความเจริญก้าวหน้าของประเทศ โดยครอบคลุมถึงการติดต่อค้าขายในอดีตแต่ละช่วงเวลาด้วย นับจากรถม้าโดยสารถึงเรือยนต์ที่ขับเคลื่อนด้วยพลังไอน้ำ และจากทางรถไฟถึงโทรเลข ในปี ค.ศ. ๑๙๒๐ Oliver W. Holmes ดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๐๒ - ค.ศ. ๑๙๓๒ ได้เขียนไว้ในคดี Missouri v. Holland (๑๙๒๐) คดีที่ยื่นต่อศาลจะต้องพิจารณาวินิจฉัยจากประสบการณ์ทั้งหมดของตุลาการ มิใช่เฉพาะสิ่งที่เคยกล่าวไว้เมื่อหนึ่งร้อยปีมาแล้ว[๒๑]

ความคิดเห็นหลักของนักสังคมศาสตร์นับว่ามีอิทธิพลต่อการให้ความยุติธรรม นั่นก็คือไม่เพียงข้อมูลทางกฎหมายเท่านั้น แต่บ่อยครั้งที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้นำข้อมูลสังเกตทางกฎหมายที่เขียนโดยผู้เชี่ยวชาญทางสังคมศาสตร์ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายอนุรักษ์นิยมหรือเสรีนิยมมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยหรือตีความรัฐธรรมนูญด้วย ตัวอย่างเช่น ปรัชญาหรือทฤษฎีทางสังคมศาสตร์ของดาร์วิน (Darwinism) ซึ่งมีมาตั้งแต่ปลายคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ และต่อเนื่องคริสต์ศตวรรษที่ ๒๐ ประเทศที่มีนโยบายเศรษฐกิจและแบบเสรี (laissez - faire state) ได้นำทฤษฎีนี้มาใช้ และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญก็ได้นำทฤษฎีนี้มาใช้ประกอบการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญด้วย โดยเฉพาะการตีความเกี่ยวกับเสรีภาพในการทำสัญญา (liberty of contract) [๒๒]

เป็นที่น่าสังเกตว่า การตีความตามประวัติศาสตร์มีข้อจำกัดที่สำคัญคือ ในบางครั้งการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญ เป็นการมองย้อนไปในอดีตเฉพาะเพื่อค้นหาเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญของประเทศเท่านั้น ผนวกกับคดี Alfred H. Kelly (๑๙๖๕) ได้แสดงให้

---

[๒๑] Ibid., pp. ๕๕-๕๖

[๒๒] Ibid., pp. ๕๖

เห็นว่าความพยายามในการค้นหาเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญก็เป็นเรื่องซับซ้อน อาจทำให้ได้ข้อมูลที่ไม่สมบูรณ์ไม่น่าเชื่อถือ และทำให้เกิดความสงสัยได้ เป็นต้นว่า จะเลือกดูสถานการณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญคนใดและในช่วงเวลาใดของผู้ร่างคนนั้น การแปลเจตนารมณ์เป็นการพิจารณาจากจดหมาย บันทึกส่วนตัว หรือบันทึกประจำวันของผู้ร่างเท่านั้นหรือ การแปลเจตนารมณ์จากการประชุมเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญในอดีตจะนำมาเฉพาะการประชุมใหญ่ ในบางมลรัฐเท่านั้นหรือ รวมทั้งจะนำประวัติศาสตร์เกี่ยวกับสหราชอาณาจักรการเป็นอาณานิคมและประวัติศาสตร์ในยุคเริ่มแรกของประเทศมาพิจารณามากน้อยเพียงใด เหล่านี้ส่งผลให้ความพยายามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศในการนำหลักฐานทางประวัติศาสตร์มาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญถูกโต้แย้ง โดยนักประวัติศาสตร์บางส่วนว่าเป็นเพียงความพยายามของสำนักงานกฎหมายเพื่อนำเสนอความเห็นอีกแง่มุมหนึ่งเท่านั้น[๒๓]

๔) **การตีความโดยเลือกสิ่งที่ดีที่สุด** หมายถึงการไม่ยึดถือและไม่นำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศในอดีตมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญแต่จะหาสิ่งที่ดีที่สุดในแต่ละเวลาหรือสภาพการณ์มาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยและตีความสำหรับรัฐธรรมนูญที่เปิดโอกาสให้ตีความตามวิธีนี้ได้ต้องเป็นรัฐธรรมนูญที่สามารถนำไปใช้ได้ในยุคสมัยต่อ ๆ ไป (future generations) และต้องเขียนด้วยภาษาที่ยืดหยุ่นได้ นอกจากนี้ถ้ารัฐธรรมนูญมิได้ระบุเวลาไว้ว่าบทบัญญัติใดใช้เฉพาะในเวลาใดแล้ว ก็หมายความว่า สามารถนำรัฐธรรมนูญไปปรับใช้หรือตีความเพื่อให้ได้สิ่งที่ดีที่สุดได้ทุกเวลา กล่าว

---

[๒๓] Ibid.

โดยย่อเป็นลักษณะของการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญตามสภาพการณ์

Benjamin N. Cardozo ดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๓๒ - ค.ศ. ๑๙๓๘ ได้อธิบายสนับสนุนว่าการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศเป็นลักษณะของการเลือกสิ่งที่ดีที่สุด ซึ่งมาจากการผสมผสานกันของวิธีการด้านปรัชญา ประวัติศาสตร์ ประเพณีนิยม เหตุผล และสังคมวิทยา[๒๔] ขณะเดียวกันการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศยังต้องเผชิญกับแรงกดดันต่าง ๆ อีก ไม่ว่าจะเป็นข้อจำกัดด้านเวลา ด้านการเมือง การตรวจสอบข้อมูล การทบทวนคำวินิจฉัยในอดีตทั้งหลายตลอดจนการวิจัยเบื้องต้น[๒๕]

โดยทั่วไปตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศพยายามที่จะให้เกียรติคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในอดีตด้วยการยึดถือหรือนำมาเป็นแนวทางในการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญ ถึงแม้ว่าคำวินิจฉัยในอดีตจะมีหลากหลายและมีความเห็นที่โต้เถียงได้ก็ตาม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศที่ไม่สนับสนุนให้นำคำวินิจฉัยในอดีตมาใช้มีความคิดเห็นว่า ในบางครั้งบรรพบุรุษหรือตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศอาจสร้างความยุติธรรมลวงตา (judicial gloss) ขึ้น แต่เมื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศได้สาบานที่จะสนับสนุนและพิทักษ์รักษารัฐธรรมนูญของประเทศไว้แล้ว จึงไม่ควรยึดถือความยุติธรรมลวงตาดังกล่าว[๒๖] ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

---

[๒๔] Ibid., p. ๕๗

[๒๕] Ibid., pp. ๕๗-๕๘

[๒๖] Ibid., pp. ๕๗

สูงสุดของประเทศส่วนใหญ่เชื่อว่าเป็นการขาดความรับผิดชอบถ้าตนเองไม่อาจแก้ไขคำวินิจฉัยในอดีตที่ผิดพลาด และหากมีการกลับคำวินิจฉัยในอดีต แม้จะได้รับชื่อเสียงเพิ่มมากขึ้น แต่สิ่งที่ทำให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศลำบากใจเริ่มแรกคือ ความเต็มใจที่จะยอมรับความผิดพลาดในการวินิจฉัยของตนเอง[๒๗] สำหรับ Robert H. Jackson เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๔๑ - ค.ศ. ๑๙๕๔ ในคดี Massachusetts v. United States (๑๙๔๘) ปฏิเสธที่จะผูกมัดตนเองไว้กับคำวินิจฉัยในอดีต แม้ว่าคำวินิจฉัยในอดีตนั้นจะเป็นของตนเองก็ตาม พร้อมกับให้เหตุผลว่า ไม่มีเหตุผลใดที่วันนี้ตนเองจะต้องรู้สึกว่าได้กระทำความผิด อันเนื่องจากเมื่อวานนี้ตนเองได้กระทำความผิดอย่างไม่ตั้งใจ กล่าวได้ว่าการลบล้างหรือกลับคำวินิจฉัยในอดีตทั้งหมดอย่างสมบูรณ์มีให้เห็นอย่างน้อยมาก บ่อยครั้งเป็นลักษณะของการปฏิเสธคำวินิจฉัยในอดีตบางส่วน หรือเป็นการแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างไปจากคดีที่วินิจฉัยในอดีต การลบล้างอย่างเงียบหรือการใช้เทคนิคในการลบล้างคำวินิจฉัยในอดีต ดังกล่าวได้ทำให้ Black ในคดี Hood & Sons v. Du Mond (๑๙๔๙) แสดงความเห็นเปรียบเทียบไว้ว่า มีลักษณะเหมือนการฝังศพอย่างชาญฉลาด ซึ่งสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี โดยไม่มีการประกอบพิธี และไม่มีคำกล่าวสรรเสริญของทายาท แม้จะทำให้เกิดความขัดแย้งทางกฎหมาย และความไม่แน่นอนต่อผู้เกี่ยวข้อง ผู้ตีความ ผู้บังคับใช้ และผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย[๒๘]

---

[๒๗] Ibid.

[๒๘] Ibid.

ในส่วนของฝ่ายตรงกันข้ามซึ่งต้องการให้นำคำวินิจฉัยในอดีตมาใช้เป็นแนวทางมีตัวอย่างเช่น Owen J. Roberts เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๓๐ - ค.ศ. ๑๙๔๕ ในคดี Smith v. Allwright (๑๙๔๔) ได้แสดงความเห็นว่าการไม่นำคำวินิจฉัยในอดีตมาใช้มีแนวโน้มจะทำให้คำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเหมือนตั๋วรถไฟที่ใช้ได้เฉพาะวันเดียวและขบวนเดียวเท่านั้น โปรดดูสรุปสาระสำคัญในตารางที่ ๓

ตารางที่ ๓ สรุปสาระสำคัญของวิธีการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาตามแนวคิดของ Louis Fisher

สรุปสาระสำคัญของวิธีการพิจารณาวินิจฉัย และตีความรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาตามแนวคิดของ Louis Fisher				
วิธีการ	๑) การตีความตามตัวอักษร	๒) การตีความตามกฎหมายธรรมชาติ	๓) การตีความประวัติศาสตร์	๔) การตีความโดยเลือกสิ่งที่ดีที่สุด
ความสำคัญ	มุ่งไปที่ตัวรัฐธรรมนูญโดยสนับสนุนการตีความรัฐธรรมนูญอย่างเข้มงวดเน้นการตีความตามตัวอักษร ซึ่งหมายถึงการตีความตามบทบัญญัติที่เขียนไว้หรือแสดงนัยไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญเท่านั้น	นำกฎหมายธรรมชาติ ความยุติธรรมตามธรรมชาติ และสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นพื้นฐานที่ได้รับการยอมรับกันว่าเกิดขึ้นพร้อมกับมนุษย์และติดตรึงอยู่ในตัวมนุษย์ตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตายมาใช้ในการตีความ	นำการวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์มาใช้ในการตีความ	ไม่ยึดถือและไม่นำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในอดีตมาใช้ตีความ แต่จะหาสิ่งที่ดีที่สุด ในแต่ช่วงเวลาหรือสภาพการณ์มาใช้ในการตีความ

สำหรับวิธีการหรือแนวทางการพิจารณาวินิจฉัยหรือตีความรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญไทย มีตัวอย่างปรากฏอยู่ในคำวินิจฉัยส่วนบุคคล (คำวินิจฉัยที่ ๓๖/๒๕๔๒ วันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๒) เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยสถานภาพของการเป็นรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) หรือกรณีเนวิน ในกรณีนี้ มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยจำนวน ๑๓ คน แต่มีจำนวน ๙ คน ที่เขียนคำวินิจฉัยส่วนบุคคลเกี่ยวข้องโดยตรงกับวิธีการพิจารณาวินิจฉัยหรือตีความรัฐธรรมนูญ ดังสรุปสาระสำคัญไว้ในตารางที่ ๔

ตารางที่ ๔ สรุปสาระสำคัญของคำวินิจฉัยที่ ๓๖/๒๕๔๒ กรณีเนวิน เฉพาะคำวินิจฉัยส่วนบุคคลของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๙ คน ที่เขียนคำวินิจฉัยเกี่ยวข้องโดยตรงกับวิธีการพิจารณาวินิจฉัยหรือตีความรัฐธรรมนูญ

ชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	สรุปสาระสำคัญของคำวินิจฉัยส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับวิธีการพิจารณาวินิจฉัยหรือการตีความรัฐธรรมนูญ	คำวินิจฉัย
๑.นายชัยอนันต์ สมุทวณิช	๑) "ความขัดแย้งหรือความคลุมเครือไม่ชัดเจนที่เกิดจากบทบัญญัติต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องพิจารณาจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ" ซึ่ง "สะท้อนจากตัวรัฐธรรมนูญเอง คือจากบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้และจากเจตนารมณ์ของผู้ร่างและผู้มีส่วนพิจารณาอนุมัติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญนั้น" ๒) "ศาลรัฐธรรมนูญจักต้องพิจารณาวินิจฉัยสถานภาพของรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มิใช่สถานภาพของบุคคลตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญา เพราะนั่นเป็นกระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรม กระบวนการพิจารณาของศาลไม่เกี่ยวข้อง	ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุด

ชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	สรุปสาระสำคัญของคำวินิจฉัยส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับวิธีการพิจารณาวินิจฉัยหรือการตีความรัฐธรรมนูญ	คำวินิจฉัย
	กับสถานภาพของรัฐมนตรี ส่วนกระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวข้องโดยตรงต่อสถานภาพของรัฐมนตรีของนายเนวิน จึงต้องวินิจฉัยตามลายลักษณ์อักษรของตัวบทของรัฐธรรมนูญเท่านั้น" ๓) "การสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีมีเฉพาะเงื่อนไขคือการต้องคำพิพากษาให้จำคุก ไม่เกี่ยวกับเงื่อนเวลาของการมีคำพิพากษานั้น กล่าวคือ ไม่ว่าจะต้องคำพิพากษาเมื่อใดหากผู้ต้องคำพิพากษานั้นมีสถานภาพของการเป็นรัฐมนตรีก็ต้องสิ้นสถานภาพนั้นไป จะนำเงื่อนไขของกฎหมายเกี่ยวกับการต้องโทษ (รวมทั้งการจำคุกจริง) มาประยุกต์ใช้ไม่ได้"	
๒.นายอนันต์ เกตุวงศ์	๑) "รัฐธรรมนูญมิได้ระบุเงื่อนไขในมาตรา ๒๑๖ (๔) เป็นอย่างอื่น เช่นการรอการลงโทษไว้ หรือเว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษไว้แต่ประการใด การตีความตามตัวอักษรต้องยุติลงตามมาตราดังกล่าวเท่านั้น การจะยกเอาการรอการลงโทษมาพิจารณาเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่มีลายลักษณ์อักษรปรากฏอยู่อย่างชัดเจนแล้วนั้นไม่มีเหตุผลที่จะกระทำได้"	ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุด
๓.นายโกเมน ภัทรภิรมย์	"คำว่า "ต้องคำพิพากษาให้จำคุก" เป็นคำในกฎหมายอาญาที่นำมาบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๖ (๔) การจำคุกเป็นโทษทางอาญาอย่างหนึ่ง จึงต้องคำนึงถึงหลักกฎหมายทางอาญาประกอบด้วย"	ความเป็นรัฐมนตรีไม่สิ้นสุด
๔.นายมงคล สระฏัน	๑) "การตีความกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดต้องยึดถือแนวการตีความกฎหมายมหาชนเป็นหลัก คือ ยึดเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญยิ่งกว่าถ้อยคำตัวอักษร การค้นหาเจตนารมณ์ดังกล่าว ต้องพิจารณาถึงความเข้าใจหรือเจตนาของผู้ร่างในขณะทำการร่างรัฐธรรมนูญว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๔๐ มีเจตนารมณ์อย่างใด หากผู้ร่างได้ใช้ถ้อยคำตาม	ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุด

ชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	สรุปสาระสำคัญของคำวินิจฉัยส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับวิธีการพิจารณาวินิจฉัยหรือการตีความรัฐธรรมนูญ	คำวินิจฉัย
	รัฐธรรมนูญฉบับก่อน เจตนาของผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับก่อนสามารถนำมาใช้เทียบเคียงได้ ตลอดจนความเห็นของนักกฎหมายในอดีตก็สามารถนำมาเทียบเคียงสู่การตีความของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้เช่นกัน" ๒) การต้องคำพิพากษาให้จำคุกรวมถึงการลงโทษด้วย เนื่องจาก "หนังสืออธิบายรัฐธรรมนูญของนายหยุด แสงอุทัย นักกฎหมายและผู้เกี่ยวข้องใกล้ชิดการร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๔๙๒ กล่าวว่า รัฐมนตรีต้องคำพิพากษาโทษจำคุก แม้ศาลรอการลงอาญา ก็ขาดจากตำแหน่งรัฐมนตรี และคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มีความเห็นว่ารัฐมนตรีต้องคำพิพากษาโทษจำคุกต้องพ้นตำแหน่งโดยไม่มีข้อยกเว้นแม้ศาลรอการลงอาญา เรื่องดังกล่าวนี้สามารถนำมาเทียบเคียงกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๑๖ (๔) ซึ่งปรากฏหลักฐานชัดแจ้งว่า กรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้ชี้ถึงเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา ๒๑๖ (๔) รัฐมนตรีต้องคำพิพากษาโทษจำคุกแม้ศาลรอการลงโทษให้ต้องพ้นจากตำแหน่ง"	
๕.นายประเสริฐ นาสกุล	๑) "รัฐมนตรีมีคำปรารภว่า จะต้องกำหนดกฎเกณฑ์สำคัญที่กระจ่างแจ้ง หมายความว่า ถ้ารัฐธรรมนูญบัญญัติเพียงว่า "ต้องคำพิพากษา" ต้องไม่ขยายความเป็น "ต้องคำพิพากษาถึงที่สุด" และ "ลงโทษจำคุก" ต้องไม่ขยายความเป็น "ยกเว้นการรอการลงโทษหรือถูกลงโทษจำคุกจริง" ด้วย" ๒) "มีรายงานการประชุมคณะกรรมาธิการ และรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญยืนยันคำว่า "ต้องคำพิพากษาให้จำคุก" นั้นเพียงคำพิพากษาของศาลให้จำคุก แม้ว่าคำพิพากษานั้นจะไม่ถึงที่สุด และศาลให้รอการลงโทษจำคุกไว้ก็ตาม ความเป็นรัฐมนตรีก็สิ้นสุดลง"	ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุด

ชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	สรุปสาระสำคัญของคำวินิจฉัยส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับวิธีการพิจารณาวินิจฉัยหรือการตีความรัฐธรรมนูญ	คำวินิจฉัย
	๓) "จะนำหรืออ้างบทบัญญัติของกฎหมายลักษณะอาญาประมวลกฎหมายอาญาหรือคำพิพากษาศาลฎีกามาขยายหรือตัดทอนความสำคัญในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยผู้ใช้กฎหมายอ้างว่า รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติขาดหรือเกินไปจะกระทำมิได้ เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ"	
๖. พลโท จุล อติเรก	๑) "รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติความหมายของคำว่า "คำพิพากษา" และคำว่า "จำคุก" ไว้จึงจำต้องพิจารณาตามกฎหมายอื่นก็คือ คำพิพากษาของศาลในกระบวนการยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่ได้จัดตั้งขึ้น"	ความเป็นรัฐมนตรีไม่สิ้นสุด
๗. นายอิสสระ นิติทัณฑ์ ประภาศ	"ไม่มีถ้อยคำใด ๆ ในมาตรา ๒๑๖ (๔) ที่แสดงให้เห็นว่าคำพิพากษาที่กล่าวถึงในบทบัญญัตินี้หมายถึงคำพิพากษาที่ยังไม่ถึงที่สุด จึงต้องตีความว่า คำพิพากษาที่กล่าวถึงในบทบัญญัติดังกล่าวหมายถึง คำพิพากษาถึงที่สุดซึ่งจะสอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นมูลฐานของบุคคลที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๓ วรรคสองว่า ก่อนมีคำพิพากษาถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดจะปฏิบัติบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้"	ความเป็นรัฐมนตรีไม่สิ้นสุด
๘. นายปรีชา เฉลิมวณิชย์	๑) ผู้วินิจฉัยใช้หลักเกณฑ์ ๔ ประการประกอบกัน คือ (๑) อาศัยตัวบทมาตราในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (๒) อาศัยคำพิพากษาของศาลยุติธรรม (๓) อาศัยทฤษฎีการตีความกฎหมายอาญาทางตำรา และ (๔) อาศัยเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญหรือหลักฐานในการร่าง ๒) "สสร. ก็มิได้มีมติชัดเจนว่าความเป็นรัฐมนตรีจะสิ้นสุดลง เมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุกแม้ศาลจะรอการลงโทษไว้ก็ตาม เพียงแต่มีผู้อธิบายว่ารวมถึงด้วยเท่านั้น จะถือเอาเองว่าสภาร่างรัฐธรรมนูญทั้งหมดมีเจตนารมณ์ให้เป็นเช่นนั้นมิได้"	ความเป็นรัฐมนตรีไม่สิ้นสุด

ชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	สรุปสาระสำคัญของคำวินิจฉัยส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับวิธีการพิจารณาวินิจฉัยหรือการตีความรัฐธรรมนูญ	คำวินิจฉัย
	๓) "การตีความ "ต้องคำพิพากษาให้จำคุก" ให้มีความหมายครอบคลุมถึงกรณีการรอลงโทษจำคุกด้วยนั้น ย่อมทำให้เสียหลักการทางนิติศาสตร์ และจะทำให้หลักการปกครองโดยกฎหมายหรือความเป็นนิติรัฐสูญเสียความศักดิ์สิทธิ์ไปจะเกิดการอ้างเหตุผลในเชิงรัฐศาสตร์แก้ไขข้อบกพร่องของกฎหมายแทนหลักนิติศาสตร์ ศาลรัฐธรรมนูญก็จะกลายเป็นเครื่องมือทางการเมืองอย่างหนึ่งโดยคำนึงถึงแต่ความพอใจหรือถูกใจของสื่อมวลชนหรือกระแสในสังคมเป็นหลัก"	
๙.นายสุจินดา ยงสุนทร	๑) บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับเรื่องการพ้นจากตำแหน่งของบุคคลในตำแหน่งต่าง ๆ "แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญต้องการบัญญัติหลักเกณฑ์และมาตราฐานไว้อย่างเคร่งครัดเป็นพิเศษ สำหรับเฉพาะบุคคลในกลุ่มที่จำกัด" ซึ่งรวมทั้งประธานและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ "หลักเกณฑ์และมาตรฐานเหล่านี้ เป็นเรื่องของกฎหมายรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะไม่มีส่วนเกี่ยวเนื่องกับหลักกฎหมายอาญาใด ๆ ทั้งสิ้น" ๒) "การตีความคำว่า "ต้องคำพิพากษาให้จำคุก"... ว่าหมายถึงการจำคุกจริงนั้น มีผลเท่ากับเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้" ๓) "คำวินิจฉัยนี้อาศัยการตีความตามตัวบทหรือลายลักษณ์อักษรของรัฐธรรมนูญ ซึ่งแสดงความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดแจ้งพอสมควรแล้ว และเป็นการตีความที่สอดคล้องกับความเข้าใจและเจตนารมณ์ของผู้เกี่ยวข้องในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ดังจะเห็นได้จากคำอภิปรายในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญและในชั้นกรรมาธิการต่าง ๆ เกี่ยวกับความหมายของคำว่า "ต้องคำพิพากษาให้จำคุก""	ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุด

๓. บทสรุป

หลักจากการพิจารณาศึกษาวิธีการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของสหรัฐอเมริกาและศาลรัฐธรรมนูญไทยแล้ว ทำให้สรุปได้ดังนี้

๓.๑ การพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญมีความสำคัญต่อศาลรัฐธรรมนูญเองรวมทั้งต่อบุคคลและองค์กรที่เกี่ยวข้อง ความสำคัญต่อศาลรัฐธรรมนูญปรากฏให้เห็นในลักษณะที่ช่วยรักษาความเป็นเอกภาพของสถาบัน เกียรติยศชื่อเสียง และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ[๒๙] ส่วนสำคัญต่อบุคคลและองค์กรที่เกี่ยวข้องเกิดขึ้นในลักษณะที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันต่อการใช้อำนาจของรัฐบาลทุกระดับส่งผลต่อแนวคิดของเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ พร้อมทั้งมีส่วนสำคัญต่อการถ่วงดุลอำนาจในการปกครองประเทศ และการกำหนดนโยบายของประเทศ การพิจารณาวินิจฉัยคดีและตีความรัฐธรรมนูญมิใช่เรื่องง่าย แม้ศาลรัฐธรรมนูญจะได้ศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในรายละเอียดมาแล้วก็ตาม เพราะรัฐธรรมนูญเป็นสิ่งที่ฝังติดอยู่ในจิตใจของคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาซึ่งเสียชีวิตไปนานแล้ว[๓๐] อย่างไรก็ดีจำเป็นต้องนำวิธีการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญมาประยุกต์ใช้มากกว่าการเดาความคิดของคณะผู้ร่าง วิธีการดังกล่าวเป็นศิลปะอย่างหนึ่งซึ่งในบางครั้งเกี่ยวข้องกับความเข้าใจความหมายในถ้อยคำของรัฐธรรมนูญอย่างมากทั้งในด้านสร้างสรรค์และด้านการเมือง ประกอบกับรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องทำคำวินิจฉัยและเผยแพร่ต่อสาธารณะ

---

[๒๙] Ibid., P. ๕๘

[๓๐] Ibid.

ตุลการศาลรัฐธรรมนูญจึงจำเป็นต้องมีความสามารถในการเขียนคำวินิจฉัยที่สามารถอธิบายพร้อมให้เหตุผลที่สร้างความชัดเจนในเรื่องบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องปัญหาซับซ้อนทั้งในแง่ข้อเท็จจริงและแง่กฎหมาย ตลอดจนคำวินิจฉัยที่เป็นข้อยุติ

๓.๒ ไม่มีวิธีการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญวิธีการใดวิธีการหนึ่งเป็นที่ยอมรับและได้รับการยกย่องจากของทุกฝ่ายโดยไม่ถูกโต้แย้ง แต่ละวิธีการมีจุดเด่น จุดด้อยด้วยกันทั้งสิ้น ขึ้นอยู่กับมุมมองของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคนหรือแต่ละฝ่ายการพิจารณาวินิจฉัยคดีและการตีความรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญจึงมีลักษณะเป็นการผสมผสานหลายวิธีการเข้าด้วยกัน และอาจกล่าวได้ว่า วิธีการที่ศาลรัฐธรรมนูญ นำมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีและตีความรัฐธรรมนูญนั้น ก้าวไปไกลมากกว่าแนวคิดที่เป็นเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ เปรียบเทียบได้กับตัวอย่างที่ว่า ถ้าใครคนใดคนหนึ่งนำดินสอสีหลายสีหลายแท่งไปทำเครื่องหมายลงบนข้อความหรือในคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่ง โดยใช้ดินสอสีแต่ละสีทำเครื่องหมายลงบนแต่ละวิธีการที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนำมาใช้ เมื่อเสร็จสิ้นก็จะพบว่ามีมากมายหลายสี เช่นนี้เป็นการแสดงให้เห็นว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้นำหลายวิธีการมาใช้ ไม่ว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคนนั้นจะเป็นผู้มีแนวคิดปฏิรูปหรือเป็นผู้เชื่อถือยึดมั่นในเจตนารมณ์เริ่มแรกของคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญก็ตาม[๓๑] ในเวลาเดียวกันศาลรัฐธรรมนูญยังจะต้องเผชิญกับแรงกดดันต่าง ๆ อย่างหลีกเลี่ยงได้ยากเป็นต้นว่า ข้อจำกัด

---

[๓๑] Ibid.

ด้านเวลา ด้านการเมือง การตรวจสอบข้อมูล การทบทวนคำวินิจฉัยในอดีตทั้งหลาย และการวิจัยเบื้องต้น ศาลรัฐธรรมนูญจะได้รับการยกย่องอย่างสูงจากประชาชนก็ต่อเมื่อผลของการผสมผสานหลายวิธีการนั้นเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับควาามต้องการของประชาชนโดยส่วนรวมพร้อมทั้งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ประเทศชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิรูปการเมืองของประเทศในกรณีของไทย สำหรับสหรัฐอเมริกานั้นในบรรดาองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยทั้ง ๓ ฝ่าย ศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดของประเทศน่าที่จะเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการที่อ่อนแอที่สุด แต่ตรงกันข้ามกลับได้รับการยกย่องอย่างสูงจากประชาชนโดยเฉพาะคำวินิจฉัยหรือการตีความรัฐธรรมนูญที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและเจตนารมณ์ประเทศชาติ[๓๒]

๓.๓ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแม้จะผูกพันบุคคลหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง แต่ก็อาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้โดยคำวินิจฉัยล่าสุด สำหรับประเทศไทย ในอนาคตจะเกิดการกลับคำวินิจฉัยในอดีต โดยปฏิเสธคำวินิจฉัยในอดีตบางส่วนและเป็นการกลับคำวินิจฉัยอย่างเงียบไม่ทำให้เกิดความเสื่อมเสียต่อคำวินิจฉัยเดิมมากเกินไป ลักษณะที่จะเกิดในอนาคตเช่นนี้ เป็นวิธีการพิจารณาวินิจฉัยหรือตีความรัฐธรรมนูญในลักษณะกว้างหรือขยายความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมากขึ้น

๓.๔ แหล่งที่มาของข้อมูลที่นำมาใช้ในวิธีการพิจารณาวินิจฉัยและตีความรัฐธรรมนูญทั้งหลายได้มาจากภายในและภายนอกรัฐธรรมนูญ (sources within the constitution sources outside the constitution) ข้อมูลจากภายในรัฐธรรมนูญ เช่น ดูจากคำปรารภ การจัดหมวด เครื่องหมาย

---

[๓๒] George T. Felkenes. op, cit., pp. ๙ - ๑๐

วรรคตอน และบทเฉพาะกาล ส่วนข้อมูลจากภายนอก เช่น ดูจากความเป็นมาแนวคิดหรือทฤษฎีที่นำมาใช้ รายงานการประชุมของคณะกรรมาธิการ และรัฐธรรมนูญฉบับก่อน เป็นต้น

๓.๕ วิธีการพิจารณาวินิจฉัยหรือตีความรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจยึดถือแต่เพียงความยุติธรรมเท่านั้น จะต้องปราศจากความเคลือบแคลงสงสัยของประชาชนด้วย

๓.๖ ได้มีการตรวจสอบ ติดตาม วิพากษ์วิจารณ์ และวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ โดยประชาชนและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญด้วยกันเองอย่างต่อเนื่องและกว้างขวางพอสมควรภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย เช่นนี้เป็นลักษณะที่สอดคล้องกับหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ราชการของศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ถือว่าเป็นการละเมิดอำนาจหรือดูหมิ่นศาลรัฐธรรมนูญ

๓.๗ ถ้าวิธีการที่ศาลรัฐธรรมนูญนำมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีหรือตีความรัฐธรรมนูญไม่เหมาะสม ก็อาจส่งผลให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ศาลรัฐธรรมนูญหรือคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในแง่ลบได้ เป็นต้นว่า

๓.๗.๑ ศาลรัฐธรรมนูญเป็นหน่วยงานหนึ่งของรัฐบาล หรือตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางคนเป็นคนของรัฐบาล หรือคำวินิจฉัยหรือการตีความรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญบางครั้งมีลักษณะไม่เป็นระบอบประชาธิปไตย

๓.๗.๒ ทั้งที่ไม่มีอำนาจ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ใช้อำนาจในการบัญญัติหรือแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วยการตีความรัฐธรรมนูญไปในทิศทางที่บัญญัติหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญ (judges make law in the process of interpreting it) อันเป็นลักษณะทำนองเดียวกับ

หลักการของศาลรัฐธรรมนูญที่ว่า ตุลาการเป็นผู้บัญญัติกฎหมาย (judges make law)

๓.๗.๓ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางคนมีความปรารถนาที่เบี่ยงเบนกฎหมายไปตามอารมณ์หรือตามความอำเภอใจของตน (desire to bend the law to their individual whims) อันเป็นวิธีการพิจารณาวินิจฉัยหรือตีความรัฐธรรมนูญ โดยใช้ปรัชญาส่วนตัวของแต่ละคน มิใช่ยึดถือรัฐธรรมนูญ

๓.๗.๔ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางคนมีความเฉียบคมและชำนาญในการทำให้ผู้อ่านคล้อยตามด้วยการนำ**ประเด็นที่ดูดีและเป็นประโยชน์ต่อตนมาเขียนอธิบายเป็นคำวินิจฉัย แสดงความเห็นหรือให้เหตุผลทางกฎหมายอย่างคลุมเครือ** (to depict even dimly the subtleties of the judicial process) [๓๓]

---

[๓๓] William C. Louthan, op, cit., p. ๑๔๓

บรรณานุกรม

คำวินิจฉัยที่ ๓๖/๒๕๔๒ วันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๒. ***ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ ๑๑๖ ตอนที่ ๖๗ ก วันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๒.***

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐. ***ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ ๑๑๔ ตอนที่ ๕๕ ก วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐.***

George T. Felkenes. **Constitutional Law for Criminal Justice.** Second Edition, Englewood Ciliffs, New Jersey : Prentice Hall, ๑๙๘๘.

John Schmidhauser, **Constitutional law in the Political Process.** Chicago: Rand Mcnally, ๑๙๖๓.

Louis Fisher, **American Constitutional Law.** New York: McGraw - Hill Inc., ๑๙๙๐.

Walter F. Murphy and Joseph Tannenhaus. **The Study of Public Law.** New York: Random House, ๑๙๗๒.

William C. Louthan. **The United States Supreme Court : Lawmaking in the Third Branch of Government.** Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice Hall, Inc., ๑๙๙๑.

คุณค่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ กับนัยของการปฏิรูปตามรัฐธรรมนูญ

โดย

ดร. เชาวนะ ไตรมาศ

คุณค่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ กับนัยของการปฏิรูปตามรัฐธรรมนูญ

*ดร. เชาวนะ ไตรมาศ**

ศาลรัฐธรรมนูญ หากมองลึกเข้าไปถึงกิจการภายใน (inside view) ครอบคลุมทั้งองค์รวม (holistic) อย่างทั่วด้าน ไม่ว่าในส่วนของฐานที่มา สถานะ บทบาท บริบทแวดล้อม อำนาจหน้าที่และคำวินิจฉัยแล้ว จะเห็นได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญนั้นมิได้จำกัดกรอบอยู่แต่เฉพาะการเป็นองค์กร**ตีความ (interpretation)** เท่านั้น แต่ศาลรัฐธรรมนูญ ต้องมีส่วนช่วยอย่างสำคัญในการ**แก้ไขปัญหา (correction)** จากการใช้รัฐธรรมนูญหรือการนำรัฐธรรมนูญไปปฏิบัติ และในการ**สร้างวิวัฒนาการของการเปลี่ยนแปลง (advancement)** จากการใช้รัฐธรรมนูญนั้นด้วย

การที่รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นหลักประกันของการปกครองโดยกฎหมาย (rule of law) จะสามารถช่วยเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับประชาชนให้ดำรงอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ยอมรับร่วมกันได้ ต่างมีความมั่นคงไม่มีใครกดขี่คุกคามใครได้ นั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐาน ๒ ประการ คือ **ประการแรก** รัฐธรรมนูญนั้นมีบทบัญญัติหรือเนื้อหาสาระที่ดีมีความยุติธรรม และสร้างรูปแบบของการเมืองการปกครองที่ดี กับ **ประการที่สองคือ** รัฐธรรมนูญนั้นต้องได้มีการนำไปปฏิบัติให้เกิดผล

---

* หัวหน้ากลุ่มงานวิจัยและวิชาการ ๑ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

กระทบต่อการสร้างวิวัฒนาการของความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองที่ดีนั้นด้วย

ปัญหาใหญ่ของรัฐธรรมนูญ จึงอยู่ที่ปัญหาในการนำไปใช้ (implementation) ทำอย่างไรให้รัฐธรรมนูญที่ดีสามารถนำไปใช้ให้บรรลุผลตามเป้าหมายและเกิดผลกระทบอันพึงปรารถนานั้นได้ ความกลัวเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ มักจะมีความวิตกกังวลว่า รัฐธรรมนูญนั้นจะไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้ ดังนั้น**แม้จะมีรัฐธรรมนูญที่ดีก็ไม่สามารถนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างวิวัฒนาการของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองได้** ปราชญ์ทางการเมืองในสมัยโบราณจึงให้ความสำคัญกับสิ่งที่เรียกว่า **เสถียรภาพของรัฐธรรมนูญ** ค่อนข้างมาก พยายามคิดค้นหากลไกในการป้องกันรักษาเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญรูปแบบต่าง ๆ ขึ้นมาใช้ ทั้งในรูปแบบที่อาศัยกลไกของรัฐ กลไกของผู้ปกครอง และกลไกของประชาชนเองด้วย เช่น การปรับหรือออกแบบกลไกของรัฐให้มีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ การปลูกฝังคุณธรรมของผู้ปกครองให้ตั้งอยู่บนความสุจริตยุติธรรมเอื้อเฟื้อต่อสิทธิประโยชน์ของประชาชนทั้งในด้านชีวิตร่างกายและทรัพย์สิน การสร้างราษฎรที่มีความฉลาด อดกลั้นและมีหลักธรรม เพื่อให้มีจิตใจที่สุขุมรอบครอบเพียงพอที่จะเคารพกฎหมาย และดำรงชีวิตในแนวทางที่เกื้อกูลต่อการสงวนรักษารัฐธรรมนูญ[๑]

สำหรับรัฐสมัยใหม่ในปัจจุบันที่เรียกว่า รัฐประชาชาติ (Nation State) ซึ่งเชื่อในเรื่องความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญนั้นได้ให้ความสำคัญกับจุดเน้นใหม่ ในเรื่องของ**การควบคุมมิให้กฎหมาย**

---

[๑]โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน เสน่ห์ จามริก : แปล, ความคิดทางการเมืองจากเปลโตถึงปัจจุบัน (กรุงเทพ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๒) หน้า ๘๐-๘๒

ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ โดยการสร้างกลไกพิเศษแยกออกมาเป็นเอกเทศ ซึ่งมีใช้อยู่ใน ๒ รูปแบบด้วยกันคือ (๑) แบบกระจายอำนาจหลายองค์กร (decentralization) และ (๒) แบบรวมอำนาจองค์กรเดียว (centralization) โดยแบบแรกใช้ในประเทศอเมริกาอาศัยกลไกของศาลสูงสุด (supreme court) ส่วนแบบที่สองนั้นใช้ในประเทศ ฝรั่งเศส เยอรมัน เกาหลีใต้ โดยอาศัยกลไปของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (Constitutional tribunal) และศาลรัฐธรรมนูญ (Constitutional Court)[๒]

ในกรณีของประเทศไทยได้ใช้แบบรวมอำนาจที่องค์กรเดียว โดยเริ่มจากองค์กรที่เรียกว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๔๘๙ และรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ จนถึง พ.ศ. ๒๕๓๔ ก่อนที่จะเปลี่ยนมาเป็นองค์กรที่เรียกว่าศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ ในปัจจุบันและโดยที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีเป้าหมายสำคัญเพื่อการปฏิรูปการเมืองการปกครองด้วยนั้น ทำให้รัฐธรรมนูญไม่ได้เป็นแต่เพียงสิ่งที่เรียกว่า กฎหมายสูงสุดเพียงอย่างเดียว แต่ยังมีนัยอื่นรวมไปถึงการเป็นอุปกรณ์ในการสร้างวิวัฒนาการของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครอง การกำจัดควบคุมอำนาจรัฐ และผู้ปกครอง และการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชนพร้อมกันไปด้วย

ศาลรัฐธรรมนูญของไทย ซึ่งถือกำเนิดมาจากรัฐธรรมนูญและเรียกว่า เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ นั้น ย่อมต้องผูกพันกับพันธะตามรัฐธรรมนูญอย่างลึกซึ้ง เสมือนกับการเป็น**เงาสะท้อนภาพจำลองเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในทางปฏิบัติ**ด้วย ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจคิดและกระทำการใด ๆ ที่เป็นการแปลกแยกแตกต่างไปจากพื้นฐาน

---

[๒] วิษณุ เครืองาม, **กฎหมายรัฐธรรมนูญ** (กรุงเทพ : แสวงสุทธิการพิมพ์, ๒๕๓๐) หน้า ๖๘๕-๖๙๖

ภายในเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งโดยกรอบกำหนดดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจึงตกอยู่ในวงล้อมของพันธะผูกพันที่ต้องรองรับกับการสนองตอบต่อความต้องการของรัฐธรรมนูญให้สมบูรณ์ครบถ้วน ครอบคลุมในองค์ประกอบหลักทั้งต่อเป้าหมายในการปฏิรูปการเมือง การปกครอง และเจตนารมณ์ในการที่จะใช้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ การใช้รัฐธรรมนูญเป็นอุปกรณ์สร้างวิวัฒนาการของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครอง การใช้รัฐธรรมนูญจำกัดควบคุมอำนาจรัฐและผู้ปกครองและการใช้รัฐธรรมนูญส่งเสริมสิทธิเสรีภาพประชาชน ซึ่งนับเป็นพันธกิจ (mission) ที่สำคัญยิ่ง เต็มไปด้วยความยุ่งยากซับซ้อนและมีความลึกซึ้งละเอียดอ่อนสูง โดยเฉพาะต่อการแบกรับกับภาระความรับผิดชอบที่ต้องอาศัยทั้งความรอบรู้ ประสบการณ์ ความสามารถและจริยธรรมขั้นสูง

๑. ฐานที่มาของศาลรัฐธรรมนูญ : ศูนย์รวมของเอกภาพบนความแตกต่างหลากหลาย

โดยที่รัฐธรรมนูญปัจจุบัน ซึ่งเป็นฐานที่มาของศาลรัฐธรรมนูญนั้น เป็นรัฐธรรมนูญที่ถือว่ามาจากความยินยอมของประชาชน โดยผ่านกระบวนการจัดทำของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยตัวแทนจากหลายภาคส่วนของประเทศ ซึ่งในความสลับซับซ้อนของขั้นตอนการจัดทำรัฐธรรมนูญ นั้น ได้รวม**เอาหลากหลายของแนวความคิด**ที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญเข้าไปด้วย กล่าวโดยสรุปดังนี้ คือ

๑.๑ แนวความคิดกฎหมายมหาชน (Public Law) อิงหลักความเป็นกฎหมายสูงสุด (supreme law) และความเป็นกฎหมายพื้นฐานในการออกแบบการเมืองการปกครอง (fundamental law) ของ

รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นเงื่อนไขในการดำรงรักษาไว้ซึ่งความศักดิ์สิทธิ์ในฐานะที่เป็นกฎหมายสูงสุด โดยที่ต้องควบคุมกฎหมายอื่นมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ในขณะเดียวกันในการจัดระเบียบแบบแผนและการดำเนินกระบวนการทางการเมืองการปกครอง ก็ต้องตั้งอยู่บนครรลองกำกับของบรรทัดฐานอ้างอิงสูงสุดตามกติกาหลักทางการเมืองการปกครองของรัฐธรรมนูญตามหลักการปกครองโดยกฎหมาย (rule of law)

๑.๒ แนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) อิงหลักการใช้รัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นอุปกรณ์ในการออกแบบระบอบการเมืองการปกครอง และจัดระเบียบกลไกการบริหารประเทศ เพื่อก่อให้เกิดผลในการสร้างวิวัฒนาการทางการเมืองการปกครองตามมาด้วย ทั้งนี้ โดยที่เน้นการจำกัดเหนี่ยวรั้งอำนาจของผู้ปกครองเป็นสำคัญ การได้มา การใช้ และการพ้นจากอำนาจรัฐบาลย่อมเป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

๑.๓ แนวคิดเสรีนิยม (Liberalism) อิงหลักความสำคัญและความสามารถของประชาชนพลเมือง (citizen competence) สิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงเป็นสาระสำคัญเหนือกว่าเหตุผลทางอำนาจของรัฐ ทั้งนี้ เป็นไปตามความเชื่อพื้นฐานเรื่องความมีเหตุผล ความสามารถและความใฝ่ดีของมนุษย์ ซึ่งเป็นไปตาม**สิทธิตามธรรมชาติ (natural rights)** ที่มนุษย์มีอยู่แล้วแต่ดั้งเดิม รัฐธรรมนูญจึงได้วางหลักประกันในการส่งเสริม รับรอง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างกว้างขวาง ซึ่งครอบคลุมทั้งในเรื่อง**การขจัดอุปสรรคขัดขวาง**สิทธิเสรีภาพตามหลักเสรีนิยม **การเคารพในคุณค่า**ของสิทธิเสรีภาพตามหลักปัจเจกชนนิยม **การเอื้อประโยชน์สูงสุด**ตามหลักประโยชน์นิยม และ**การกระจายสิทธิประโยชน์**ตามหลักพหุนิยม ได้แก่

การส่งเสริมสิทธิเสรีภาพด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และชุมชน **การรับรอง**สิทธิเสรีภาพของความเป็นคน พลเมือง และความเสมอภาค **การคุ้มครอง**สิทธิเสรีภาพในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ **การฟ้องร้อง**รัฐที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน **การเข้าร่วม**ใช้อำนาจรัฐบางส่วนโดยตรง โดยเฉพาะด้านการเสนอกฎหมายและนโยบาย

๑.๔ แนวคิดปฏิบัตินิยม (Pragmatism) อิงหลักความเป็นไปได้ของการนำรัฐธรรมนูญไปปฏิบัติ ตามความเชื่อที่ว่ารัฐธรรมนูญที่สามารถสร้างวิวัฒนาการของความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองได้ขึ้นอยู่กับสาระสำคัญเกี่ยวกับความเป็นไปได้หรือการได้นำรัฐธรรมนูญไปใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติมากกว่าสาระสำคัญเกี่ยวกับความสมบูรณ์แบบของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป้าหมายสำคัญอยู่ที่เสถียรภาพของรัฐธรรมนูญ และการที่รัฐธรรมนูญจะมีเสถียรภาพได้ ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบพื้นฐานจาก ๒ ปัจจัย คือ ปัจจัยด้านสาระบัญญัติของรัฐธรรมนูญเอง กับปัจจัยด้านกลไกกระบวนการในการบังคับใช้ โดยในส่วนของสาระบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้วาง**หลักดุลยภาพ**ให้มีความสมดุลกันระหว่างอำนาจของผู้ปกครองที่จำกัดเฉพาะเพียงเพื่อสร้างความสามารถในการปกครอง โดยไม่ให้มีความเบ็ดเสร็จจนเป็นการกดขี่ครอบงำ กับสิทธิเสรีภาพของประชาชน สำหรับสร้างความสามารถในการทำหน้าที่พลเมืองดีได้ การวาง**หลักสัมพันธภาพ**ให้มีการกระจายบทบาท โดยที่มีการเชื่อมโยงกันระหว่างการเมืองภาคนักการเมือง และการเมืองภาคพลเมือง ในส่วนของกลไกกระบวนการในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ได้วางหลักการออกแบบองค์กรอำนาจที่มีการแบ่งแยกหน้าที่ออกจากกันอย่างชัดเจน เช่น การแบ่งแยกระหว่าง **องค์กรที่เป็น**

ฝ่ายใช้อำนาจ (Power User) การเมืองการปกครองโดยตรงในรูปขององค์กรนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ **องค์กรที่เป็นฝ่ายตรวจสอบการใช้อำนาจ** (Power Sensor) ในรูปขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และ**องค์กรที่เป็นฝ่ายกำกับติดตามการใช้อำนาจ** (Power Monitor) ในรูปขององค์กรภาคประชาชนมีการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างกันและการกำหนดเงื่อนไขให้สามารถปรับแก้ตัวเองได้อย่างยืดหยุ่นจากกระบวนการปฏิบัติหรือระหว่างการใช้รัฐธรรมนูญด้วย

๒. สถานะของศาลรัฐธรรมนูญ : เงาสะท้อนภาพจำลองรัฐธรรมนูญในภาคปฏิบัติ

การที่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรสูงสุดในการวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญ โดยที่คำวินิจฉัยเป็นเด็ดขาดและมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลและองค์กรอื่นของรัฐด้วยนั้น ถือว่าเป็นสถานะที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อรองรับการดำรงคงไว้ซึ่งความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญด้วย และด้วยสถานะดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นส่วนควบของอีกองคาพยพหนึ่ง (accompany organic) ที่แยกออกมาจากส่วนที่เป็นตัวบทและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นองคาพยพในส่วนที่แปรหรือแปลง (converse) ตัวบทและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญให้เกิดมีชีวิตและมีกิจกรรม (activity) ในภาคของการปฏิบัติจริงรวมทั้งการก่อให้เกิดผลทางปฏิบัติ (impact) ด้วย กล่าวอีกนัยก็คือ การเป็นเงาสะท้อนภาพจำลองรัฐธรรมนูญในภาคปฏิบัตินั่นเอง ทั้งนี้โดยส่งผลต่อลักษณะที่เกี่ยวกับสถานะของศาลรัฐธรรมนูญในมิติที่สำคัญคือ

๒.๑ สถานะของการเป็นองค์กรตุลาการ เพื่อรองรับการเป็นองค์กรตัดสินใจและชี้ผลการวินิจฉัยปัญหาคดีรัฐธรรมนูญให้เบ็ดเสร็จได้

ในครั้งเดียวอย่างเป็นทางการ และมีการยอมรับความถูกต้องชอบธรรมที่ฐานะของผู้ตัดสิน (Subject) เป็นหลักสำคัญ โดยไม่ต้องมีการโต้แย้งลบล้างคำตัดสิน (Object) นั้นโดยองค์กรอื่นใดได้อีก

๒.๒ สถานะของการเป็นองค์กรสูงสุด เพื่อรองรับการเป็นองค์กรผู้ถือกฎในการดำรงรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

๒.๓ สถานะของการเป็นองค์กรอิสระ เพื่อรองรับการเป็นองค์กรที่อยู่นอกเหนือพันธะผูกพันจากอำนาจ อิทธิพล ผลประโยชน์ส่วนได้เสียและอคติใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับบุคคลและองค์กรอื่น ๆ เว้นแต่พันธะผูกพันต่อรัฐธรรมนูญ

๒.๔ สถานะของการเป็นองค์กรวางแนวบรรทัดฐาน เพื่อรองรับการเป็นองค์กรกำกับแนวปฏิบัติในการใช้รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามครรลองของรัฐธรรมนูญ หรือความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

๒.๕ สถานะของการเป็นองค์กรเด็ดขาด เพื่อรองรับการเป็นองค์กรรวมศูนย์ความเป็นเอกภาพของอำนาจการตัดสินใจ กระบวนการตัดสินใจ และผลของการตัดสินใจที่มีต่อการแก้ไขปัญหาจากการใช้รัฐธรรมนูญ

๒.๖ สถานะของการเป็นองค์กรที่ก่อผลผูกพัน เพื่อรองรับการเป็นองค์กรในการสนองตอบต่อเจตนารมณ์เป้าหมายของรัฐธรรมนูญเพื่อก่อผลกระทบต่อการสร้างวิวัฒนาการของการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การปกครองตามเป้าหมายของการปฏิรูปการเมืองการปกครอง

๒.๗ สถานะของการเป็นองค์กรชำนาญพิเศษ เพื่อรองรับการเป็นองค์กรในการบำบัดแก้ไขเยียวยาปัญหาทั้งหลายทั้งปวงที่เกิดจากการใช้รัฐธรรมนูญให้สำเร็จเสร็จสิ้น และลุล่วงผลโดยมีทางออกที่

ซอบด้วยรัฐธรรมนูญ มีทางเลือกที่ก้าวหน้าส่งผลต่อพัฒนาการใหม่ของการใช้รัฐธรรมนูญให้ส่งประโยชน์ตามความต้องการของสังคม และประเทศชาติได้มากขึ้น

๓. บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญ : กลไกของการแก้ไขปัญหาและสร้างวิวัฒนาการตามเจตนารมณ์เหนือการตีความตามตัวบทในกรอบจำกัด

ความเข้าใจทั่วไปที่ว่าศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทในการตีความข้อกฎหมายไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญนั้น เป็นเพียงเสี้ยวหนึ่งของข้อเท็จจริงเท่านั้น เพราะหากพิจารณาตามกรอบของฐานอ้างอิงทั้งจากที่มาและสถานะของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว จะพบว่าศาลรัฐธรรมนูญนั้น มีบทบาทหลักอยู่ใน ๒ ระดับด้วยกันคือ (๑) **ระดับพื้นฐานศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทในการแก้ปัญหาการใช้รัฐธรรมนูญ และ (๒) ระดับสูงศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทในการปฏิรูปการเมืองการปกครองด้วย** ทั้งนี้เนื่องจากรัฐธรรมนูญจะมีปัญหาก็ต่อเมื่อมีการใช้เกิดขึ้น และมีฝ่ายต่าง ๆ เข้าเกี่ยวข้อง ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องเข้าไปกำกับเพื่อรักษาไว้ซึ่งครรลองของรัฐธรรมนูญตามบทบาทในระดับพื้นฐาน ซึ่งเป็นบทบาทที่หวังผลในปัจจุบัน ในขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มุ่งหวังที่จะใช้เพื่อการปฏิรูปการเมืองการปกครองนั้น ย่อมคาดหวังต่อผลที่จะเกิดขึ้นตามมาในอนาคตด้วย จึงทำให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องเข้าไปมีส่วนในการสนองเจตนารมณ์เป้าหมายของรัฐธรรมนูญ ตามบทบาทในระดับสูง ซึ่งเป็นบทบาทที่หวังผลต่อการสร้างความเปลี่ยนแปลงในรูปของการสร้างผลกระทบสืบเนื่องต่อไปในอนาคตระยะยาว

เมื่อพิจารณาตามกรอบกำหนดของบทบาทดังกล่าว จะเห็นได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญนั้นมีบทบาทที่ต้องมุ่งสนองเจตนารมณ์เป้าหมายของรัฐธรรมนูญในมุมกว้างมากกว่าการจำกัดกรอบเฉพาะการตีความตามตัวบทในมุมแคบ ซึ่งเป็นบทบาทที่กินความครอบคลุมทั้งในระดับพื้นฐานซึ่งหวังผลต่อปัจจุบัน ในรูปของการแก้ไขปัญหาการใช้รัฐธรรมนูญเพื่อรักษาไว้ซึ่งครรลองของรัฐธรรมนูญ และบทบาทในระดับสูงซึ่งหวังผลต่ออนาคต ในรูปของการสนองเจตนารมณ์เป้าหมายของรัฐธรรมนูญเพื่อผลต่อการสร้างวิวัฒนาการของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองต่อไปในระยะยาวด้วย

ทั้งนี้ การที่ศาลรัฐธรรมนูญจะสามารถสนองตอบต่อบทบาททั้ง ๒ ระดับดังกล่าว ให้บรรลุผลตามเป้าหมายได้ดีมีประสิทธิภาพเพียงใด ก็ขึ้นอยู่กับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญว่าคำวินิจฉัยนั้นจะ**วางน้ำหนัก**ในการสนองตอบต่อเป้าหมายในระดับใด ในระดับพื้นฐานหรือระดับสูง ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับรูปแบบของคดี และความซับซ้อนของปัญหาในคดีรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ ยังรวมไปถึงข้อคำนึงในการ**วางแนวบรรทัดฐาน**ของคำวินิจฉัยด้วยว่าจะสามารถนำเอาคำวินิจฉัย ซึ่งมีความเป็นเด็ดขาดและมีผูกพันด้วยนั้นไปใช้เป็นหลักอ้างอิงในการแก้ปัญหาการใช้รัฐธรรมนูญ และการปฏิรูปการเมืองการปกครองได้ในขอบเขตของเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ใด เน้นการวางแนวบรรทัดฐานที่ใช้ได้กว้างขวางครอบคลุมเป็นการทั่วไป (Generalization) หรือเน้นการวางหลักบรรทัดฐานที่ใช้ได้จำกัดวงแคบเฉพาะกรณี (Specification)

เมื่อพิจารณาร่วมกันทั้งบทบาทและความสำคัญของคำวินิจฉัยแล้ว จะเห็นได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญนั้น มิได้เป็นเพียงองค์กรตีความตามตัวบทที่มุ่งยุติคดีเพียงในระดับของการชี้ผลถูกผิดผลขัดแย้งหรือไม่ขัดแย้ง

และผลต่อความยุติธรรมของคู่กรณีเป็นเป้าหมายในบั้นปลายเท่านั้น แต่ศาลรัฐธรรมนูญยังต้องสามารถแก้ปัญหาพื้นฐานจากการใช้รัฐธรรมนูญให้สำเร็จลุล่วงตามครรลองของรัฐธรรมนูญ (constitutionality) พร้อม ๆ กันไปกับการสนองเจตนารมณ์เป้าหมายของรัฐธรรมนูญ (spirit of constitution) ในการสร้างวิวัฒนาการต่อการเปลี่ยนแปลงในอนาคต ตามเป้าหมายของการปฏิรูปการเมืองการปกครอง ซึ่งเป็นการสร้างผลกระทบในวงกว้างและต่อผลในอนาคตระยะยาวอีกด้วย

๔. บริบทแวดล้อมของศาลรัฐธรรมนูญ : ความสัมพันธ์เชื่อมโยงที่สลับซับซ้อนของเงื่อนคดีเหนือกว่า สถานะจำเพาะของคู่กรณี

โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องเกาะเกี่ยวอยู่กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จำนวน ๓๓๖ มาตรา ประกอบด้วย ๑๒ หมวด กับบทเฉพาะกาล รวมทั้งการเกาะเกี่ยวกับเจตนารมณ์เป้าหมายและเจตนารมย์ย่อยอีกหลายประการ อาทิ การใช้รัฐธรรมนูญเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมือง การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้มีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้นตลอดทั้งปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น[๗]

โดยนัยดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญนั้นต้องดำรงอยู่ท่ามกลางบริบทแวดล้อมที่มีมิติซับซ้อน ทั้งในส่วนของตัวบทและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งครอบคลุมและสัมพันธ์เชื่อมโยงกันทั้ง ๑๒ หมวด และบทเฉพาะกาล การมีฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับของรัฐ

---

[๗]โปรดดูรายละเอียดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

องค์กร ตัวบุคคล กฎหมาย กิจกรรม และกระบวนการทางการเมืองการปกครองในขั้นตอนต่างๆ อีกจำนวนมาก รวมทั้งความละเอียดลึกซึ้งของมิติในเชิงนามธรรม (abstract dimension) อีกด้วย เช่น อธิปไตย ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ ประโยชน์สาธารณะ และการเลือกปฏิบัติ ฯลฯ เป็นต้น

ลักษณะสำคัญของบริบทแวดล้อมอันเป็นเงื่อนไขจำเป็นดังกล่าวย่อมส่งผลต่อความสลับซับซ้อนของคดี การพิจารณาวินิจฉัย และผลที่คาดหมายจากคำวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญตามไปด้วยโดยเฉพาะผลที่มีต่อคู่กรณีในคดีรัฐธรรมนูญ ซึ่งหลายกรณีที่ต้องมีพิจารณาร่วมกันในกรอบของความสัมพันธ์เกี่ยวโยงตามเงื่อนไขของบริบทแวดล้อมอื่นที่อยู่นอกเหนือไปจากสถานะจำเพาะของคู่กรณี ตัวอย่างเช่นกรณีการวินิจฉัยการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกจากการพิจารณาสถานะจำเพาะของตัวนักการเมืองนั้นๆ แล้ว ยังจำเป็นต้องมีการเชื่อมโยงไปถึงบริบทแวดล้อมอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันด้วยได้แก่ ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบาท อำนาจ - หน้าที่ สังกัด การกระทำ และผลกระทบที่เกี่ยวเนื่องกับระบบและระบอบของกลไกกระบวนการทางการเมืองการปกครองอื่นๆ เช่น การพิจารณาการปฏิบัติหน้าที่ตามสถานะที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนด การปฏิบัติหน้าที่ในบทบาทของความเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยตามระบอบประชาธิปไตย การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นสมาชิกอยู่ในสังกัดของพรรคการเมือง การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรนิติบัญญัติ การปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบหรือการรับรองให้ความยินยอมฝ่ายบริหารตามครรลองของระบบรัฐสภา และการปฏิบัติหน้าที่ในบทบาทของกรรมาธิการ ฯลฯ เป็นต้นซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวส่งผลต่อรูปแบบของกิจกรรม

ทางการเมืองและผลกระทบต่อระบบการเมืองการปกครองที่แตกต่างกัน ยิ่งถ้าคู่กรณีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นเป็นพรรคการเมืองด้วยแล้ว ก็จะยิ่งเพิ่มความซับซ้อนในรูปของการพิจารณาที่มีทั้งการแยกเฉพาะส่วนของพรรคการเมืองกับส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากกัน แล้วจึงทำการพิจารณาเชื่อมโยงระหว่างกัน เพื่อชั่งน้ำหนักในการตัดสินในขั้นสุดท้ายว่า ฝ่ายใดที่มีการกระทำขัดกับรัฐธรรมนูญ เพราะโดยทั่วไปแล้ว ข้ออ้างในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น หากแยกพิจารณาเป็นเอกเทศเฉพาะตัวแล้วจะเห็นว่า สามารถกระทำได้อย่างกว้างขางและมักจะอยู่ในข่ายที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยกันทั้งสิ้น ไม่ว่าจะอ้างว่าเป็นการกระทำในฐานะ บทบาท หรืออำนาจหน้าที่ใด แต่เมื่อมาพิจารณาร่วมกันกับบริบทแวดล้อมภายใต้เงื่อนไขของความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองด้วยแล้ว อาจทำให้น้ำหนักของดุลยการพิจารณานั้นเปลี่ยนไป กลับกลายเป็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นฝ่ายกระทำผิดรัฐธรรมนูญไม่ใช่พรรคการเมืองได้เหมือนกัน ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าบางครั้งคดีรัฐธรรมนูญหากพิจารณาอย่างผิวเผินแบบแยกส่วนเฉพาะบางจุดบางด้านของคู่กรณีเพียงอย่างเดียว ไม่มองให้ละเอียดลึกซึ้งครอบคลุมถึงเงื่อนไขของบริบทแวดล้อมและความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างกันกับส่วนอื่นๆ ที่อยู่นอกเหนือออกไปในมุมกว้างอย่างทั่วด้านและมีความครบถ้วนสมบูรณ์เพียงพอแล้ว อาจเห็นหรือคาดหวังต่อผลของการพิจารณาวินิจฉัยที่ได้ตัดสินอยู่ในใจไว้ล่วงหน้าแล้วนั้นคลาดเคลื่อนกับความเป็นจริง ซึ่งอาจทำให้ขัดหรือแย้งกับความรู้สึกต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้ ทั้งๆ ที่คำวินิจฉัยนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานของความถูกต้องยุติธรรม ทั้งตามข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงแล้วก็ตาม

นอกจากนี้ ยังรวมถึงบริบทแวดล้อมอื่นที่อยู่นอกกระบวนการ

พิจารณาคดี และเหนือการควบคุมของศาลรัฐธรรมนูญ ในรูปของการเคลื่อนไหวด้วยเหตุผลส่วนตัวของคู่กรณีเองและแนวร่วมภายนอก โดยเฉพาะเหตุผลทางการเมือง โดยผ่านกลไกของสื่อสารมวลชน เพื่อก่อให้เกิดกระแสความรู้สึก ความรู้ความเข้าใจ และความคาดหวังของสาธารณชนต่อผลของคดีไปในทางหนึ่งทางใดที่เป็นประโยชน์ต่อฝ่ายตนและเป็นโทษต่อฝ่ายตรงข้าม ทั้งนี้ เนื่องจากคดีที่เกี่ยวข้องกับการเมืองและนักการเมืองนั้น ย่อมจะมีแนวร่วมที่เป็นฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายที่คัดค้านเข้ามามีส่วนร่วมเป็นภาคีอยู่ในการต่อสู้คดีด้วยเสมอ นอกจากนี้ การที่คดีรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่มีผลเชื่อมโยงกับประโยชน์สาธารณะ จึงได้รับความสนใจจากสาธารณชนและนักวิชาการจากหลายฝ่าย ซึ่งมักจะมีการแสดงความคิดเห็นต่อกรณีนั้นๆ ด้วยทัศนะที่แตกต่างกันได้ แม้ว่าบริบทแวดล้อมในส่วนนี้จะมิใช่เงื่อนไขในการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงก็ตาม แต่ศาลรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นศาลมหาชนก็สามารถใช้ประโยชน์ทางอ้อมจากบริบทแวดล้อมดังกล่าวได้ในรูปของการรวบรวมและรับทราบข้อมูลข่าวสารที่กว้างขวางและหลากหลายจากภายนอก แม้ว่าจะมิได้มีอิทธิพลต่อการใช้ดุลยพินิจหรือส่งผลต่อคำวินิจฉัยโดยตรงก็ตาม แต่กระนั้นก็ตาม หากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่ากรณีใดที่จะนำไปสู่ผลกระทบอันไม่พึงประสงค์ ซึ่งไม่สามารถคาดหมายหรือควบคุมได้ ศาลรัฐธรรมนูญก็จะต้องใช้ความพยายามในการที่จะผ่อนคลายและระงับยับยั้งไว้ในรูปของการให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและเป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในรูปแบบที่พึงกระทำภายใต้ขอบเขตที่ศาลรัฐธรรมนูญกระทำได้โดยที่หลีกเลี่ยงแนวทางที่จะเป็นการโต้ตอบในรูปของความขัดแย้งไม่ว่าในการโต้แย้งหักล้างข้อวิพากษ์วิจารณ์ การเสนอความคิดข้อเท็จจริงหรือข้อมูลข่าวสารที่อาจนำไปสู่การแตกแยก

หรือแบ่งแยกออกเป็นฝักฝ่ายหรือขยายให้เกิดผลต่อความขัดแย้งที่รุนแรงต่อไปได้

๕. อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ : อำนาจการตีความเหนือข้อจำกัดของพรมแดนอำนาจ

แม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญเป็นกลไกหนึ่งขององค์กรอำนาจตามรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับองค์กรอำนาจอื่น แต่โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตีความ ขณะที่องค์กรอำนาจอื่น เช่น องค์กรนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญต่างๆ เป็นองค์กรใช้อำนาจ นั้น ทำให้เส้นแบ่งในการกำหนดพรมแดนอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ต่างไปจากองค์กรอำนาจเหล่านั้นด้วยแม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะอยู่ภายใต้กรอบกำหนดตามหลักการจำกัดอำนาจขององค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศที่กำหนดว่า หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ก็ไม่มีอำนาจ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อกำหนดขอบเขตอำนาจไม่ให้มีความเบ็ดเสร็จและเพื่อกำหนดเงื่อนไขระเบียบความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรเช่นเดียวกันกับองค์กรอำนาจอื่นก็ตาม กล่าวอีกนัยศาลรัฐธรรมนูญก็เป็นองค์กรที่มีอำนาจอยู่ในขอบเขตตามที่จำกัดไว้ภายใต้กรอบกำหนดของรัฐธรรมนูญ นั่นเอง

การใช้อำนาจตีความของศาลรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการกระทำหรือใช้อำนาจของบุคคลและองค์กร เช่น นักการเมืองหรือบุคลากรในตำแหน่งระดับสูงขององค์กรอำนาจต่างๆ และองค์กรสถาบันทางการเมืองการปกครองหรือองค์กรอำนาจต่างๆ รวมทั้งพรรคการเมืองและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญด้วย ทั้งนี้ ในการใช้อำนาจตีความของศาลรัฐธรรมนูญ นั้น

แม้จะถูกจำกัดในเขตอำนาจว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตีความบุคคลและองค์กรใดได้หรือไม่ก็ตาม แต่ในส่วนที่ศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่า **การกระทำหรือการใช้อำนาจใดของบุคคลและองค์กรชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่** นั้น เป็นคนละส่วนกันกับเขตอำนาจที่กำหนดว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะตีความบุคคลหรือองค์กรใดได้หรือไม่ เพราะถ้าพิจารณาตามกรอบนี้แล้ว จะถือว่าเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ นั้น จำกัดเฉพาะบุคคลหรือองค์กรบางองค์กรที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้เท่านั้น แต่เมื่อพิจารณาเฉพาะในกรอบที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจตีความในส่วนที่เป็นการพิจารณาวินิจฉัยว่าการกระทำหรือการใช้อำนาจใดชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น ไม่ได้ถูกจำกัดตามไปด้วย

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าเขตอำนาจขององค์กรที่ใช้อำนาจตีความอย่างศาลรัฐธรรมนูญ จึงมีความแตกต่างจากเขตอำนาจขององค์กรทั่วไปที่ใช้อำนาจโดยตรง ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีเส้นแบ่งในการกำหนดพรมแดนอำนาจ ๒ ชั้น โดยชั้นแรกมีขอบเขตที่จำกัด ซึ่งเป็นอำนาจในส่วนของการรับหรือไม่รับคดีเกี่ยวกับบุคคลหรือองค์กรใดเข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ กับชั้นที่สองซึ่งมีขอบเขตที่ไม่จำกัดเป็นอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยเพื่อตีความว่า การกระทำและการใช้อำนาจใดของบุคคลหรือองค์กรเหล่านั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ เหตุผลหนึ่งที่ต้องจัดลำดับชั้นและแยกเส้นแบ่งพรมแดนอำนาจดังกล่าวก็**เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญได้ทำหน้าที่เป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาจากการใช้รัฐธรรมนูญได้ด้วย** นอกเหนือจากการเป็นเพียงองค์กรผู้ชี้ถูกชี้ผิด ซึ่งในกระบวนการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการใช้รัฐธรรมนูญนั้น ถ้าหากว่าปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นไม่มีขอบเขตจำกัด

ศาลรัฐธรรมนูญก็จำเป็นต้องเจาะเข้าสู่เงื่อนปมของปัญหาเหล่านั้นได้อย่างไม่จำกัดขอบเขตได้ด้วย เพื่อเป้าหมายสุดท้ายของการทำภารกิจคือ **การแก้ไขที่ปมปัญหาเหล่านั้นให้สำเร็จเสร็จสิ้นจนลุล่วงถึงผลบั้นปลาย** ทั้งนี้ เพราะการกระทำและการใช้อำนาจของบุคคลและองค์กรนั้นย่อมมีรูปแบบและแบบแผนที่มีความแตกต่างหลากหลายและซับซ้อนเกินกว่าที่กำหนดไว้เป็นข้อห้ามที่เฉพาะเจาะจงได้ รวมทั้งยังเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมที่ไม่เกี่ยวข้องหรือปรากฏในรูปของบทบัญญัติของข้อกฎหมายอีกด้วย ดังนั้น การจำกัดเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนนี้ก็จะเป็นอุปสรรคในการขัดขวางการทำหน้าที่สำคัญของศาลรัฐธรรมนูญตามไปด้วย ซึ่งหากศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถขยายเขตอำนาจการตีความให้ครอบคลุมไปถึงการสามารถสืบเสาะแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับรูปแบบและแบบแผนของพฤติกรรมของบุคคลและองค์กรที่ขยายออกไปนอกขอบเขตที่กฎหมายกำหนด หรือพ้นออกไปจากกรอบกำหนดตามความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่สามารถพิจารณาวินิจฉัย เพื่อตีความได้ว่า การกระทำและการใช้อำนาจนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่เพราะไม่สามารถก้าวทะลุทะลวงเข้าไปสู่ข้อเท็จจริงในมิติที่เกี่ยวข้องอื่นตามการกระทำและการใช้อำนาจที่ไม่มีขอบเขตจำกัดของบุคคลและองค์กรต่างๆ เหล่านั้นได้ **ซึ่งจะเป็นจุดอ่อนให้ศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถอุดช่องว่างและแก้ไขปัญหาจากการใช้รัฐธรรมนูญได้** ความสำคัญของประเด็นปัญหาเหล่านี้รัฐธรรมนูญก็ได้พยายามแก้ไขไว้ด้วยบทบัญญัติในบางมาตราของรัฐธรรมนูญเองดังเช่นในมาตรา ๗ ที่ระบุว่า **“ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์**

ทรงเป็นประมุข" ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของความพยายามในการทำให้รัฐธรรมนูญมีผลในทางปฏิบัติและแก้ไขปัญหาจากการใช้รัฐธรรมนูญได้

๖. หน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ : ความจำเป็นในการอำนวยบริการความยุติธรรมสาธารณะตามฐานความคาดหวังมากกว่าฐานความเป็นจริง

การที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องรับผิดชอบในคดีมหาชน ซึ่งเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะของส่วนรวม จึงต้องชั่งน้ำหนักระหว่างการพิจารณาตัดสินวินิจฉัยคดีความ **เพื่อผลเฉพาะกรณีของคดีความนั้น ๆ** (specific case) **หรือเพื่อผลต่อการแก้ไขปัญหาทั่วไปของเรื่องนั้น ๆ** (general problem) ทั้งนี้ เพื่อบรรลุถึงเป้าหมายสูงสุดของการเป็นองค์กรที่มีความรับผิดชอบพื้นฐานในการตัดสินคดีมหาชน ซึ่งเกี่ยวข้องกับ**ผลประโยชน์ส่วนรวม**ได้อย่างแท้จริงไม่จำกัดอยู่แต่เฉพาะ**ประโยชน์ของคู่กรณี**เท่านั้น

ในการยกระดับการอำนวยบริการความยุติธรรมสาธารณะที่เกิดจากคดีรัฐธรรมนูญในระดับที่สูงขึ้นจากฐานความเป็นจริงไปสู่ฐานความคาดหวังมากยิ่งขึ้น (expectation fulfilment) นั้น ขึ้นอยู่กับรูปแบบของคดีที่เกิดขึ้นด้วยว่า จำเป็นจะต้องทำการตัดสินวินิจฉัยให้มีผลต่อการบรรลุเป้าหมายความรับผิดชอบในระดับใด เช่น การหวังผลต่อการคุ้มครองป้องกัน การหวังผลต่อการแก้ไขเยียวยา การหวังผลต่อการยุติหรือระงับยับยั้ง การหวังผลต่อการหยุดยั้งอย่างถาวร การหวังผลต่อการลบล้างหรือควบคุมผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์ และการหวังผลต่อการสร้างเสริมให้เกิดผลกระทบในสิ่งอันพึงปรารถนา ฯลฯ เป็นต้น

เหตุผลสำคัญที่ศาลรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องยกระดับการอำนวยความยุติธรรมสาธารณะในระดับฐานความคาดหวัง นั้น มีอยู่หลาย

ประการ คือ (๑) ความจำเป็นในการวางแนวบรรทัดฐานของคำวินิจฉัยเพื่อเป็นหลักอ้างอิงทั้งระดับที่เป็นบรรทัดฐานเฉพาะกรณีและบรรทัดฐานในกรณีทั่วไป (๒) ความจำเป็นในการขยายผลการแก้ไขปัญหาคดีรัฐธรรมนูญจากผลในระดับเฉพาะกรณีไปสู่ผลในระดับของประเด็นปัญหาทั่วไป (๓) ความจำเป็นในการควบคุมผลกระทบอันไม่พึงประสงค์จากผลคดีเฉพาะกรณี ในการที่จะถูกนำไปใช้เป็นหลักอ้างอิงเป็นกรณีทั่วไปที่ทำให้ประโยชน์สาธารณะเสียหาย (๔) ความจำเป็นในการเสริมสร้างผลกระทบอันพึงปรารถนาให้เกิดขึ้นแก่ประโยชน์สาธารณะทั่วไป นอกเหนือจากประโยชน์เฉพาะของคู่กรณี (๕) ความจำเป็นในการบรรลุผลบั้นปลายของการทำภารกิจตามเจตนารมณ์เป้าหมายของรัฐธรรมนูญที่มุ่งหวังต่อการปฏิรูปการเมืองโดยการสร้างวิวัฒนาการของความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองให้เกิดขึ้นต่อไปในอนาคตระยะยาวได้

๗. คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ : การผลิตความยุติธรรมสาธารณะเพื่อส่งมอบประโยชน์สุขแก่ส่วนรวม

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้น นอกจากอำนวยความยุติธรรมให้แก่คู่กรณีแล้วยังส่งประโยชน์ต่อส่วนรวมทั้งทางตรงและทางอ้อมอีกด้วย[๙] ซึ่งเป็นประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับรัฐและระบบการเมืองประชาชน การปฏิรูปการเมืองการปกครอง และประโยชน์ต่อรัฐธรรมนูญเองด้วย

---

[๙] โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน เชาวนะ ไตรมาศ "ศาลรัฐธรรมนูญ : อรรถประโยชน์ต่อรัฐ ประชาชนและรัฐธรรมนูญ" **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

ประโยชน์ในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐและระบบการเมือง ได้แก่ (๑) การรักษาระบอบการเมืองให้เป็นไปตามครรลองของอุดมการณ์ประชาธิปไตย โดยการกำกับควบคุมกลไกการเมืองการปกครองให้อยู่ในกรอบของหลักการปกครองด้วยกฎหมาย (๒) การสร้างประสิทธิภาพทางการเมือง โดยการช่วยคลี่คลายสถานการณ์ตึงเครียดจากความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นจากปัญหากรณีพิพาทเกี่ยวกับการแข่งขันทางอำนาจ การใช้-อำนาจและการเปลี่ยนแปลงอำนาจ (๓) การสร้างความสามารถทางการปกครอง โดยการช่วยอำนวยการปกครองให้เกิดดุลยภาพในการจัดระเบียบอำนาจและความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ราบรื่นระหว่างองค์กรอำนาจของกลไกการปกครอง (๔) การสร้างศักยภาพของรัฐ โดยการเชื่อมประสานช่องว่างความแตกต่างและเป้าหมายผลประโยชน์ความต้องการร่วมระหว่างรัฐกับประชาชน

ประโยชน์ในส่วนที่เกี่ยวกับประชาชน ได้แก่ (๑) การรักษาและคุ้มครองป้องกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยการรองรับการใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชน (๒) การระงับยับยั้งภัยคุกคามสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยการเหนี่ยวรั้งการใช้อำนาจเกินขอบเขตและละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากองค์กรอำนาจรัฐ (๓) การส่งเสริมความเข้าใจและสร้างแรงจูงใจในการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวาง โดยการเผยแพร่ความรู้ และช่วยแก้ไขข้อพิพาทขัดแย้งในหมู่ประชาชนด้วยกันเอง

ประโยชน์ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิรูปการเมืองการปกครอง ได้แก่ (๑) การดำรงจุดมุ่งหมายของการปฏิรูปการเมืองการปกครอง อาทิ เช่น การจำกัดควบคุมอำนาจของบุคคลและองค์กรอำนาจในฝ่ายปกครองให้อยู่ในกรอบของความชอบตามรัฐธรรมนูญ การรับรองสิทธิ

ประโยชน์ของผู้ใต้ปกครอง โดยการคุ้มครองป้องกันและแก้ไขการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน การรักษาเสถียรภาพและประสิทธิภาพของระบบการเมือง (๒) การกำกับกระบวนวิธีปฏิบัติของการปฏิรูปการเมืองการปกครองอาทิเช่น การกำกับกระบวนวิธีในการบังคับใช้กฎหมาย กระบวนวิธีในการควบคุมพฤติกรรมทางอำนาจของผู้ปกครอง กระบวนวิธีในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน (๓) การกำหนดกลไกปฏิบัติในการปฏิรูปการเมืองการปกครอง อาทิเช่น การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจากการใช้อำนาจ และปัญหาข้อติดขัดหรืออุปสรรคในการใช้อำนาจให้แก่องค์กรอิสระต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญให้เกิดดุลยภาพในการใช้อำนาจและประสานสัมพันธภาพทางอำนาจระหว่างองค์กรให้ดำเนินไปด้วยความราบรื่นก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการส่งเสริมการปฏิรูปการเมืองการปกครองตามเจตนารมณ์เป้าหมายของรัฐธรรมนูญ

ประโยชน์ในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ได้แก่ (๑) การธำรงรักษาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยการกำกับควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอำนาจและตีความการใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ (๒) การบำรุงรักษารัฐธรรมนูญให้มีความมั่นคงมีเสถียรภาพ โดยการเสนอแนะให้มีการแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงและตอบสนองต่อความต้องการใหม่ 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 Base) ที่ประกอบด้วยข้อเท็จจริง (fact) และข้อกฎหมาย (law) เท่านั้น แต่เป็นองค์กรรวมขององคาพยพ (organic) ที่มีองค์ประกอบสำคัญร่วมกันทั้ง ๗ ประการคือ (๑) ฐานข้อมูล (Information Base) (๒) ฐานการพิจารณา (Methodology Base) (๓) ฐานวิชาการ (Knowledge Base) (๔) ฐานความคิด (Thought Base) (๕) ฐานปรัชญา (Philosophy Base) (๖) ฐานเป้าประสงค์ (Achievement Base) (๗) ฐานจริยธรรม (Ethic Base)

ในส่วนของ**ฐานข้อมูล**นั้น โดยที่มูลแห่งคดีนั้นมีที่มาจากข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ผู้ร้องนำเสนอเป็นสำคัญ แต่เมื่อนำเข้าสู่การพิจารณาแล้วศาลรัฐธรรมนูญจะต้องเสาะแสวงหาข้อมูลอื่นที่จำเป็น (necessary data) และที่เกี่ยวข้อง (relevancy data) มาประกอบเพิ่มเติม **ให้เพียงพอแก่การพิจารณา**ด้วย ซึ่งมีทั้งข้อมูลกฎหมาย เอกสาร พยานหลักฐานและบุคคล และถ้อยคำในการต่อสู้ทั้งการสนับสนุนและโต้แย้งหักล้าง**ฐานพิจารณา** โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องวางแนวการพิจารณา

ที่รอบครอบรัดกุม ซึ่งอิงทั้งแนวทางในการพิสูจน์ผิด (falsification) และแนวทางในการพิสูจน์ถูก (verification) คู่ขนานกันไปกับการสรรหาสมมติฐานที่เกี่ยวข้อง และการสร้างสรรค์สมมติฐานใหม่ ๆ เพื่อยืนยันทั้งการทดสอบและการพิสูจน์สมมติฐานเหล่านั้นพร้อม ๆ กันไปด้วย ทั้งนี้เพื่อให้แนวการพิจารณานั้นนำไปสู่การบูรณาการผลลัพธ์สุดท้าย(outcome integration) ของคำวินิจฉัยให้เป็นผลรวมของเอกภาพร่วมกันหรือเป็นสมการเดียวกันระหว่างความจริง (truth) ความถูกต้อง (veracity) ความยุติธรรม (justice) และประโยชน์ส่วนรวม (public interest) ซึ่งการเปิดให้คู่กรณีได้ต่อสู้กันโดยเปิดเผยก็เป็นส่วนหนึ่งในการรองรับแนวทางดังกล่าว

ฐานวิชาการ โดยที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะต้องมีข้ออธิบายถึงเหตุผล (explanation) ประกอบด้วย จึงต้องอาศัยฐานวิชาการประกอบการทำคำวินิจฉัย ซึ่งอิงทั้งส่วนขององค์ความรู้ (body of knowledge) และส่วนของการใช้เหตุผล (rationalization) ที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยคดีนั้น การอธิบายเหตุผลในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จึงต้องมีการเชื่อมโยงทั้งความรู้และเหตุผลเข้าด้วยกันอย่างผสมกลมกลืน เป็นเหตุผลที่คล้องจองกันด้วย (knowledge & reason elaboration) จนเรียกได้ว่ามีความสมเหตุสมผล (reasonableness) ซึ่งในส่วนของความรู้นั้นมีทั้งในส่วนที่เป็นทฤษฎี แนวความคิด กรณีเปรียบเทียบและคำสำคัญ (technical terms) ต่าง ๆ ด้วย ส่วนที่เป็นเหตุผลนั้น มีทั้งเป็นหลักการทางตรรกะ (logical principle) การเชื่อมโยงความสัมพันธ์เชิงเหตุผล (causal relation) และการใช้เหตุผลเชิงอ้างอิงตามหลักวิทยาศาสตร์ (scientific methodology) แบบต่าง ๆ อาทิหลักประจักษ์วาท และปรากฏการณ์วิทยา (empiricism & phenomenonology) หลักนิรนัยและหลักอุปนัย (deductive & inductive) และการขจัดอคติ (bias free) รวมถึงการใช้เหตุผลเชิงเทคนิคการตีความ

(interpretation technic) ด้วย **ฐานความคิด** โดยที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นมีความมุ่งหมายเพื่อการแก้ไขปัญหาคดีรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ มิได้หวังให้คดียุติเพียงอย่างเดียว ความคิดซึ่งเป็นกระบวนวิธีของการไตร่ตรองอย่างรอบคอบจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการทำคำวินิจฉัยให้สามารถแก้ไขที่ปมปัญหาให้สำเร็จลุล่วงได้ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญ ต้องอาศัยความคิดในหลายระดับและรูปแบบ 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** การแสวงหาหลักปรัชญามารองรับหรือสนับสนุนคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้น มิได้คาดหวังแต่เฉพาะความถูกต้องเชื่อถือเพื่อผลต่อมาตรฐานคุณภาพของคำวินิจฉัยเองเท่านั้น แต่ยังมีความหมายสำคัญต่อการเสริมสร้างคุณค่าให้แก่เป้าหมายอันพึงปรารถนาที่ต้องบรรลุถึง (teleological actualization)ในชั้นสูงต่อไปด้วยเช่น การสร้างองค์ความรู้ (knowledge construction) เพื่อการศึกษาระดับสูง การสร้างมาตรฐานทางคุณธรรมเพื่อแยกเฉพาะกรณีชี้ผิด-ถูก ชั่ว-ดี คุณ-โทษ ประโยชน์-ไม่เป็นประโยชน์ โดยอาศัยกฎเกณฑ์ขั้นสูงของปรัชญาเป็นหลัก การวางแนวบรรทัดฐานทั่วไป เพื่อการปฏิรูปการเมืองการปกครอง การแก้ไขรากเหง้าของปมปัญหาเกี่ยวกับการใช้รัฐธรรมนูญ

รวมทั้งการสร้างผลกระทบอันพึงประสงค์จากการมีผลผูกพันของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อองค์กรอื่นด้วย **ฐานเป้าประสงค์** คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะใช้ประโยชน์เพื่อแก้ปัญหาเฉพาะกรณี หรือเพื่อแก้ปัญหาทั่วไปก็ตาม แต่ผลที่เกิดขึ้นหรือผลลัพธ์บั้นปลายจากการใช้ประโยชน์ของคำวินิจฉัยดังกล่าวนั้น ได้นำไปสู่การบรรลุเป้าประสงค์สำคัญใน ๓ ส่วนด้วยกันคือ (๑) เป้าประสงค์ในการขับเคลื่อนรัฐธรรมนูญให้**ปฏิบัติได้และมีผลทางปฏิบัติโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญด้วย** (๒) เป้าประสงค์ในการบำรุงรักษาเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญให้ระบอบรัฐธรรมนูญดำรงอยู่ได้โดยมีการพัฒนาด้วย และ (๓) เป้าประสงค์ในการดำรงความศักดิ์สิทธิ์ของรัฐธรรมนูญ **โดยให้ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญนั้น เอื้อประโยชน์ต่อการสนองเจตนารมณ์เป้าหมายของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริงด้วย** ซึ่งโดยนัยของเป้าประสงค์ดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญมีส่วนช่วยให้รัฐธรรมนูญนั้นมีชีวิตและจิตใจวิญญาณที่แท้จริง มีความเจริญวัฒนาถาวรมากยิ่งขึ้น และมีประโยชน์ต่อสาธารณชนอย่างแท้จริงมากกว่าจะเป็นเพียงผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญ (guardian) แต่จะช่วยให้การใช้รัฐธรรมนูญนั้นเป็นการปฏิบัติโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (constitutionality) ช่วยให้ระบอบรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นระบอบการปกครองโดยกฎหมาย (rule of law) ดำรงคงอยู่สืบเนื่อง และมีพัฒนาการใหม่ ๆ ที่มีความก้าวหน้ายิ่งขึ้น (advancement) รวมทั้งการแปรความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญนั้น ให้เป็นประโยชน์ในมิติต่าง ๆ ตามเจตนารมณ์เป้าหมายของรัฐธรรมนูญได้ด้วย โดยเฉพาะในการปฏิรูปการเมืองการปกครองในกรอบของการจำกัดอำนาจรัฐและการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชน **ฐานจริยธรรม** กระบวนการผลิตและส่งมอบคำวินิจฉัยของ

ศาลรัฐธรรมนูญ ออกไปสู่สาธารณชนนั้น ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความรับผิดชอบทางจริยธรรมขั้นสูง ซึ่งประกอบด้วยกลไกที่สำคัญอยู่ ๓ ประการ คือ (๑) กลไกป้องกันความผิดพลาดของคำวินิจฉัย (๒) กลไกสร้างความเชื่อมั่นในความถูกต้องของคำวินิจฉัยและ (๓) กลไกเกื้อหนุนให้เกิดผลประโยชน์ส่วนรวม

การป้องกันความผิดพลาดของคำวินิจฉัย นั้น เป็นกลไกสำคัญในกระบวนการผลิตคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นหลักประกันว่าความผิดพลาดของคำวินิจฉัยนั้น เป็นสิ่งที่ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ในทางปฏิบัติ ไม่ว่าจะด้วยความตั้งใจหรือไม่ก็ตาม ส่วนการสร้างความเชื่อมั่นในความถูกต้องของคำวินิจฉัยนั้น ก็เพื่อเป็นการยืนยันว่า ความเด็ดขาดและการมีผลผูกพันตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้น จะเป็นกุญแจสำคัญในการไขไปสู่ความถูกต้องของการแก้ไขปัญหาในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคดีนั้น ๆ ตามมาต่อไปได้มากกว่าที่จะก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคหรือจุดตีบตันในภายหลัง ดังนั้น ไม่ว่าหลักประกันเรื่องการป้องกันความผิดพลาดและการสร้างความเชื่อมั่นในความถูกต้องของคำวินิจฉัยก็ตามในที่สุดก็จะต้องมีการเชื่อมโยงไปให้ถึงผลประโยชน์เป้าหมายในบั้นปลายที่จะตกทอดต่อไปยังสาธารณชนโดยส่วนรวมด้วย ไม่ว่าประโยชน์ต่อรัฐ และระบบการเมืองการปกครอง ประโยชน์ต่อประชาชน ประโยชน์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือประโยชน์ต่อการปฏิรูปการเมืองการปกครองก็ตาม

๘. คุณค่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ : นัยของการปฏิรูปตามรัฐธรรมนูญ

โดยที่เจตนารมณ์เป้าหมายของรัฐธรรมนูญ มุ่งเน้นที่การปฏิรูปการเมืองการปกครองและในการปฏิรูปนั้น ก็อาศัยรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือสำคัญด้วย ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรในการสะท้อนภาพจำลองเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญในภาคปฏิบัติ ก็จะต้องอิงกับพันธะผูกพันตามเจตนารมณ์เป้าหมายนั้นด้วยเช่นกัน **คุณค่าสำคัญในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นอกเหนือจากการแก้ปัญหา (correction)คดีรัฐธรรมนูญแล้ว ยังรวมไปถึงคุณค่าที่เกี่ยวกับการพัฒนา (development)และการปฏิรูป (reform) ตามรัฐธรรมนูญด้วย** ซึ่งคุณค่าดังกล่าวเกิดจากผลของคำวินิจฉัยใน ๓ ลักษณะคือ (๑) ผลต่อการแก้ไขปัญหาการนำรัฐธรรมนูญไปปฏิบัติ และผลต่อความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (๒) ผลต่อการบำรุงรักษาเสถียรภาพของระบอบรัฐธรรมนูญและผลต่อพัฒนาการของรัฐธรรมนูญ และ (๓) ผลต่อความศักดิ์สิทธิ์ในการเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และผลต่อการบรรลุเจตนารมณ์เป้าหมายของรัฐธรรมนูญ

ผลต่อการนำรัฐธรรมนูญไปปฏิบัติ และผลต่อความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเป็นคุณค่าของคำวินิจฉัย**ที่มุ่งแก้ปัญหาพื้นฐานและหาทางออก**ให้กับปัญหาที่เกิดจากการใช้รัฐธรรมนูญ หรือการนำรัฐธรรมนูญไปปฏิบัติ เพื่อให้รัฐธรรมนูญนั้นสามารถนำไปใช้ได้ในทางปฏิบัติ ไม่มีข้อติดขัดหรืออุปสรรคขัดขวางใด ๆ หรือแม้แต่การถูกละเมิดบิดเบือน เบี่ยงเบนด้วยประการใด ๆ ก็ตาม ซึ่งจะนำไปสู่ผลบั้นปลาย หรือผลกระทบตกทอดต่อไปยังการสร้างผลทางปฏิบัติในการใช้รัฐธรรมนูญ

ที่เป็นไปตามครรลองโดยชอบรัฐธรรมนูญในที่สุด

ผลต่อการรักษาเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญ และผลต่อพัฒนาการของรัฐธรรมนูญ เป็นคุณค่าของคำวินิจฉัย**ที่มุ่งเสาะแสวงหาและสร้างสรรค์ทางเลือกใหม่ ๆ** ที่ดีกว่า หรือมีความก้าวหน้า เพื่อรื้อถอนรากเหง้าในปมปัญหาสำคัญของการใช้รัฐธรรมนูญที่เกิดจากฐานของคดีต่าง ๆ เพื่อให้การดำรงคงอยู่ของรัฐธรรมนูญนั้นได้รับการยอมรับเป็นการทั่วไปจากทั้งฝ่ายผู้ปกครองและประชาชน รวมทั้งได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้เกิดแนวทางปฏิบัติและการสนองตอบต่อปัญหา ผลประโยชน์และความต้องการในหมู่ของสาธารณชนได้เพิ่มขึ้นอันจะนำไปสู่ผลบั้นปลายให้รัฐธรรมนูญนั้นมี**วิวัฒนาการหรือพัฒนาการของการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ** เพิ่มเติมมากยิ่ง ๆ ขึ้น

ผลต่อความศักดิ์สิทธิ์ในการเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และผลต่อการบรรลุเจตนารมณ์เป้าหมายของรัฐธรรมนูญ เป็นคุณค่าของคำวินิจฉัย**ที่มุ่งวางรากฐานการปฏิรูปไว้ล่วงหน้าสำหรับนำร่องการเปลี่ยนแปลงไปสู่เป้าหมายอันพึงปรารถนาในอนาคต** เพื่อก่อกระตุ้นหรือกำกับการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ ให้เกิดขึ้นจากเรื่องเล็กเฉพาะกรณีไปสู่เรื่องใหญ่ในระดับปัญหาทั่วไปได้ อาทิเช่น จากการควบคุมกฎหมายที่ขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญก็สามารถพัฒนาต่อไปสู่**การปฏิรูปกฎหมาย หรือ**จากการกำกับควบคุมพฤติกรรมทางอำนาจของบุคคลหรือองค์กรอำนาจก็สามารถพัฒนาต่อไปสู่**การปฏิรูปสถาบันและระบบการเมืองการปกครอง** หรือจากการแก้ไขปัญหาพื้นฐานเฉพาะกรณีของคดีรัฐธรรมนูญ**หรือการสร้างพลวัตของคำวินิจฉัย** (dynamic) ตามภาวะการเปลี่ยนแปลง ให้ทันสมัย เพื่อรุกไปสู่การแก้ไขปัญหาใหม่ๆ ในระดับที่สูงขึ้นมีความซับซ้อนมากขึ้น หรือแม้แต่การรุกไปสู่การพัฒนาในก้าวใหม่ ๆ

ที่มีความก้าวหน้ามากขึ้น และพ้นไปจากแบบแผนดั้งเดิมในระดับของปัญหาพื้นฐานแล้ว ทั้งนี้ เพื่อสามารถพัฒนาต่อไปสู่**การวางหลักบรรทัดฐานทั่วไป**ในการแก้ไขปัญหาแบบขุดรากถอนโคนให้แก่ปมปัญหานั้น ๆ ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งในที่สุดก็จะนำไปสู่ผลบั้นปลายหรือผลกระทบตกทอดต่อไปถึง**การบรรลุเจตนารมณ์เป้าหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญได้**

แนวโน้มและบทบาท
ของศาลรัฐธรรมนูญในอนาคต

โดย

ดร. ฤทัย หงส์สิริ

แนวโน้มและบทบาท ของศาลรัฐธรรมนูญในอนาคต

*ดร.ฤทัย หงส์สิริ**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๔๐) มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ การปฏิรูปการเมือง และได้จัดตั้งองค์กรตรวจสอบที่เป็นอิสระขึ้นหลายองค์กร องค์กรหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ที่สำคัญของศาลรัฐธรรมนูญไว้หลายประการ อันมีผลให้ศาลรัฐธรรมนูญนั้นเป็นองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดที่มีผลเป็นการผูกพันองค์กรต่าง ๆ ของรัฐทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นองค์กรของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการก็ตาม

จากความสำคัญของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนี้เอง ทำให้การวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนั้นมักได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากหลายฝ่าย ไม่ว่าจากนักการเมือง นักวิชาการ สื่อมวลชน หรือผู้อื่นที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญบางเรื่อง เช่น คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๖/๒๕๔๒ เรื่องการวินิจฉัยว่า

---

*อัยการจังหวัดประจำกรม ปฏิบัติราชการในหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการรองอัยการสูงสุด (นายประสาน สุสิกขโกศล) ผู้เชี่ยวชาญศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ กรรมการที่ปรึกษาของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

สถานภาพความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์สิ้นสุดลงหรือไม่ เป็นต้น ที่มีการวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมาก จนมีผู้ตั้งคำถามว่าในอนาคต หลังจากที่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับครบ ๕ ปีแล้ว จะมีการเสนอให้ยุบเลิกศาลรัฐธรรมนูญไปหรือไม่*

นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาถึงบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งของประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมันแล้ว จะเห็นได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในประเทศดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะมีบทบาทและมีความสำคัญเพิ่มขึ้น จึงมีคำถามต่อไปว่า ในอนาคต ศาลรัฐธรรมนูญไทยนั้นมีแนวโน้มที่จะมีบทบาทและอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นเช่นเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในต่างประเทศหรือไม่

บทความนี้ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ที่จะบรรยายโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญโดยละเอียด แต่มุ่งที่จะวิเคราะห์ถึงแนวโน้มของการดำรงอยู่ของศาลรัฐธรรมนูญไทยอำนาจหน้าที่ บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญ ตลอดจนแนวโน้มของศาลรัฐธรรมนูญในด้านอื่นในอนาคต โดยพิจารณาจากบทบาทและอำนาจหน้าที่ ตลอดจนคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไทยในปัจจุบัน และพิจารณาเทียบเคียงกับศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

---

*รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๓๖

เมื่อครบห้าปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจทำรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่นได้

ในต่างประเทศด้วย แต่จะไม่กล่าวรวมไปถึงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งคงต้องแยกกล่าวเป็นอีกบทความหนึ่งต่างหาก

แนวโน้มของการยกเลิกศาลรัฐธรรมนูญในอนาคต

แม้ที่ผ่านมา จะได้มีการวิพากษ์วิจารณ์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญหลายครั้ง เช่น กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติของพรรคประชากรไทยที่ลบชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑๒ คน ออกจากทะเบียนพรรคประชากรไทยเป็นมติที่ขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามมาตรา ๔๗ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย[๒] หรือกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินที่คณะรัฐมนตรีมีไปถึงกองทุนระหว่างประเทศไม่เป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง[๓] หรือกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของนายเนวิน ชิดชอบ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไม่สิ้นสุดลงตามบทบัญญัติมาตรา ๒๑๖(๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย[๔] หรือกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของนายชาญชัย อิสระเสนารักษ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครนายกสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย[๕]

---

[๒]คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๒
[๓]คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๒
[๔]คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๖/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๒
[๕]คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๙/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๒

หรือกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... ไม่มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ [๖] ก็ตาม แต่การที่จะยุบเลิกศาลรัฐธรรมนูญ ภายใต้กรอบหลักการปัจจุบันของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๔๐) นี้คงเป็นไปได้ยาก เนื่องจากเหตุผลและความจำเป็นหลายประการ ได้แก่

๑. ความต้องการองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาตามรัฐธรรมนูญ

แม้จะมีการวิพากษ์วิจารณ์การวินิจฉัยชี้ขาดของศาลรัฐธรรมนูญหลายครั้งก็ตาม แต่เมื่อเกิดปัญหาที่ต้องตีความและวินิจฉัยชี้ขาดแล้ว หลายฝ่ายยังคงต้องการให้มีองค์กรในการวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องให้เสร็จไปโดยรวดเร็วและเป็นที่สุด เนื่องจากหากต้องไปดำเนินการตามกฎหมายประการอื่นแล้วอาจมีปัญหาโต้แย้งไม่ทันการและไม่เป็นที่สุด เช่น กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติเป็นเอกฉันท์ในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๒ ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ดำรงตำแหน่งอยู่ขณะนั้นจะสมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภาในระหว่างวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๓ ถึงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๔๓ ได้ต่อเมื่อได้พ้นจากตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งและต้องไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมือง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ [๗] หรือกรณีที่ประธานรัฐสภาเห็นว่าปัญหาเกี่ยวกับการที่วุฒิสภามีมติไม่รับพิจารณารายชื่อผู้ที่ได้รับคัดเลือกเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่

---

[๖] คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๐/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๒

[๗] คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๑-๕๒/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๒

นายกรัฐมนตรีเสนอไปยังวุฒิสภาเป็นปัญหาข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับนายกรัฐมนตรีและศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการที่นายกรัฐมนตรีเสนอรายชื่อดังกล่าวไปยังวุฒิสภานั้นไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ[๕] ซึ่งหากศาลรัฐธรรมนูญไม่รับวินิจฉัยในปัญหาเรื่องหลังนี้แล้ว ก็อาจต้องมีเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายต่อไป อันจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของศาลปกครองต้องล่าช้าออกไป เป็นที่เสียหายแก่แผ่นดินและประชาชน ดังนั้น การที่จะยุบเลิกศาลรัฐธรรมนูญนั้นคงเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ ศาลรัฐธรรมนูญมีโอกาสที่ต้องตีความและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาจำนวนมาก เพราะรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ร่างโดยบุคคลจำนวนมากที่มีความคิดหลากหลายและมีเนื้อหาที่ละเอียดกว่าในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ มีหลักการและองค์กรใหม่ ๆ และครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ทั้งองค์กรที่มีอำนาจเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญก็มีเพิ่มมากขึ้น เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา องค์กรตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น หากขาดองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเช่นศาลรัฐธรรมนูญแล้ว อาจทำให้การดำเนินการตามรัฐธรรมนูญนั้นหยุดชะงักหรือขัดข้อง นอกจากนั้น น่าสังเกตว่าการวิพากษ์วิจารณ์หรือโต้แย้งที่ผ่านมานั้นไม่ได้โต้แย้งการมีอยู่ของสถาบันศาลรัฐธรรมนูญ แต่เป็นการโต้แย้งคัดค้านคำวินิจฉัยหรือตุลาการของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งก็เป็นเรื่องปกติในประเทศต่าง ๆ ที่มีศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่มีการวินิจฉัยในปัญหาต่าง ๆ ที่สำคัญ เช่น คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ในเรื่องการโอน

[๕]คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๔/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๒

กิจการของเอกชนเป็นของรัฐ[๙] เป็นต้น

๒. รูปแบบการควบคุมความชอบรัฐธรรมนูญนี้สอดคล้องกับวิวัฒนาการของสังคมประชาธิปไตยในปัจจุบัน

จากการศึกษาวิวัฒนาการของรูปแบบการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในประเทศไทยนั้น จะเห็นได้ว่ามีพัฒนาการที่อาจแยกออกเป็น ๔ ระยะ[๑๐] ที่สอดคล้องกับวิวัฒนาการของสังคมประชาธิปไตย โดยในระยะแรก (พ.ศ. ๒๔๗๕-๒๔๘๙) ประเทศไทยยอมรับหลักความมีอำนาจสูงสุดของสภาผู้แทนราษฎร และให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีสิทธิขาดในการตีความรัฐธรรมนูญ[๑๑] ต่อมาในระยะที่สอง (พ.ศ. ๒๔๘๙-๒๕๓๔) รัฐธรรมนูญไทยให้อำนาจคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตีความรัฐธรรมนูญควบคู่ไปกับสภาผู้แทนราษฎร หลังจากนั้น ในระยะที่สาม (พ.ศ. ๒๕๓๔-๒๕๔๐) รัฐธรรมนูญให้อำนาจคณะตุลาการ

---

[๙]คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสที่ ๘๑-๑๓๒ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ค.ศ. ๑๙๘๒ (พ.ศ. ๒๕๒๕) และที่ ๘๒-๑๓๙ ลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๙๘๒ เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการโอนกิจการของเอกชนเป็นของรัฐ (Nationalisations) และคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสที่ ๘๒-๑๓๗ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๙๘๒ และที่ ๘๒-๑๓๘ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๙๘๒ เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

[๑๐]ฤทัย หงส์สิริ, **ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมืองไทย,** เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้าปี ๒๕๔๒, หน้า ๔-๖ และอมร จันทรสมบูรณ์, ศาลรัฐธรรมนูญ (หรือตุลาการรัฐธรรมนูญ), **ครบรอบ ๘๔ ปี ศาสตราจารย์ จิตติ ติงศภัทิย์,** คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๗ หน้า ๑๖๔-๑๖๕

[๑๑]**พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕** และ**รัฐธรรมนูญฉบับที่สอง** (พ.ศ. ๒๔๗๕) มาตรา ๖๒

รัฐธรรมนูญตีความรัฐธรรมนูญเพียงสถาบันเดียว[๑๒] โดยให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย รวมตลอดถึงข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาและของรัฐสภาด้วย ทั้งนี้ โดยมุ่งจำกัดอำนาจของศาลยุติธรรมในการก้าวล่วงเข้ามาวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญ มากกว่าที่จะเน้นเรื่องการป้องกันปัญหา *"การเผด็จของรัฐสภา"* หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รูปแบบนี้ได้ใช้มาจนกระทั่งมีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พุทธศักราช ๒๕๔๐) อันเป็นการพัฒนาในระยะที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้นมา) ที่สอดคล้องกับวิวัฒนาการของสังคมประชาธิปไตย ซึ่งต้องการให้มีหลักเกณฑ์หรือสถาบันที่ตรวจสอบหรือถ่วงดุลการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐต่าง ๆ และสอดคล้องกับแนวโน้มการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในหลายประเทศ เช่น ประเทศเยอรมันและประเทศฝรั่งเศส ดังนั้น การยุบเลิกศาลรัฐธรรมนูญคงเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก

๓. ความยืดโยงของอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและระบบศาลอื่น

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว จะเห็นได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ มากมาย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการควบคุมร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชกำหนด ร่างข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา มติหรือข้อบังคับของ

---

[๑๒]อมร จันทรสมบูรณ์, ศาลรัฐธรรมนูญ (หรือตุลาการรัฐธรรมนูญ), **ครบรอบ ๘๔ ศาสตราจารย์ จิตติ ติงศภัทิย์,** คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๗ หน้า ๑๖๔-๑๖๕

พรรคการเมือง ไม่ให้ขัดต่อบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ การวินิจฉัยปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ การพิจารณาอุทธรณ์ของสมาชิกพรรคการเมืองที่พรรคการเมืองมีมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิก การวินิจฉัยการสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง เป็นต้น ซึ่งหากไม่มีศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ในกรณีที่เกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ก็อาจเกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญที่ไม่มีข้อยุติ หรืออาจต้องให้ศาลอื่นหรือรัฐสภาเป็นผู้วินิจฉัย ซึ่งอาจจะไม่เหมาะสม และไม่สอดคล้องกับวิวัฒนาการของรูปแบบการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในประเทศไทยที่กล่าวมาข้างต้น

นอกจากการยุบเลิกสถาบันศาลรัฐธรรมนูญนี้จะทำได้ยากแล้ว จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นกลับแสดงให้เห็นถึงแนวโน้มในทางตรงกันข้ามว่าสถาบันศาลรัฐธรรมนูญนี้จะมีความมั่นคงและเป็นสถาบันที่จะอยู่คู่กับรัฐธรรมนูญและการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทย โดยอาจสังเกตจากจำนวนคดีที่เพิ่มมากขึ้น และจากความสนใจของประชาชนในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและในสถาบันศาลรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม แม้การยุบเลิกศาลรัฐธรรมนูญนั้นจะเป็นไปได้ยาก แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นสถาบันที่หยุดนิ่งอยู่กับที่ แต่ในอนาคตคงมีแนวโน้มที่จะต้องมีการปรับปรุงและพัฒนาไปตามสังคมและการเมืองไทย ทั้งในด้านของศาลและตุลาการตลอดจนบทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

แนวโน้มและบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในอนาคต

เมื่อพิจารณาผลงานของศาลรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาประมาณ ๒ ปีกว่า กล่าวคือ นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เริ่มดำเนินการพิจารณาคำร้องครั้งแรกเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๑ จะเห็นได้ว่าแนวโน้มจำนวนเรื่องที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนั้นมีสถิติเพิ่มขึ้นจากที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยไว้ กล่าวคือ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยเรื่องต่าง ๆ เป็นจำนวนทั้งสิ้น ๑๖ เรื่อง ในขณะที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยเรื่องทั้งหมดตั้งแต่มีการจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๘๙ รวมทั้งสิ้นเพียง ๑๗ เรื่องเท่านั้น และในปีต่อมา คือ ปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยเรื่องต่าง ๆ เสร็จสิ้นจำนวน ๕๔ เรื่อง นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น คำวิพากษ์วิจารณ์จากนักวิชาการและผู้ที่เกี่ยวข้อง คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ตลอดจนแนวปฏิบัติของศาลรัฐธรรมนูญในด้านต่าง ๆ แล้ว ก็พอแสดงให้เห็นถึงแนวโน้มบางประการของศาลรัฐธรรมนูญในอนาคตได้ ดังนี้

๑. การตีความขยายอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

แต่เดิมนั้น ในเรื่องเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญนั้นเคยมีปัญหาโต้เถียงกันอยู่หลายประการ เช่น ปัญหาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะมีอำนาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยนั้นหมายถึงองค์กรใดและปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นต้องมีลักษณะประการใด ต้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป

หรือไม่ หรือ ปัญหาว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจเฉพาะกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยเฉพาะ หรือรวมถึงกรณีที่กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ด้วย[๙๓] เช่น อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดกรณีผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองโต้แย้งคำสั่งไม่รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองของนายทะเบียนพรรคการเมือง[๙๔] เป็นต้น เมื่อพิจารณาถึงแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในปัจจุบันแล้ว จะเห็นได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญไทยมีแนวโน้มที่จะตีความอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญอย่างกว้างในลักษณะที่เป็นการขยายอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ทำนองเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ ในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

๑.๑ อำนาจวินิจฉัยปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ในประเด็นนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยวางหลักไว้ว่า "**องค์กรตามรัฐธรรมนูญ**" นั้นหมายถึง "*องค์กรที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ใน*

---

[๙๓] รายละเอียดโปรดดู นายเรวัตร จันทร์ประเสริฐ และนายฤทัย หงส์สิริ, **การออกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญ**, เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง "**เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**", วารสารธรรมศาสตร์ ป. ๒๔ ฉ.๓ ก.ย.-ธ.ค. ๒๕๔๑, หน้า ๔๔-๖๕

[๙๔] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๗

ผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองซึ่งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองของนายทะเบียนตามมาตรา ๑๔ หรือมาตรา ๑๕ มีสิทธิยื่นคำร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัย ชี้ขาดภายใต้สามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งคำสั่งไม่รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองจากนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดเป็นประการใดแล้วให้นายทะเบียนปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

รัฐธรรมนูญ" ดังนั้น จึงไม่รวมถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือกระทรวงมหาดไทย[๑๕] อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าเทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามนัยมาตรา ๒๖๖ ด้วย ซึ่งเป็นการตีความความหมายของคำดังกล่าวค่อนข้างกว้าง อันอาจก่อให้เกิดปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญก้าวล่วงเข้าไปวินิจฉัยเรื่องที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง และอาจเกิดปัญหาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ จะเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเป็นจำนวนมาก

ในส่วนที่เกี่ยวกับ **"ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ"** นั้น ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าไม่ได้หมายถึงเฉพาะกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปมีปัญหาโต้แย้งกันว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ขององค์กรหนึ่งเท่านั้น แต่ยังหมายความรวมถึงกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่งเท่านั้น ว่าองค์กรดังกล่าวมีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือไม่ เพียงใดด้วย[๑๖] ซึ่งเป็นการตีความในลักษณะที่อาจจะกว้างกว่าเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ เพราะเมื่อพิจารณาจากถ้อยคำว่า **"อำนาจหน้าที่"** และเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา ๒๖๖ นั้น เห็นว่ามีความหมายแคบกว่าและน่าจะมุ่งไปถึงปัญหาเรื่องขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น โดยอาจเป็นเรื่องที่มีปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ซ้ำซ้อนกันหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งหมดอ้างว่าตนไม่มี

---

[๑๕]คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๑

[๑๖]คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๔/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๒

อำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น ทั้ง ๆ ที่ความจริงแล้วมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญ[๑๗] โดยมีหลักการคล้ายกับที่บัญญัติไว้ในกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ที่มีศาลรัฐธรรมนูญหรือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันมีอำนาจวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างองค์กรต่าง ๆ ในระดับสหพันธรัฐด้วยกันหรือระหว่างองค์กรดังกล่าวกับองค์กรอื่นที่ก่อตั้งโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีข้อพิพาทกันในเรื่องสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือในประเทศสาธารณรัฐอิตาลีที่ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทในเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญ เช่น ระหว่างรัฐบาลกับประธานาธิบดี รัฐบาลกับแคว้นต่างๆ เป็นต้น[๑๘] อย่างไรก็ตาม การตีความของศาลรัฐธรรมนูญไทยในความหมายอย่างกว้างดังกล่าวได้คลี่คลาย

---

[๑๗]เดิมคณะกรรมาธิการยกร่างฯ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้ยกร่างมาตรานี้ขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญ (นอกจากกรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลอื่นที่กำหนดไว้แล้วในมาตรา ๒๔๘) ที่อาจจะซ้ำซ้อนกัน จึงได้ยกร่างขึ้นมีข้อความดังต่อไปนี้

"มาตรา ๘/๒/๑๓ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญว่าซ้ำซ้อนกัน ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย"

ต่อมา ในชั้นพิจารณาร่างมาตรานี้ ได้มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญบางคนเสนอขอปรับปรุงร่าง โดยเหตุผลว่านอกจากเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ อาจจะซ้ำซ้อนกันแล้ว ยังอาจมีปัญหาที่องค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ต่างเห็นว่าเรื่องดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนก็ได้ จึงควรต้องมีองค์กรวินิจฉัยเรื่องดังกล่าว (รายละเอียดโปรดดู มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ, **"เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๔๐"**, สนับสนุนโครงการวิจัยโดยมูลนิธิคอนราด อาเดเนาวร์, กรุงเทพ : สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, ตุลาคม ๒๕๔๒ หน้า ๔๑๕)

[๑๘]กมลชัย รัตนสกาววงศ์, **ศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ**, หน้า ๓๖ และ ๔๐

ปัญหาต่าง ๆ ไปไม่น้อย เช่น ปัญหาการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด เป็นต้น และมีผลในทางปฏิบัติใกล้เคียงกับการให้อำนาจองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะหารือศาลรัฐธรรมนูญในปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ได้ตามบทบัญญัติมาตรา ๒๐๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๓๔)[๑๙]

อย่างไรก็ตาม แม้ศาลรัฐธรรมนูญจะตีความเรื่องอำนาจศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ นี้อย่างกว้างก็ตาม แต่ก็ไม่รวมถึงกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญสงสัยในอำนาจหน้าที่ของตนและขอหารือเรื่องการตีความรัฐธรรมนูญเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีปัญหาเกิดขึ้นแล้ว ซึ่งไม่ใช่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ในประเด็นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยให้ยกคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งมาแล้ว[๒๐]

---

[๑๙]รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๓๔) มาตรา ๒๐๗

ในกรณีที่คณะรัฐมนตรี รัฐสภา วุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎรมีมติว่ากรณีมีปัญหาที่จะต้องตีความรัฐธรรมนูญ ให้นายกรัฐมนตรี ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณี ส่งเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

[๒๐]คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๒

"...การหารือเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่โดยทั่ว ๆ ไปของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๖) และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๐(๓) และมาตรา ๑๕ ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นการขอให้อธิบายความหมายบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีปัญหาเกิดขึ้นแล้ว จึงไม่เป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญที่จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้..."

๑.๒ อำนาจวินิจฉัยว่ากฎที่ออกโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๙๘ ในประเด็นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยว่าระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ตัดสิทธิผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่มีฐานะเป็นกฎนั้นขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ เนื่องจาก "คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ ส่วนที่ ๔ มิใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลดังเช่นที่กล่าว ดังนั้น ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ซึ่งออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง[๒๑] การพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ที่ออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ"[๒๒] การตีความรัฐธรรมนูญอย่างกว้างดังกล่าวย่อมมีผลให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจเข้าไปวินิจฉัยความชอบ

---

[๒๑]รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง

ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพากอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายทั้งนี้ตามกฎหมายบัญญัติ

[๒๒]คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๓

ด้วยรัฐธรรมนูญของกฎจำนวนมากที่ออกโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่นนอกเหนือจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง[๒๓] ทั้งมีผลเป็นการตัดอำนาจของศาลปกครองในการวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับกฎดังกล่าว ซึ่งอาจเป็นปัญหาโต้เถียงกันในทางวิชาการต่อไป

๑.๓ อำนาจวินิจฉัยในประเด็นของความชอบด้วยรัฐธรรมนูญอื่นนอกจากที่เสนอให้วินิจฉัย โดยหลักทั่วไป ศาลย่อมพิพากษาไม่เกินคำขอหรือประเด็นที่มีการฟ้องร้องกัน อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยรับวินิจฉัยเรื่องที่เสนอมาในประเด็นที่เสนอมาไม่ชัดเจนหรือที่ไม่ได้เสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยตรง เช่น ในเรื่องที่ประธานรัฐสภาขอให้วินิจฉัยว่าพระราชกำหนด ๔ ฉบับขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าแม้ความเห็นที่ส่งมาจะไม่ชัดเจน โดยอ้างว่าพระราชกำหนดที่เสนอไม่ใช่ *"กรณีเร่งด่วน"* แต่รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๘ วรรคสองใช้คำว่า *"กรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้"* ศาลรัฐธรรมนูญก็มีอำนาจตีความว่าผู้เสนอประสงค์ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในประเด็นตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสองได้ นอกจากนั้นศาลรัฐธรรมนูญยังวินิจฉัยว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดที่เสนอนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่งหรือไม่ด้วย เพื่อให้การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้เสร็จสิ้นไปเสียในคราวเดียวกัน[๒๔] แม้ไม่ใช่เรื่องที่เสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยตรงก็ตาม

---

[๒๓]ศาลรัฐธรรมนูญในบางประเทศ เช่น ประเทศออสเตรีย เยอรมัน เบลเยี่ยม โปแลนด์ บัลกาเรีย เป็นต้น มีอำนาจวินิจฉัยว่ากฎที่ออกโดยฝ่ายบริหารนั้นขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ด้วย (Dominique Rousseau, **La justice constitutionnelle en Europe,** Montchrestien, Paris, ๓ ed., ๑๙๙๘ หน้า ๘๘)

[๒๔]คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๑

แนวโน้มในการตีความของศาลรัฐธรรมนูญไทยนี้คล้ายคลึงกับการตีความของศาลรัฐธรรมนูญในบางประเทศ เช่น ในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเดิมคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตีความว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยเฉพาะในปัญหาหรือมาตราของกฎหมายที่เสนอมาให้วินิจฉัยเท่านั้น แต่ต่อมา คณะตุลาการรัฐธรรมนูญก็วินิจฉัยว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายทั้งฉบับนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ แม้ว่าผู้ส่งเรื่องมานั้นจะอ้างว่าร่างกฎหมายเพียงบางมาตราเท่านั้นที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ[๒๕] เนื่องจากเมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายนั้นไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแล้ว ย่อมทำให้บุคคลทั่วไปเข้าใจว่าร่างกฎหมายนั้นทั้งฉบับไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่เฉพาะร่างมาตราที่เสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเท่านั้น ซึ่งก็คล้ายคลึงกับแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมัน ดังนั้น ในอนาคต การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญไทยคงมีแนวโน้มคล้ายคลึงกับของบางประเทศดังกล่าวข้างต้น

โดยสรุป คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญข้างต้นแสดงให้เห็นถึงแนวโน้มของศาลรัฐธรรมนูญในการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอย่างกว้าง ในลักษณะที่ขยายอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญให้ครอบคลุมปัญหาการตีความและวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในกรณีต่าง ๆ การตีความดังกล่าวย่อมเป็นผลดีในทางปฏิบัติในการทำให้ปัญหาข้อ

---

[๒๕] คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสที่ ๘๒-๑๔๖ DC ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๘๒ อ้างใน Louis Favoreu & Loic Philip, **Les grandes decisions du conseil constitutionnel,** col. Droit Pubile, Sirey, Paris, ๓ ed. ๑๙๘๔, pp. ๙๔-๙๖

โต้แย้งหรือข้อสงสัยนั้นมีข้อยุติโดยเร็วและเป็นที่สุด แต่อาจมีผลเป็นการเพิ่มปริมาณเรื่องที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยจำนวนมากและอาจมีปัญหาข้อโต้แย้งทางวิชาการในเรื่องเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญกับศาลอื่นด้วย

๒. การกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่ององค์คณะและวิธีพิจารณาความที่ชัดเจนและละเอียดมากขึ้น

เมื่อปริมาณเรื่องที่เสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนั้นมีแนวโน้มที่สูงขึ้น ศาลรัฐธรรมนูญก็มีแนวโน้มที่จะต้องกำหนดเรื่ององค์คณะในการวินิจฉัยให้กะทัดรัดลงและมีจำนวนมากขึ้น ตามประเภทของเรื่องที่เสนอให้วินิจฉัย เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว

นอกจากนั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา ๒๖๙ ได้บัญญัติให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเอกฉันท์ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญกำหนดวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้ โดยอย่างน้อยต้องให้หลักประกันขั้นพื้นฐาน เรื่องการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย การให้โอกาสคู่กรณีแสดงความเห็นของตนก่อนการวินิจฉัยคดี การให้สิทธิคู่กรณีขอตรวจดูเอกสารที่เกี่ยวกับตน การเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และการให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญด้วย ศาลรัฐธรรมนูญจึงได้ออก **"ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๑"** เพื่อวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยื่นและถอนคำร้อง การคัดค้านตุลาการ การพิจารณาการวินิจฉัยและการทำคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ แต่หลังจากที่

ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยเรื่องที่เสนอมาบางเรื่องแล้ว ก็มีข้อโต้แย้งจากคู่กรณีหรือการวิพากษ์วิจารณ์จากบุคคลภายนอกว่าศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เช่น ในเรื่องของการกำหนดประเด็นและการนับคะแนนเสียงในการวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์สิ้นสุดลงหรือไม่[๒๖] ซึ่งผู้โต้แย้งอ้างว่าหากกำหนดประเด็นและนับคะแนนเสียงอีกแบบหนึ่งแล้ว ผลของคำวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวจะแตกต่างกัน โดยศาลรัฐธรรมนูญจะต้องกลับคำวินิจฉัยและวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีดังกล่าวสิ้นสุดลง หรือในเรื่องของการวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครนายกสิ้นสุดลงเพราะขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งมีบิดาเป็นคนต่างด้าวด้วยเหตุเกี่ยวกับวุฒิการศึกษา[๒๗] และในระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวได้ลาออกจากตำแหน่งนั้น ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าแม้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวจะลาออกก็ตาม การลาออกนั้นไม่ได้มีผลกระทบต่อการพิจารณาของศาล เพราะไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญยุติการพิจารณาวินิจฉัย ประกอบกับกรณีนี้ผู้ร้องมิได้ขอถอนคำร้อง ศาลยังมีอำนาจพิจารณาเรื่องดังกล่าวต่อไปได้ ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวและนักวิชาการบางท่านโต้แย้งว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจพิจารณาเรื่องดังกล่าวต่อไป เนื่องจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นได้สิ้นสุดลงแล้ว ดังนั้น ในอนาคต มีแนวโน้มว่าศาลรัฐธรรมนูญจะวางข้อกำหนดเฉพาะเรื่องในแต่ละเรื่องที่อยู่ใน

[๒๖] คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๖/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๒
[๒๗] คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๙/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๒

ขอบอำนาจไว้ให้ละเอียดและชัดเจนขึ้น โดยอาจแยกข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญเป็นสองส่วน เป็นข้อกำหนดส่วนที่ใช้เป็นการทั่วไปกับเรื่องต่าง ๆ ทั้งหมด และข้อกำหนดที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาในเรื่องแต่ละประเภทที่อยู่ในขอบอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ เช่น วิธีพิจารณากรณีร่างกฎหมายมีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ วิธีพิจารณากรณีสมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภาสิ้นสุดลง วิธีพิจารณากรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังที่เคยกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา[๒๘] ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ก็จะลดลงหรือหมดไปในที่สุด อนึ่ง การแก้ไขปรับปรุงข้อกำหนดดังกล่าวอาจจะยืดหยุ่นและมีความคล่องตัวขึ้น หากข้อกำหนดเกี่ยวกับวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญไม่ต้องกระทำโดยมติเอกฉันท์ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

๓. การกำหนดมาตรการคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการ

การที่ประธานศาลรัฐธรรมนูญได้ถูกฟ้องเป็นคดีอาญาฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๑๕๗ หลังจากที่ได้วินิจฉัยเรื่องสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้หนึ่งสิ้นสุดลงแล้วนั้น[๒๙] ทำให้มีประเด็นที่น่าพิจารณาว่าควรจะต้องมีการออกกฎหมายพิเศษให้ความคุ้มครองแก่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่จะไม่ถูกฟ้องร้องอันเนื่องมาจากการปฏิบัติ

---

[๒๘]พระราชบัญญัติวิธีการพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติวิธีการพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐

[๒๙]คดีหมายเลขดำที่ ๑๑๖๒๗/๒๕๔๒ และคดีหมายเลขแดงที่ ๑๑๐๘๕/๒๕๔๒ ของศาลอาญา

หน้าที่ตามปกติหรือไม่ เนื่องจากหากยอมให้ฟ้องคดีดังกล่าวได้เช่นคดีทั่วไป อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการได้ ดังนั้น ในบางประเทศ เช่น ประเทศสาธารณรัฐอิตาลี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะได้รับความคุ้มกันในการถูกฟ้องร้องหรือดำเนินคดีอาญาเช่นเดียวกับสมาชิกของรัฐสภา เพื่อไม่ให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพะวงกับการถูกดำเนินคดีในกฎหมายไทย จึงควรมีการออกกฎหมายเฉพาะเพื่อให้ความคุ้มครองแก่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่ให้ถูกฟ้องร้องหรือไม่ต้องรับผิดอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต โดยอาจมีหลักการคล้ายกับเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการการเลือกตั้งและเจ้าหน้าที่[๓๐]

๔. การกำหนดจรรยาบรรณหรือข้อพึงปฏิบัติของตุลาการ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดลักษณะต้องห้ามในด้านความประพฤติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้หลายประการ เช่น ต้องไม่กระทำความผิดที่ทำให้ต้องคุมขังโดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกจำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล หรือเป็นผู้ติดยาเสพติดให้โทษ เป็นต้นนอกจากนั้น รัฐธรรมนูญและกฎหมาย

---

[๓๐]พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๔

ห้ามมิให้กรรมการการเลือกตั้ง กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และอนุกรรมการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งกระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่เพื่อเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด หรือกระทำการหรือละเว้นกระทำการโดยทุจริตหรือประพฤติมิชอบในการปฏิบัติหน้าที่

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคหนึ่งกระทำการตามหน้าที่โดยสุจริตย่อมได้รับความคุ้มครองไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่งและทางอาญา

บางฉบับ เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ห้ามตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย มิฉะนั้นอาจเป็นเหตุให้ถูกถอดถอนจากตำแหน่งได้ อย่างไรก็ตาม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญยังต่างจากผู้พิพากษาศาลยุติธรรมหรือตุลาการศาลปกครอง เนื่องจากไม่มีกฎหมายกำหนดในเรื่องของวินัยไว้โดยเฉพาะ[๓๑] ในเรื่องนี้ ในต่างประเทศได้มีการกำหนดจรรยาบรรณหรือข้อพึงปฏิบัติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในบางเรื่องไว้ เช่น ประเทศฝรั่งเศสกฎหมายได้กำหนดให้ตุลาการรัฐธรรมนูญต้องรักษาวินัยในเรื่องดังต่อไปนี้

๑. ต้องไม่กระทำการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อความเป็นอิสระหรือเกียรติศักดิ์ในการดำรงตำแหน่งดังกล่าว

๒. ต้องไม่คำปรึกษาในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

๓. ต้องไม่ยอมให้มีการอ้างชื่อในฐานะที่เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญในเอกสารใด ๆ ที่อาจจะเผยแพร่และเกี่ยวกับกิจการของผู้อื่น ไม่ว่าจะเป็นของรัฐหรือของเอกชนก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้มีการใช้ตำแหน่งดังกล่าวเพื่อประโยชน์ส่วนตัว

๔. ต้องไม่แสดงความเห็นหรือจุดยืนใด ๆ ต่อสาธารณชนใน

---

[๓๑]ดูเรื่องวินัยของผู้พิพากษาศาลยุติธรรม และ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๒

ตุลาการศาลปกครองต้องประพฤติตนตามวินัยแห่งการเป็นตุลาการศาลปกครองตามที่ ก.ศป. กำหนด

ปัญหาที่เป็นหรืออาจเป็นเรื่องที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัย

๕. ต้องรักษาความลับของการลงมติและมติที่ประชุมของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ไม่กระทำการอื่น ๆ ตามที่กฤษฎีกา (decret) จะได้กำหนด[๓๒]

ในประเทศเยอรมัน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญก็มีหน้าที่หรือแนวปฏิบัติทำนองเดียวกันบางประการ เช่น หน้าที่เก็บรักษาความลับในการพิจารณาของศาล มีความเป็นกลางทางการเมือง ไม่แสดงความเห็นเกี่ยวกับคดีต่อสาธารณชน เป็นต้น

ดังนั้น ในอนาคต ก็มีแนวโน้มว่าศาลรัฐธรรมนูญไทยอาจพิจารณาออกข้อกำหนดหรือแนวปฏิบัติให้แก่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไทยเพื่อเป็นหลักประกันในเรื่องเกียรติภูมิของตุลาการและศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งอดีตประธานศาลรัฐธรรมนูญ (นายเชาวน์ สายเชื้อ) ก็เห็นว่าการปฏิบัติตามหลักจรรยาบรรณและธรรมจริยาของตุลาการนั้นเป็นเรื่องที่สำคัญประการหนึ่ง[๓๓]

๕. การพัฒนาบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลสูงสุดในปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและการละเมิดสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรอง

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

---

[๓๒]Louis Favoreu et Loic Philip, **Le Conseil Constitutionnil,** P.U.F., Paris ๑๙๘๐, หน้า ๑๔-๑๕ และ ฤทัย หงส์สิริ, **ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมืองไทย,** หน้า ๓๕-๓๖

[๓๓]บทสัมภาษณ์ประธานศาลรัฐธรรมนูญ, **รายงานศาลรัฐธรรมนูญประจำปี ๒๕๔๒,** สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพมหานคร, มีนาคม ๒๕๔๓ หน้า ๔๖

เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ[๓๔] และรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้โอกาสในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญยังไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง[๓๕] และแม้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว[๓๖] ซึ่งต่างจากในบางประเทศ เช่น ประเทศออสเตรีย หรือประเทศเยอรมันที่ยอมให้เอกชนเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้หากบทบัญญัติของกฎหมายหรือกฎมีผลกระทบต่อสิทธิหรือจำกัดสิทธิของเอกชน แต่ต้องปรากฏว่าเอกชนไม่มีวิธีแก้ไขเยียวยาตามกฎหมายหรือได้ใช้วิธีการแก้ไขเยียวยาต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ครบถ้วนแล้ว การที่จะขยายอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญไทยในอนาคตอันใกล้ให้มีอำนาจรับวินิจฉัยเรื่องที่เอกชนเสนอโดยตรงนั้นเป็นเรื่องที่ทำไม่ได้ง่ายนัก เพราะหากเปรียบเทียบกับประเทศเยอรมันแล้ว จะเห็นได้ว่ามีการเสนอเรื่องทำนองนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันวินิจฉัยเป็นจำนวนมาก (ปีละประมาณ ๓๐๐๐ เรื่อง)[๓๗] ทำให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันมีภาระและงานค่อนข้างหนัก และอาจทำให้การวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญไทยนั้นต้องล่าช้าลง อย่างไรก็ตาม เมื่อคำนึงถึงการตีความของศาลรัฐธรรมนูญไทยในลักษณะที่จะขยายอำนาจในการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และบทบัญญัติมาตรา ๒๗ ของ

---

[๓๔] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๘

[๓๕] คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ เรื่อง คำร้องของ นางอุบล บุญญชโลธร ขอคำวินิจฉัยตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๑ วรรคสี่ มาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๖

[๓๖] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ วรรคท้าย

[๓๗] Dominique Rousseau, La justice constitutionnelle en Europe, หน้า ๘๕

รัฐธรรมนูญไทยฉบับปัจจุบันที่บัญญัติถึงสิทธิเสรีภาพที่รับรองไว้โดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ก็มีแนวโน้มในระยะยาวที่กฎหมายจะให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญไทยที่จะรับเรื่องที่เอกชนเสนอมาโดยตรงทำนองเดียวกันกับของศาลรัฐธรรมนูญของบางประเทศ

๖. บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการพัฒนาหลักกฎหมายมหาชน

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตราต่าง ๆ และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่และบทบาทหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การรักษาดุลยภาพของอำนาจขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ตลอดจนการควบคุมตรวจสอบองค์กรตามรัฐธรรมนูญและการใช้อำนาจรัฐให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ[๓๔] ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่และบทบาทดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญก็จำเป็นจะต้องปรับใช้ตีความ และสร้างหลักกฎหมายมหาชน เช่นเดียวกับศาลปกครอง ดังนั้นในอนาคต ศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นสถาบันหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาหลักกฎหมายมหาชนในประเทศไทย

บทสรุป

จากที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญไทยเป็นสถาบันที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งในกรอบของรัฐธรรมนูญไทยฉบับปัจจุบัน ซึ่งในอนาคตก็มีแนวโน้มที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีการพัฒนาและบทบาทมากยิ่งขึ้นเช่นเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญของบางประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

---

[๓๔]รายละเอียด โปรดดู ฤทัย หงส์สิริ, **ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมืองไทย**, หน้า ๒๙-๓๓

ประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมัน ซึ่งประเทศไทยได้รับอิทธิพลมา เนื่องจากการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญในประเทศต่าง ๆ ก็มีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์คล้ายคลึงกัน คือเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน รักษาดุลยภาพของอำนาจขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ตลอดจนควบคุมตรวจสอบองค์กรตามรัฐธรรมนูญและการใช้อำนาจรัฐให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและระบบนิติรัฐ ดังนั้น ในการศึกษาแนวโน้มและบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญไทยในอนาคตนั้น จึงควรพิจารณาถึงการพัฒนาและบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญไทยในบริบทของสภาพการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมไทย ตลอดจนการพัฒนาการ ประสบการณ์ และของสถาบันดังกล่าวในต่างประเทศด้วย

ห้องสมุดศาลรัฐธรรมนูญ
0010209