

การพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมของ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย*

ปัญญา อุดชาชน**

บทคัดย่อ

ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญมาแล้วจำนวน 20 ฉบับนับแต่ปี พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน รัฐธรรมนูญทุกฉบับดังกล่าวได้บัญญัติยืนยันหลักความสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (The Supremacy of the Constitution) ด้วยเหตุนี้ องค์การที่ทำหน้าที่และอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายจึงมีความสำคัญ เมื่อวิเคราะห์จากสถานะขององค์กรเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจ หลักความมีอิสระ หลักความมั่นคงและมีความเป็นสถาบัน รวมถึงความสอดคล้องกับสภาพสังคมและวัฒนธรรมของประเทศไทยแล้วถือได้ว่ารูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่เหมาะสมกับประเทศไทย คือ “ศาลรัฐธรรมนูญ” (The Constitutional Court) ที่มีหน้าที่และอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

การพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมของศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะมีประสิทธิภาพอย่างสูงสุดได้จำเป็นต้องพัฒนาบุคลากร (Man) งบประมาณ (Money) วัสดุอุปกรณ์ ที่สนับสนุนการพิจารณคดี (Material) และการบริหารจัดการคดี (Case Management) ผลการศึกษาวิจัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และศาลรัฐธรรมนูญ ศาลสูงสุดของต่างประเทศแล้วพบว่า ดังนี้

* The Justice Administration Development of the Constitution Court of the Kingdom of Thailand บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ปริญญาเอก หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (สาขากฎหมายบริหารกระบวนการยุติธรรม) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2560.

** Punya Udchachon

ศศ.บ. (รัฐศาสตร์), น.บ., น.ม. (มหาชน), M.P.A. (Michigan), Ph.D. (California) และ น.ด. (มหาชน).



1. ด้านบุคลากร กล่าวคือ ต้องมีการพัฒนาโครงสร้างของศาลรัฐธรรมนูญเนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลพิเศษที่ต้องมีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายมหาชนจำนวนมากเพื่อให้สอดคล้องกับหน้าที่และความรับผิดชอบโดยแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยเพิ่มจำนวนผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์จาก 1 คน เป็น 2 คน และลดจำนวนผู้รับหรือเคยรับราชการลดจาก 2 คน เป็น 1 คน การกำหนดคุณสมบัติเฉพาะของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้ค่อนข้างสูงมากอาจก่อปัญหาเกิดขึ้นได้ในอนาคต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มีคุณสมบัติและมาจากกระบวนการสรรหาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ย่อมที่จะดำรงตำแหน่งต่อเนื่องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามหลักความเป็นอิสระ หลักสุจริตและหลักความมั่นคงในหน้าที่การงาน สำหรับคณะผู้สนับสนุนการปฏิบัติงานตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องมีระบบการทำงานที่มีประสิทธิภาพภายใต้สถาบันวิจัยรัฐธรรมนูญ (The Constitutional Research Institute)

2. ด้านงบประมาณและวัสดุอุปกรณ์ที่สนับสนุนการพิจารณาคดี กล่าวคือ ต้องมีกฎหมายเฉพาะเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีความเป็นอิสระ เป็นหลักประกัน และการจัดสรรงบประมาณ โดยปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายบริหารโดยสามารถเสนองบประมาณจากรัฐสภาได้โดยตรงเมื่อฝ่ายบริหารตั้งงบประมาณดังเช่นศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีรัฐบัญญัติว่าด้วยงบประมาณของสหพันธ์ ค.ศ. 1969 (Bundeshaushaltsordnung) รวมทั้งต้องมีการนำระบบศาลอิเล็กทรอนิกส์ (E - Court) มาใช้กับศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้การพิจารณาคดีเป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว มีประสิทธิภาพในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชน

3. ด้านการบริหารจัดการคดี กล่าวคือ ต้องยึดระบบวิธีพิจารณาคดีแบบไต่สวน (Inquisitorial System) ต้องมีตุลาการผู้รับผิดชอบสำนวน (Rapporteur Judge) เช่นเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศเพื่อเป็นคานาและดุลการตัดสินใจการลงมติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคน รวมถึงการยกย่องคำวินิจฉัยและอ่านคำวินิจฉัยซึ่งจะก่อให้เกิดการวินิจฉัยคดีอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับหลักสากล นอกจากนี้ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต่อไปได้ปราศจากการขัดขวางและเพื่อประโยชน์แก่คู่กรณี การนำหลักละเมิดอำนาจศาล (The Contempt of Court) มาใช้กับศาลรัฐธรรมนูญจึงมีความจำเป็น

ด้วยบทสรุปและข้อเสนอแนะดังกล่าว จะส่งผลต่อการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมของศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนและประโยชน์สาธารณะ ซึ่งจะก่อให้เกิดความเชื่อถือ ศรัทธาของประชาชนได้ในที่สุด

คำสำคัญ: ศาลรัฐธรรมนูญ, การบริหารงานศาล, การบริหารจัดการคดี

Abstract

Thailand has had twenty Constitutions since 1932. All Constitutions have confirmed the Supremacy of the Constitution concept; therefore, it is essential to have a constitutional review organ. Analyzing the function of organ; the judicial independence; the stability and the institutionalization taking into account the Thai social and culture aspects, the Constitutional Court is the best model for reviewing the constitutionality of law in Thailand.

The justice administration development of the Constitutional Court of the Kingdom of Thailand consists of Man, Money, Material and the Case Management. Considering the Constitution 2017, the constitutional courts and the supreme courts of foreign countries, the result of the study reveals the conclusion as follows:

1. The organization and personnel administration.

The Constitutional Court is the specialized court, so the judges should have expertise in public law. Therefore, the Constitutional Court structure should be reviewed. There should be two legal experts instead of one and there should be only one public administration expert instead of two. Moreover, the requirement for a person who is qualified to be selected as a constitutional court judge through the selection process should also be revised because too high requirement will cause a problem in future. In addition, the judges selected from the process of the previous Constitution (2007) have been in the same positions as provided by the current Constitution in accordance with the principle of judicial independence, good faith, and stability. Lastly, the supporting staffs should work within the Constitutional Research Institute where the efficient working system is well-developed.

2. The budget and material administration.

The Constitutional Court should have its specific budget law. This law will guarantee the principle of judicial independence and avoid government intervention. The Constitutional Court should be able to propose the budget plan directly to the parliament. This approach is similar to the approach in German law, the Bundeshaushaltsordnung 1969 of the Constitutional Court of the Federal Republic of Germany. In addition, the Constitutional Court should implement a



good practice, including the E-court system that would serve the right to access justice of the people in terms of convenience, quickness, and efficiency.

3. The case management administration.

The Constitutional Court exercises its powers in the inquisitorial system and should have the rapporteur judge that works for check and balance among judge decision making including works for judgement draft and announcement. In addition, the contempt of court should be employed for the inquisitorial case process and for the advantage between parties.

With these conclusions and recommendations, the justice administration of the Constitutional Court of the Kingdom of Thailand should be developed to increase the efficiency in protecting individual rights as well as public interests in order to maintain the rule of law and credibility of the Constitutional Court in Thailand.

Keywords: Constitutional Court, Court Administration, Case Management Administration

บทนำ

บทความนี้แบ่งการศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมของศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยออกเป็น 4 ส่วนคือ ส่วนแรกว่าด้วยสถานะขององค์กรและบุคลากรของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งประกอบด้วย รูปแบบองค์กร และคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญรวมถึงคณะผู้สนับสนุนการปฏิบัติงานของศาลรัฐธรรมนูญ ส่วนที่สองว่าด้วยวิधिพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งประกอบด้วย หลักการพิจารณาคดีและการทำคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญและหลักการละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ ส่วนที่สามว่าด้วยการบริหารงานยุติธรรมของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งประกอบด้วย หลักการบริหารงบประมาณของศาลรัฐธรรมนูญและหลักการนำเทคโนโลยีมาพัฒนางานศาลรัฐธรรมนูญ ส่วนสุดท้ายบทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. ส่วนแรก สถานะขององค์กรและบุคลากรของศาลรัฐธรรมนูญ

1.1 สถานะองค์กรที่มีหน้าที่และอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายของไทย

ด้วยความสำคัญของหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงจำเป็นต้องมีระบบการตรวจสอบและองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ระบบตรวจสอบและองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบของแต่ละประเทศที่มีลักษณะแตกต่างกัน ทั้งนี้ ย่อมขึ้นอยู่กับสภาพสังคมและวัฒนธรรมการเมือง (Political Culture) ของแต่ละประเทศ สำหรับกรณีของประเทศไทยได้มีพัฒนาการขององค์กรที่ทำหน้าที่นี้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน ได้แก่ รัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎร) ศาลยุติธรรม (ศาลฎีกา) คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยได้มีครบทุกรูปแบบมาแล้ว ประเด็นจึงมีอยู่ว่า องค์กรลักษณะใดที่เหมาะสมกับประเทศไทย ผู้เขียนจึงได้วางแนวการวิเคราะห์ ดังนี้

1.1.1 หน้าที่และอำนาจขององค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัย กล่าวคือ หน้าที่และอำนาจขององค์กรที่พิจารณาวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เป็นหลักสำคัญที่จะนำมาใช้ในการวิเคราะห์ ทั้งนี้ เนื่องจากหน้าที่และอำนาจ (Functions) ขององค์กรเป็นตัวชี้วัดในการกำหนดลักษณะขององค์กร เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พบว่า อำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ มาโดยตลอด และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญแยกอยู่ในหมวดที่ 11 ออกจากศาลทั่วไปคือ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร และได้บัญญัติให้มีหน้าที่และอำนาจมากที่สุดเท่าที่มีศาลรัฐธรรมนูญมาซึ่งเพิ่มขึ้นจาก



เดิม เช่น การพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระ ตามมาตรา 210 (2) ซึ่งเป็นลักษณะอำนาจการให้คำปรึกษา (Advisory Power) การพิจารณาวินิจฉัยกรณีบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 ซึ่งเป็นลักษณะโต้แย้งการกระทำ (Action) ที่เดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้โต้แย้งบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กรณีนี้มีลักษณะเช่นเดียวกันกับการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ (The Constitutional Complaint) ของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

1.1.2 สถานะขององค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัย กล่าวคือ องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายต้องมีลักษณะสำคัญ คือ ความมีอิสระ และความมั่นคงและมีความเป็นสถาบัน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1.1.2.1 หลักความมีอิสระ เมื่อพิจารณาถึงคำว่า “ความมีอิสระ” โดยทั่วไปมักจะพบคำนี้ในองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ คือ ศาล ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 188 วรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เป็นธรรมและปราศจากอคติทั้งปวง”

1.1.2.2 ความมั่นคงและมีความเป็นสถาบัน องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย แยกพิจารณาได้ 2 ประเด็น คือ ประการแรก ผู้ที่ทำหน้าที่ต้องมีความมั่นคงในการปฏิบัติหน้าที่ กล่าวคือ มีระยะเวลาดำรงตำแหน่งที่ยาวนานพอสมควร ประการที่สอง องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายต้องมีความเป็นสถาบัน กล่าวคือ มีสถานที่ตั้งอย่างถาวรเป็นทางการมีบุคลากรช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ มีหน่วยธุรการที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่โดยมีอิสระในการบริหารแผนงาน การบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น ๆ

1.1.3 ความสอดคล้องกับสภาพสังคมและวัฒนธรรมของประเทศไทย กล่าวคือ จากพัฒนาการประสบการณ์ที่ผ่านมาของประเทศไทย เริ่มตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 มาตรา 62 บัญญัติว่า “ท่านว่าสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญนี้” ต่อมาภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลง รัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ ในขณะนั้นได้ตราพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. 2488 ขึ้น เพื่อลงโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำการตามที่กฎหมายนี้ถือเป็นอาชญากรรมสงคราม ไม่ว่าการกระทำนั้นจะได้กระทำไปก่อนหรือหลังวันที่กฎหมายนี้ใช้บังคับก็ตามเมื่อมีการจับกุมบุคคลผู้กระทำความผิดฟ้องร้องต่อศาล ศาลฎีกาได้ตัดสินตามคำพิพากษาที่ 1/2489 ลงวันที่ 23 มีนาคม 2489 ว่า พระราชบัญญัติอาชญากรรม

สงคราม พ.ศ. 2488 เฉพาะที่ลงโทษการกระทำก่อนวันใช้กฎหมายนี้เป็นการใช้กฎหมายย้อนหลัง จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญและเป็นโมฆะ

ผลจากคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าว ก่อให้เกิดความไม่พอใจต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสมัยนั้น จึงได้เสนอญัตติให้สภาผู้แทนราษฎรตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา 62 และได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง จำนวน 7 คน และคณะกรรมการชุดนี้เห็นว่า อำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 เป็นอำนาจเด็ดขาดของสภาผู้แทนราษฎร และผลจากความขัดแย้งระหว่างศาลและสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 จึงบัญญัติให้มีองค์กรพิเศษขึ้นมาเรียกว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ สำหรับรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ มีจำนวน 8 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญปี 2489, ปี 2492, ปี 2475 แก้ไขเพิ่มเติมปี 2495, ปี 2511, ปี 2517, ปี 2521, ปี 2534 และปี 2549

อย่างไรก็ตามมีสาเหตุที่ประเทศไทยได้นำรูปแบบศาลรัฐธรรมนูญ (The Constitutional Court) มาใช้แทนคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (The Constitutional Council) มีสาเหตุที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1.1.3.1 ผลการปฏิบัติงานของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เมื่อพิจารณาแล้วตลอดระยะเวลา 50 ปี ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2489 - พ.ศ. 2539 มีคำวินิจฉัยจำนวน 17 คำวินิจฉัยเท่านั้นและในบรรดา 17 คำวินิจฉัยดังกล่าวมีเพียง 2 คำวินิจฉัยเท่านั้นที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ คือ คำวินิจฉัยที่ 3/2494 เรื่อง พระราชบัญญัติสำรวจและห้ามกักกันข้าว และคำวินิจฉัยที่ 1/2501 เรื่อง พระราชบัญญัติที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม

1.1.3.2 โครงสร้างหรือองค์ประกอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เมื่อพิจารณาแล้ว (ยกเว้นรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) ปี 2549) เป็นรูปแบบของคณะกรรมการที่มีแนวโน้มเป็นองค์กรทางการเมือง เนื่องจากสมาชิกภาพของตุลาการรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิมาจากการแต่งตั้งของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร จึงทำให้การแต่งตั้งผูกพันกับวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรแต่ละสมัย

ผู้เขียนเห็นว่า ผลจากการวิเคราะห์ทั้ง 3 ประเด็นประกอบด้วยหน้าที่และอำนาจขององค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัย สถานะขององค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัย และความสอดคล้องกับสภาพสังคมและวัฒนธรรมของประเทศไทยดังกล่าว รวมทั้งด้วยเหตุที่ผลคำวินิจฉัยขององค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ซึ่งเป็นการผูกพันองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสิ้น ได้แก่ รัฐสภาเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารและศาลเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ หากเปรียบเทียบกับศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (The Federal Constitutional Court of the Republic of Germany) แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่มี



อิทธิพลต่อการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญไทยในปี พ.ศ. 2540¹ ซึ่งมีสถานะเป็นศาลที่เป็นองค์กรอิสระในระดับเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) สภาสูง (Bundesrat) ชานเซลเลอร์ของสหพันธ์ (Federal Chancellor) และประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์ (Federal President)²

ดังนั้น องค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยต้องเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย มีความเป็นอิสระโดยปราศจากการแทรกแซงใด ๆ มีความมั่นคงและมีความเป็นสถาบันโดยมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งที่ยาวนาน และมีความสอดคล้องกับสภาพสังคมและวัฒนธรรมของประเทศไทยที่มีความยึดมั่นเชื่อมั่นต่อองค์กรศาลในการตัดสินชี้ขาดมาโดยตลอดภายใต้คำว่า “ศาลเป็นที่พึ่งสุดท้าย” ประกอบกับปัจจุบันประเทศไทยใช้ระบบศาลคู่โดยแบ่งแยกประเภทคดีเป็นเขตอำนาจศาล กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง มีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง และศาลยุติธรรม มีอำนาจพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญา นอกจากนี้ประเทศไทยมีประสบการณ์การให้องค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยมาหลายรูปแบบไม่ว่าจะเป็นสภาผู้แทนราษฎร ศาลฎีกา คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อแก้ไขสภาพปัญหาที่เคยเกิดขึ้น ด้วยเหตุผลดังกล่าว องค์กรที่ถือว่ามีความสมบูรณ์ครบถ้วนและมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่เหมาะสมกับประเทศไทย คือ “ศาลรัฐธรรมนูญ (The Constitutional Court)”

1.2 บุคลากรขององค์กร ประกอบด้วยคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและคณะผู้สนับสนุนการปฏิบัติงานของศาลรัฐธรรมนูญ

1.2.1 คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเกี่ยวกับโครงสร้างคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามโดยมีพัฒนาการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญตั้งแต่ก่อตั้งศาลรัฐธรรมนูญครั้งแรกจนถึงปัจจุบัน ดังนี้

1.2.1.1 ด้านโครงสร้าง กล่าวคือ ทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติแบ่งโครงสร้างของที่มาของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญออกเป็น 2 ส่วน แต่มีจำนวนที่แตกต่างกัน ดังนี้

- (1) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากการคัดเลือกขององค์กรศาล
- (2) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากคณะกรรมการสรรหา
- (3) จำนวนทั้งหมดของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีจำนวน 15 คน ขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

¹ แนวความคิดในการเสนอให้มีศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย, จดหมายเหตุศาลรัฐธรรมนูญ (ฉบับปฐมฤกษ์) เรื่อง วันพฤหัสบดี ที่ 9 มิถุนายน 2537.

² Donald P.Kommers and Russell A.Miller, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, (Durham and London : Duke University Press, 2012) p.17.

พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีจำนวน 9 คน เท่ากัน

หากเปรียบเทียบถึงโครงสร้างเกี่ยวกับที่มาของศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศ แล้วจะมีลักษณะที่มาจากการคัดเลือกขององค์กรเพียงประเภทเดียวจะไม่มีมาจากการคัดเลือกของ คณะกรรมการสรรหาเหมือนกับประเทศไทย ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด 16 คน มาจากการคัดเลือกของสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ (Bundestag) 8 คน มาจากการคัดเลือกของสภาสูงแห่งสหพันธ์ (Bundestag) 8 คน ศาลสูงสุดของ สหรัฐอเมริกามีผู้พิพากษาทั้งหมด 9 คน มาจากการคัดเลือกของประธานาธิบดีทั้ง 9 คนแล้ว นำเสนอขอความเห็นชอบต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาแต่งตั้ง คณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสมาจากการคัดเลือกขององค์กร 9 คน แยกเป็นประธานาธิบดีคัดเลือก 3 คน ประธานสภาผู้แทนราษฎร คัดเลือก 3 คน และประธานวุฒิสภาคัดเลือก 3 คน ที่เหลือมาโดยตำแหน่งคืออดีตรัฐมนตรีซึ่ง จะมีจำนวนแปรผันไปตามจำนวนอดีตรัฐมนตรี ส่วนคณะกรรมการการสามัญประจำสภา ประชาชนแห่งชาติของสาธารณรัฐประชาชนจีนโดยคณะกรรมการด้านกฎหมายมีจำนวน 200 คน ล้วนมาจากการคัดเลือกของสภาประชาชนแห่งชาติทั้งหมด

แต่อย่างไรก็ดี จำนวนสัดส่วนระหว่างผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์และ ผู้ทรงคุณวุฒิจากผู้รับหรือเคยรับราชการยังไม่มีความเหมาะสม เนื่องจาก ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาล พิเศษที่ต้องมีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายมหาชนจำนวนมาก เพื่อให้สอดคล้องกับหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพื่อให้สอดคล้องกับหน้าที่และความรับผิดชอบดังกล่าวโดยเพิ่มจำนวนผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ เป็น 2 คน และลดจำนวนผู้ทรงคุณวุฒิจากผู้รับหรือเคยรับราชการลงเป็น 1 คน ซึ่งจะส่งผลให้เกิด ประสิทธิภาพในการบริหารงานคดีรัฐธรรมนูญมากยิ่งขึ้น

1.2.1.2 ด้านคุณสมบัติเฉพาะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ คุณสมบัติของตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญแบ่งออกเป็นคุณสมบัติทั่วไป เช่น สัญชาติไทยโดยการเกิด อายุ หรือลักษณะต้องห้ามต่าง ๆ เป็นต้น ส่วนคุณสมบัติเฉพาะเป็นคุณสมบัติที่ถูกกำหนดไว้อย่าง ชัดเจนสำหรับบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยยึดหน้าที่ในตำแหน่งของ อาชีพเดิมขึ้นด้ามมาเป็นตัวกำหนดคุณสมบัติเฉพาะและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดคุณสมบัติเฉพาะไว้อย่างชัดเจนที่สุดทั้งที่มาจากคัดเลือกขององค์กร ศาลและมาจากการคัดเลือกของคณะกรรมการสรรหา ดังนี้

(1) ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาหัวหน้าคณะใน ศาลฎีกามาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี

(2) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตุลาการศาล ปกครองสูงสุดมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี



(3) ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ซึ่งได้รับการสรรหาจากผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี และยังมีผลงานทางวิชาการเป็นที่ประจักษ์

(4) ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งได้รับการสรรหาจากผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี และยังมีผลงานทางวิชาการเป็นที่ประจักษ์

(5) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับการสรรหาจากผู้รับหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง หรือตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุดมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี

หากเปรียบเทียบกับศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องสำเร็จการศึกษาทางกฎหมายอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ และไม่เกิน 68 ปี มีวาระดำรงตำแหน่งตลอดชีพไม่เกิน 68 ปีบริบูรณ์ มีจำนวน 16 คน โดยมาจากผู้พิพากษาศาลสูงสุดแห่งสหพันธ์ที่มีประสบการณ์มาแล้วไม่น้อย 3 ปี จำนวน 6 คน และมาจากผู้ประกอบอาชีพอื่นคือ ศาสตราจารย์ทางกฎหมายของสถาบันอุดมศึกษาของเยอรมนี จำนวน 10 คน โดยไม่ได้กำหนดประสบการณ์ในการทำงานเหมือนกับผู้พิพากษาศาลสูงสุดแห่งสหพันธ์ เช่น ประธานศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีคนปัจจุบัน H.E.Dr. Andreas Voßkuhle สำเร็จการศึกษาปริญญาเอกทางกฎหมายจาก Munich University ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์และเป็นอธิการบดีจาก Freiburg University โดยเป็นบุคคลที่มีชื่อเสียงได้รับรางวัลดุษฎีนิพนธ์ยอดเยี่ยม เรื่อง The Legal Remedies within the Meaning of Article 19 (4) of the Basic Law เป็นต้น

ศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกามีผู้พิพากษาศาลสูงสุด 9 คน ดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต คุณสมบัติไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเหมือนกับ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี แต่ผลการศึกษาพบว่าผู้พิพากษาศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ ค.ศ. 1957 เป็นต้นมาส่วนใหญ่สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียง และส่วนใหญ่มีภูมิลำเนาเป็นผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์มาก่อนและจบการศึกษาทางกฎหมายระดับศาสตราจารย์ในมหาวิทยาลัยทุกคน นอกจากนั้น ประธานาธิบดีจะเสนอแต่งตั้งบุคคลใด บุคคลนั้นต้องมีคุณสมบัติทางการเมืองเดียวกัน ทศนคติและค่านิยมเดียวกันตลอดความสัมพันธ์ทางการเมืองพรรคเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตามจะมีมาตรฐานกลาง (Criteria) สำหรับให้ประธานาธิบดีนำมาใช้เพื่อคัดเลือกผู้พิพากษาศาลสูงสุดเช่นมีจิตวิญญาณความเป็นผู้พิพากษา เป็นต้น เช่น H.E. John Glover Roberts ประธานศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาคนปัจจุบัน สำเร็จการศึกษาทางกฎหมายจาก Harvard University (J.D.) ได้รับแต่งตั้งเป็นประธานศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 2005 โดยประธานาธิบดี George Bush ขณะที่ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ของ District of Columbia เป็นต้น

กรณีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศสก็ไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายฉบับใดกำหนดคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอายุหรือสำเร็จการศึกษาด้านนิติศาสตร์ไว้ และไม่ปรากฏว่ามีการบัญญัติกระบวนการคัดเลือกไว้ จึงเป็นดุลพินิจโดยแท้ของประธานาธิบดี ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภาที่จะคัดเลือกตุลาการรัฐธรรมนูญสัดส่วนละ 3 คน รวมเป็น 9 คน แต่เพียงกำหนดคุณสมบัติต้องห้ามไว้ว่าเมื่อดำรงตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญจะต้องลาออกจากตำแหน่งทางการเมือง เช่น H.E. Laurent Fabius ประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศสคนปัจจุบัน สำเร็จการศึกษาจากสถาบันฝึกอบรมทางวิชาการ (école normale supérieure) และนักบริหารข้าราชการพลเรือนระดับสูง (école nationale d'administration) มีฐานะร่ำรวย เคยดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ปี ค.ศ. 1984 - 1986 และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ปี ค.ศ. 2012 - 2016 ก่อนมาดำรงตำแหน่งประธานตุลาการรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ปี ค.ศ. 2016 จนถึงปัจจุบัน และกรณีสาธารณรัฐประชาชนจีนที่คณะกรรมการกฤษฎีกากฎหมายสภาประชาชนแห่งชาติเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตีความรัฐธรรมนูญ H.E. เฉียว เซียวยาง (Qiao Xiaoyang) ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาหมายคนปัจจุบัน สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีด้านภาษาต่างประเทศ มหาวิทยาลัยปักกิ่ง ประสบการณ์เคยดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติจีน รองประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาหมายของสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติจีน เป็นต้น

เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบคุณสมบัติเฉพาะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญระหว่างศาลรัฐธรรมนูญไทยและศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศแล้วพบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติเฉพาะของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอย่างเข้มข้นที่สุดได้แก่ เป็นผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกามาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี หรือเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตุลาการศาลปกครองสูงสุดมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี หรือผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ซึ่งได้รับการสรรหาจากผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี และยังมีผลงานทางวิชาการเป็นที่ประจักษ์ หรือผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งได้รับการสรรหาจากผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี และยังมีผลงานทางวิชาการเป็นที่ประจักษ์ หรือผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับการสรรหาจากผู้รับหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องหรือตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุดมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี ด้วยเหตุนี้ อาจมีปัญหากับการสรรหาบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้กำหนดคุณสมบัติเฉพาะไว้ค่อนข้างสูงมาก เนื่องจากรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะให้บุคคลมาทำหน้าที่เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยเอามาตรฐานทางระยะเวลาดำรงตำแหน่งในระดับสูงและมาตรฐานทางวิชาการระดับสูงมาเป็นตัววัดความรู้ความสามารถที่มีคุณสมบัติสูงมาดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญก็ได้



1.2.1.3 ด้านความต่อเนื่องของวาระดำรงตำแหน่งที่รัฐธรรมนูญฉบับใหม่
บัญญัติแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับเดิม กล่าวคือ ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 208 บัญญัติให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีวาระดำรงตำแหน่ง 9 ปีเพียงวาระเดียว ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 207 บัญญัติให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีวาระดำรงตำแหน่ง 7 ปีเพียงวาระเดียวและไม่มีบทเฉพาะกาลรองรับความต่อเนื่องของวาระดำรงตำแหน่งแต่มาตรา 273 บัญญัติให้วาระการดำรงตำแหน่งเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ปัจจุบัน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญล้วนมาจากกระบวนการสรรหาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ทั้งหมด และเมื่อตรวจสอบคุณสมบัติเฉพาะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 200 วรคแรกที่มีลักษณะเข้มข้นสูงจากเดิมมากแล้วปรากฏว่ามีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเพียง 1 คนเท่านั้นที่มีคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 211 บัญญัติให้องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะต้องมีไม่น้อยกว่า 7 คน ดังนั้น ประเด็นสำคัญในทางวิชาการที่จะนำมาวิเคราะห์ว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากกระบวนการสรรหาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะดำรงตำแหน่งต่อเนื่องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้หรือไม่และมีวาระดำรงตำแหน่งเท่าใด ประเด็นสำคัญดังกล่าวตามหลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาหรือตุลาการและตามหลักความมั่นคงในหน้าที่การงานที่ได้มาโดยสุจริตมีแนวคำพิพากษาศาลฎีกา และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศและแนวคำวินิจฉัยศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ ดังนี้

(1) คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 277/2526 เรื่อง ประกาศมหาเถรสมาคมเพิ่มเติมคุณสมบัติของพระภิกษุภายหลังที่ได้แต่งตั้งเจ้าอาวาสโดยชอบแล้ว จึงไม่อาจนำมาใช้บังคับได้ เฉพาะจะเป็นการใช้บังคับย้อนหลัง

(2) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศ เรื่อง รัฐบัญญัติตุลาการ (The Transitional and Concluding Provisions of the Judiciary Act) ขัดต่อรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญบัลกาเรียได้มีคำวินิจฉัยที่ 8/1994 ลงวันที่ 15 กันยายน ค.ศ. 1994 ได้วินิจฉัยว่าบทเฉพาะกาลมาตรา 8 และมาตรา 11 ของรัฐบัญญัติตุลาการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งบัลกาเรีย ค.ศ. 1991 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2015 มาตรา 129.3 ซึ่งเป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ประกันความเป็นอิสระของตุลาการ ดังนั้น บทเฉพาะกาลมาตรา 8 และมาตรา 11 ดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องและไม่เคารพต่อหลักประกันที่รัฐธรรมนูญให้ไว้แก่ตุลาการเพราะเหตุที่ทำให้ตุลาการซึ่งมีคุณสมบัติไม่เป็นไปตามกฎหมายใหม่เกี่ยวกับระยะเวลาดำรงตำแหน่งต้องพ้นจากตำแหน่งไป

(3) คำวินิจฉัยศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป เรื่อง กฎหมายขัดต่อหลักนิติธรรม โดยศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (The European Court of Human Rights) ได้มีคำวินิจฉัยคดีประธานศาลฎีกา Baka V. Hungary วันที่ 17 – 18 มิถุนายน ค.ศ. 2011 ว่า ประธานศาลฎีกาฮังการีคือ

H.E.Baka ได้รับแต่งตั้งเป็นประธานศาลฎีกาตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายการบริหารศาล ค.ศ. 1949 (The Constitution and the Organization and Administration of the Court Act ค.ศ. 1949) แต่ต่อมารัฐธรรมนูญและกฎหมายการบริหารศาล ค.ศ. 2011 ซึ่งเป็นฉบับใหม่ได้บัญญัติเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติของตุลาการในศาลฮังการีมา 5 ปีขึ้นไป ทั้ง ๆ ที่คุณสมบัติใหม่ดังกล่าวนี้ไม่มีการบัญญัติไว้เมื่อครั้งนาย Baka ได้รับเลือกจากรัฐสภาฮังการีให้ดำรงตำแหน่งประธานศาลฎีกาในปี ค.ศ. 2009 โดยมีวาระ 6 ปี ด้วยผลของหลักเกณฑ์ใหม่ทำให้ H.E.Baka ประธานศาลฎีกาพ้นจากตำแหน่งทันทีเพราะคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ใหม่ไม่ครบ ดังนั้น H.E.Baka จึงยื่นฟ้องต่อศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปและศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปถือว่าเป็นสิทธิทำคดีมาสู่ศาลได้ (Right to access to a court) เป็นการละเมิดอนุสัญญาสิทธิมนุษยชนยุโรป มาตรา 6 และศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปวินิจฉัยว่า การออกหลักเกณฑ์ใหม่จะให้ผลย้อนหลังกระทบต่อผู้ดำรงตำแหน่งอยู่ ณ ปัจจุบันมิได้ การเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขคุณสมบัติการเป็นตุลาการต้องไม่ใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งอยู่แล้ว ณ วันที่ออกกฎหมาย

เมื่อวิเคราะห์ประเด็นความต่อเนื่องของวาระดำรงตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติคุณสมบัติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญชุดปัจจุบันมาจากคุณสมบัติเดิมตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้วเห็นว่าเป็นไปตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 277/2526 คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญบัลกาเรียที่ 8/1994 ลงวันที่ 15 กันยายน ค.ศ. 1994 คำวินิจฉัยศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปคดีนาย Baka V. Hungary และหลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ต้องมีความเป็นอิสระด้านบุคคล ด้านการงาน และด้านองค์กร ผู้พิพากษาหรือตุลาการต้องได้รับความคุ้มครองภายใต้หลักความมีสิทธิตามระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง (The Tenure of Judicial Office Principle) โดยจะดำรงตำแหน่งต่อไปตราบเท่าที่มีความประพฤติดี (Good Behavior) มีความสามารถ (Competent) และตามเกณฑ์วาระ (Term of Office) การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หากส่งผลให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่งทันทีย่อมถือได้ว่า เป็นการละเมิดหลักความเป็นอิสระของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ขัดต่อหลักสุจริตและ หลักความมั่นคงในหน้าที่การงาน ด้วยเหตุผลดังกล่าว ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มีคุณสมบัติและมาจากระบวนการสรรหาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ย่อมที่จะดำรงตำแหน่งต่อเนื่องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้และย่อมดำรงตำแหน่งตามวาระเดิม 9 ปีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เพียงวาระเดียว



1.2.2 คณะผู้สนับสนุนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คณะผู้สนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไทยมีทั้งที่ขึ้นตรงต่อคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งประกอบด้วย 3 ตำแหน่งคือ ที่ปรึกษาประธานหรือตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้เชี่ยวชาญประจำประธานหรือตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และเลขานุการประธานศาลรัฐธรรมนูญหรือตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และขึ้นตรงต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีสถานะเป็นข้าราชการประกอบด้วย 3 ตำแหน่งคือ สำนักคดี กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านคดีและวิชาการ และผู้เชี่ยวชาญประจำตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยแยกประเด็นการวิเคราะห์ 2 ด้าน ดังนี้

1.2.2.1 ด้านคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง กล่าวคือ ด้านอายุที่ปรึกษา อายุไม่ต่ำกว่า 45 ปี ผู้เชี่ยวชาญอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปี และเลขานุการอายุไม่ต่ำกว่า 26 ปี กรณการศึกษาของที่ปรึกษาสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาโทหรือปริญญาตรีและมีคุณสมบัติพิเศษหรือประสบการณ์ตามที่ประธานศาลรัฐธรรมนูญหรือตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเห็นสมควร กรณีผู้เชี่ยวชาญสำเร็จการศึกษาระดับสูงกว่าปริญญาตรีทางกฎหมาย รัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ และมีคุณสมบัติพิเศษหรือประสบการณ์ที่ประธานศาลรัฐธรรมนูญหรือตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเห็นสมควร นอกจากนี้ ผู้เชี่ยวชาญต้องรับราชการหรือเคยรับราชการไม่ต่ำกว่าข้าราชการพลเรือนระดับ 9 หรือเทียบเท่า เป็นหรือเคยเป็นผู้สอนในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ ในสถาบันอุดมศึกษาและดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์หรือรองศาสตราจารย์พิเศษรับราชการหรือเคยรับราชการไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาหัวหน้าศาลหรืออัยการผู้เชี่ยวชาญพิเศษ เป็นหรือเคยเป็นผู้ประกอบอาชีพทนายความหรือประกอบอาชีพที่ต้องใช้ความรู้ทางกฎหมายอย่างอื่น ไม่น้อยกว่า 20 ปี ส่วนคณะผู้สนับสนุน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ขึ้นตรงต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งจบปริญญาตรีทางกฎหมายขึ้นไป ที่มีสถานะเป็นข้าราชการ ตั้งแต่ระดับปฏิบัติการจนถึงผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับการดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบ แต่กรณีผู้เชี่ยวชาญประจำตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในกลุ่มนี้จะเป็นข้าราชการระดับสูงส่วนใหญ่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ

หากเปรียบเทียบกับศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศเกี่ยวกับคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 16 คน แต่ละคนจะมีผู้สนับสนุนการปฏิบัติงานจำนวน 4 คน เรียกว่า The Judicial clerks โดยเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติเป็นผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมหรือข้าราชการในหน่วยงานของรัฐ หรือ Law Firms หรืออาจารย์ในมหาวิทยาลัย โดยให้มาปฏิบัติหน้าที่ที่ศาลรัฐธรรมนูญเต็มเวลาตามสัญญาเป็นเวลา 2 ปี เมื่อครบกำหนดตามสัญญา 2 ปีแล้ว The Judicial clerks จะกลับไปทำงานต้นสังกัดตามปกติ ในกรณีนี้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคนจะเป็นผู้ทาบตามบุคคลที่จะมาทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุนการปฏิบัติงานหรือผู้ช่วยวิจัย (The Research Assistants) เอง³ กรณีศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาผู้สนับสนุนการปฏิบัติงานเรียกว่า Law Clerk โดยประธานศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกามีสิทธิจ้าง

³ Interview with Professor Dr.Doris Koning, Judge of the Constitutional Court of the Republic of Germany, The Federal Republic of Germany, Karlsruhe, 11 April 2017.

Law Clerk ได้ 5 คน ส่วนผู้พิพากษาอื่นมีสิทธิจ้างได้ 4 คน ส่วนใหญ่แล้ว Law Clerk จะเป็นเพศชาย ยกเว้นปี ค.ศ. 1944 และ ค.ศ. 1966 Justice Douglas and Black ได้จ้าง 2 สุภาพสตรีคือ Lucille Loman and Margaret Corcoram สำหรับค่าจ้าง Law Clerk แต่ละคนในอัตราคนละ \$ U.S. 21,883 - 28,444 ต่อปี⁴ สำหรับการศึกษาส่วนใหญ่จบกฎหมายที่มีชื่อเสียงของสหรัฐอเมริกา โดยมีข้อมูลของ Law Clerk จากมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ได้แก่ Yale 8 คน, Harvard 5 คน, Virginia 4 คน, Chicago 3 คน, Stanford, Pennsylvania and Georgetown แห่งละ 2 คน และ Michigan, Northwestern, UCLA, Brigham Young, Alabama and N.Y.U. แห่งละ 1 คน เป็นต้น ส่วนคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส จะมีสถาบันตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งมีเจ้าหน้าที่ทั้งสิ้น 40 คน แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ประเภทแรกทำหน้าที่สนับสนุนในการค้นคว้าทางกฎหมาย การให้ความเห็นทางคดีจำนวน 6 คน ส่วนประเภทที่สองทำหน้าที่เกี่ยวกับห้องสมุด งานเอกสาร ดูแลอาคารสถานที่ ยานพาหนะและธุรการจำนวน 34 คน โดยส่วนใหญ่แล้ว จะจบกฎหมาย แต่กรณีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญบุคคลที่มีบทบาทสำคัญยิ่งคือเลขาธิการคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เพราะมีหน้าที่ค้นคว้าข้อมูลทางกฎหมายให้แก่ตุลาการรัฐธรรมนูญผู้รับผิดชอบสำนวน ร่วมเขียนคำวินิจฉัยและร่วมลงลายมือชื่อในคำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญด้วย และสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติจีนโดยคณะกรรมการกฎหมายจะมีสำนักกรรมการเรียกว่า สำนักงานและการบริหารงาน (The Working and Administrative Bodies) เป็นคณะผู้สนับสนุนซึ่งมีฐานะเป็นข้าราชการประจำของสภาประชาชนแห่งชาติ

1.2.2.2 ด้านระบบการทำงาน กล่าวคือ การทำหน้าที่ของคณะผู้สนับสนุน การปฏิบัติงานของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไทยทั้งที่ขึ้นตรงต่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและขึ้นตรงต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญยังไม่ได้เป็นระบบเท่าที่ควรเพราะขึ้นอยู่กับดุลพินิจของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคนว่าได้วางแนวทางการปฏิบัติงานอย่างไร เช่น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางท่านได้วางระบบการประชุมปรึกษาหารือทั้งทางคดีและทางบริหารไว้เป็นประจำเดือนอย่างต่อเนื่อง ตุลาการบางท่านอาจนัดประชุมเฉพาะกรณีที่มีคดีสำคัญ ๆ หรือ ตุลาการบางท่านอาจมอบหมายงานให้ไปปฏิบัติงานที่หน่วยงานสังกัดเดิมก็ได้ แต่อย่างไรก็ตาม กรณีของข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญจะทำหน้าที่ตามภารกิจและตำแหน่งที่รับผิดชอบ (Job Description) เกี่ยวกับงานด้านธุรการคดี การเสนอความเห็นทางคดี การค้นคว้ากฎหมายและบรรทัดฐานคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือว่าเป็นการปฏิบัติราชการประจำ หากเปรียบเทียบกับศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศแล้วเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศได้ให้ความสำคัญในงานวิจัยและวางระบบการทำงานเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมากโดยแบ่งออกเป็น 2 ระบบ คือ

1) การปฏิบัติงานที่ศาลรัฐธรรมนูญเต็มเวลา ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีผู้สนับสนุนการปฏิบัติงานที่เรียกว่า The Research Assistants ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคนละ 4 คน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม, ข้าราชการใน

⁴ Henry J. Abraham, *The Judicial Process: An Introductory Analysis of Courts of the United States, England and France*, (New York: 1980), pp.255 - 256.



หน่วยงานของรัฐ, พนักงาน Law Firms และอาจารย์ในมหาวิทยาลัยโดยให้มาปฏิบัติงานที่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่ Karlsruhe เต็มเวลาแต่ไม่ขาดจากสังกัดเดิมตามสัญญา เมื่อครบตามสัญญาแล้วคณะผู้สนับสนุนการปฏิบัติงานจะกลับไปทำหน้าที่ตามปกติและถือว่าเป็นเกียรติประวัติอย่างยิ่งในประสบการณ์ที่ทุกคนอยากมาปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว โดยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้จัดห้องทำงานสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการข้อมูลในการค้นคว้าวิจัยให้อย่างเต็มที่

2) การจัดตั้งศูนย์วิจัยหรือสถาบันวิจัย ได้แก่ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้จัดตั้ง สถาบันตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสซึ่งมีเจ้าหน้าที่สถาบันแห่งนี้จำนวน 40 คน และมีการแบ่งงานกันเพื่อสนับสนุนการศึกษาค้นคว้า วิจัยให้กับตุลาการรัฐธรรมนูญที่ได้รับมอบหมาย ส่วนใหญ่แล้วเจ้าหน้าที่เหล่านี้จะจบการศึกษาด้านกฎหมาย นอกจากนั้น ศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลีเป็นตัวอย่างที่ดีแห่งหนึ่งที่ได้มีการจัดตั้งสถาบันวิจัยรัฐธรรมนูญขึ้น (The Constitutional Research Institute) เพื่อทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติงานของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลีโดยตรง

เมื่อประมวลการวิเคราะห์สถานะขององค์กรและบุคลากรขององค์กร ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายไทยแล้วพบว่า ด้วยเหตุผลด้านหน้าที่และอำนาจขององค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ด้านสถานะขององค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยและด้านความสอดคล้องกับสภาพสังคมและวัฒนธรรมของประเทศไทย รูปแบบขององค์กรที่เหมาะสมกับประเทศไทยคือ ศาลรัฐธรรมนูญ (The Constitutional Court) สำหรับคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติเฉพาะของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่ง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอย่างเข้มข้นที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตามลำดับ แต่อย่างไรก็ดี ภายใต้หลักความมีสิทธิตามระยะเวลาดำรงตำแหน่ง หลักความมีอิสระของตุลาการ หลักสุจริต หลักความมั่นคงในหน้าที่การงานและตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 277/2526 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญบัลกาเรีย 8/1994 และคำวินิจฉัยศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปคดีนาย Baka V. Hungary ตุลาการที่มีคุณสมบัติและมาจากกระบวนการสรรหาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ย่อมมีสิทธิที่จะดำรงตำแหน่งต่อเนื่องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ และย่อมมีสิทธิดำรงตำแหน่งตามวาระเดิม 9 ปี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่อย่างไรก็ดีเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ถูกยกเลิกได้มีคำสั่ง คสช. รongรับการดำรงคงอยู่ของศาลรัฐธรรมนูญได้เพียงวาระเดียว ส่วนคณะผู้สนับสนุนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งประกอบด้วย ที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญ เลขานุการ และข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ศาลสูงสุดของอเมริกา และศาล

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี เป็นต้น แล้วพบว่าศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศจะให้ความสำคัญเกี่ยวกับคณะผู้สนับสนุนการปฏิบัติงานมากในการปฏิบัติหน้าที่ด้านวิจัยและด้านเสนอความเห็น ด้วยเหตุนี้ คุณสมบัติของคณะผู้สนับสนุนการปฏิบัติงานดังกล่าวล้วนจบการศึกษาทางกฎหมายจากมหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียงของประเทศโดยเป็นศาสตราจารย์เป็นส่วนใหญ่ หรือมีประสบการณ์เป็นผู้พิพากษา หรือข้าราชการระดับสูง ส่วนระบบการทำงานมี 2 ระบบคือ ปฏิบัติงานที่ศาลรัฐธรรมนูญเต็มเวลาเรียกว่า The Research Assistants และปฏิบัติงานที่ศูนย์วิจัยหรือสถาบันวิจัยเรียกว่า The Constitutional Research Institute ทั้งนี้ เพื่อให้การทำหน้าที่ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีประสิทธิภาพมากที่สุด ด้วยเหตุนี้ คณะผู้สนับสนุนการปฏิบัติงานของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งที่ขึ้นตรงต่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและขึ้นตรงต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญต้องผนึกกำลังทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบอย่างมั่นคงถาวร

2. ส่วนที่สอง วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

2.1 หลักและกระบวนการพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญ

2.1.1 หลักการพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ นับแต่ศาลรัฐธรรมนูญได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2540 ศาลรัฐธรรมนูญมีกฎหมายวิธีพิจารณาคดีความเรียกว่า "ข้อกำหนด" จนถึงปัจจุบันมีจำนวน 4 ฉบับ ดังนี้

2.1.1.1 ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2541 และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2546

2.1.1.2 ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาพิพากษา วิธีพิจารณา และการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2549

2.1.1.3 ข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550 (ฉบับปัจจุบัน) มีหลักการสำคัญ คือ

1) วิธีพิจารณาตามที่กำหนดในข้อกำหนดนี้ให้ใช้ระบบไต่สวน (Inquisitorial System) วิธีพิจารณาใดซึ่งข้อกำหนดนี้มิได้กำหนดไว้โดยเฉพาะให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับเท่าที่พอจะใช้บังคับได้และไม่ขัดต่อข้อกำหนดนี้⁵

2) การไต่สวน หมายความว่า การตรวจพยานหลักฐาน การนั่งพิจารณา หรือการสืบพยาน⁶

⁵ ข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550 ข้อ 6.

⁶ ข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550 ข้อ 4.



3) การไต่สวนของศาลให้กระทำโดยเปิดเผยเว้นแต่เมื่อศาลเห็นเป็นการสมควรเพื่อรักษาความเรียบร้อยในบริเวณที่ทำการศาลหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ศาลมีอำนาจกำหนดบุคคลที่มีสิทธิอยู่ในห้องพิจารณาได้⁷ เมื่อศาลประกาศกำหนดวันนัดไต่สวนครั้งแรกให้ส่งสำเนาประกาศแก่คู่กรณีไม่น้อยกว่า 15 วันก่อนวันนัด ส่วนกำหนดวันนัดไต่สวนครั้งต่อไป ให้เป็นไปตามที่ศาลกำหนด⁸

2.1.2 กระบวนการพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ กระบวนการพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญสามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

2.1.2.1 ด้านองค์คณะของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในปัจจุบันศาลรัฐธรรมนูญไม่มีการแบ่งองค์คณะในการพิจารณาวินิจฉัยคดีตามลักษณะประเภทของคดีอย่างเด็ดขาดเช่นเดียวกันกับศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่มีการแยกองค์คณะออกเป็น 2 องค์คณะ (a twin court) แต่ละองค์คณะประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 8 คนโดยมีองค์ประชุมไม่น้อยกว่า 6 คนของแต่ละองค์คณะ กรณีดังกล่าวนี้้องค์คณะแรกเรียกว่า องค์คณะสิทธิพื้นฐาน (Basic rights panel) มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1998 มาตรา 14 (1) สำหรับองค์คณะที่สองเรียกว่า องค์คณะกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Constitutional law panel) มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1998 มาตรา 14 (2)

นอกจากนั้น ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะมีองค์คณะกลั่นกรอง (Kammer) โดยองค์คณะที่ 1 หรือองค์คณะที่ 2 สามารถแต่งตั้งองค์คณะกลั่นกรองขึ้นประกอบด้วยตุลาการจำนวน 3 คน มีวาระดำรงตำแหน่ง 3 ปี ทำหน้าที่กลั่นกรองคำร้องที่ประชาชนส่งมายังองค์คณะที่ 1 หรือองค์คณะที่ 2 โดยองค์คณะกลั่นกรองมีหลาย ๆ องค์คณะ กลั่นกรองก็ได้ แล้วเสนอองค์คณะที่ 1 หรือองค์คณะที่ 2 แล้วแต่กรณีเพื่อพิจารณาว่าจะรับคำร้องหรือไม่ อย่างไร โดยปกติแล้วจะมีคำร้องยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเฉลี่ยแล้วปีละ 10,000 คำร้อง ในจำนวน 10,000 คำร้องนี้จะเป็นคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ (The Constitutional Complaint) จำนวน 6,000 คำร้อง และจำนวน 6,000 คำร้องนี้ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีรับไว้พิจารณาเฉลี่ย 2.5 เปอร์เซ็นต์และการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะไม่เสียค่าใช้จ่ายใด ๆ ยกเว้นคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญหากศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีพิจารณารับคำร้องแล้ว ผู้ร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นค่าธรรมเนียม 2,600 ยูโร⁹ หากวิเคราะห์เปรียบเทียบกับศาล

⁷ ข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550 ข้อ 32 วรรคสอง.

⁸ ข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550 ข้อ 32 วรรคสาม.

⁹ Interview with H.E. Professor Dr. Andreas Voßkuhle, The President of the Constitutional Court, The Constitutional Court of the Federal Republic of Germany, Karlsruhe, 11 April 2017.

รัฐธรรมนูญไทยแล้ว ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550 ข้อ 25 กำหนดว่ากรณีมีคำร้องขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยเรื่องใด ให้ประธานศาลรัฐธรรมนูญแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่า 3 คนเป็นตุลาการประจำคดี มีอำนาจหน้าที่กลั่นกรองและให้ความเห็นทางคดีเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาวินิจฉัยรับคำร้องหรือไม่ ต่อที่ประชุมศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมดที่เป็นองค์คณะ โดยปัจจุบันมีตุลาการประจำคดีจำนวน 2 คณะ คณะละ 4 คน โดยคณะแรกรับผิดชอบคดีหมายเลขคู่และคณะที่สองรับผิดชอบคดีหมายเลขคี่ ดังนั้น จึงถือได้ว่าตุลาการประจำคดีของศาลรัฐธรรมนูญไทยจึงมีลักษณะเหมือนกับองค์คณะกลั่นกรอง (Kammer) ของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเท่านั้น ไม่มีการแบ่งองค์คณะแต่อย่างใดโดยการพิจารณาวินิจฉัยจึงเป็นองค์คณะเต็มทั้งหมด แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 211 บัญญัติว่า องค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในการนั่งพิจารณาและในการทำคำวินิจฉัยต้องประกอบด้วย ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่า 7 คน อนึ่ง หากเปรียบเทียบจำนวน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น จำนวน 9 คน ขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น จำนวน 16 คน

2.1.2.2 ด้านการบริหารจัดการคดี ศาลรัฐธรรมนูญไทยมีกรอบระยะเวลาในการบริหารจัดการคดีตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และระเบียบศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยการบริหารจัดการคดี พ.ศ. 2555 แก้ไขเพิ่มเติม (ครั้งที่ 2) พ.ศ. 2560 ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้บัญญัติกรอบเวลาการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไว้ คือ

1) ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นกรณีการเสนอการแปรญัตติหรือการกระทำใด ๆ ของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการว่ามีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือไม่

2) ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับความเรื่องหรือคำร้องขอ กรณีคำร้องเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และคำร้องเกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยว่าหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาหรือไม่

3) ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายใน 60 วันนับแต่วันที่ได้รับความเรื่องกรณีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนด

2.1.2.3 ด้านกระบวนการพิจารณาคดี หลักพื้นฐานสำคัญในกระบวนการพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ คือ

1) **หลักการค้นหาความจริงโดยการระบบการไต่สวน** ศาลรัฐธรรมนูญใช้ระบบวิธีพิจารณาความโดยการไต่สวน (Inquisitorial System) ซึ่งระบบการไต่สวนดังกล่าวมีพัฒนาการสำคัญ คือ¹⁰ เป็นระบบที่พัฒนาต่อมาจากระบบกล่าวหา (Acquisitorial System) โดย

¹⁰ อุดม รัฐอมฤต, “ระบบไต่สวน” อ้างใน คณิต ณ นคร “ระบบไต่สวนตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ,” *วารสารนิติศาสตร์*, ปีที่ 46, ฉบับที่ 2, น.360 - 361, (มิถุนายน 2560).



อิทธิพลของระบบกฎหมายโรมัน มีการยกเลิกวิธีการให้ผู้เสียหายเป็นผู้กล่าวหาเองและให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่แทน ผู้พิพากษาเปลี่ยนสถานะเป็นคนกลางมาเป็นผู้ทำการไต่สวน เป็นระบบการสืบพยานหลักฐานที่เน้นการแสวงหาความจริงแท้ (Truth) มิได้จำกัดการพิสูจน์อยู่ที่การนำเสนอพยานหลักฐานของคู่ความเท่านั้น แต่เปิดโอกาสให้ศาลแสวงหาข้อเท็จจริงได้อย่างเต็มที่ จึงเป็นระบบวิธีพิจารณาคดีและสืบพยานหลักฐานที่มุ่งค้นหาความจริงเป็นสำคัญ สรุปได้ ดังนี้

(1) ศาลเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการพิจารณาคดี มีอำนาจที่จะสืบพยานเพิ่มเติมหรืองดการสืบพยานหลักฐานเพื่อค้นหาความจริงให้ได้ใกล้เคียงกับความจริงมากที่สุด การกำหนดแบบพิธีเกี่ยวกับการสืบพยานมีน้อย ศาลจึงอาจใช้ดุลพินิจในการแสวงหาความจริงได้อย่างกว้างขวาง

(2) ไม่มีกฎเกณฑ์การสืบพยานหลักฐานเป็นแบบพิธีเคร่งครัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะไม่มีบทตัดพยานหลักฐาน (Exclusionary Rule) ที่เด็ดขาด แต่เปิดโอกาสให้มีการเสนอพยานหลักฐานทุกชนิดมาสู่ศาลได้อย่างกว้างขวาง

หากวิเคราะห์เปรียบเทียบกับศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแล้ว หลักการค้นหาความจริงในการไต่สวน (Untersuchungsgrundsatz) ได้บัญญัติไว้ในรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1998 มาตรา 26 ที่บัญญัติว่า ศาลย่อมเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดว่าข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานใดควรจะนำเข้าสู่การพิจารณาเพื่อประโยชน์ในการค้นหาความจริงแห่งคดี และถือเป็นหน้าที่ที่ศาลจะต้องกระทำทุกอย่างในขอบอำนาจของตนเพื่อความจริงแห่งคดีปรากฏขึ้น ในการค้นหาความจริงศาลไม่ผู้พ้นอยู่กับคำร้องของผู้มีส่วนร่วมในคดี นอกจากนี้โดยหลักแล้วศาลยังไม่ผูกพันกับข้อเท็จจริงที่เป็นฐานในการพิจารณาพิพากษาคดีในกระบวนการวิธีพิจารณาที่ใช้หลักการมีอำนาจเหนือวัตถุแห่งคดีของคู่ความเป็นสำคัญ¹¹ นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังอาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีโดยอาศัยข้อเท็จจริงที่ยุติแล้วตามคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลอื่นได้ ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าข้อเท็จจริงที่ยุติแล้วดังกล่าวนั้นจะต้องได้มาในกระบวนการวิธีพิจารณาที่ศาลเป็นผู้ค้นหาความจริงตามหน้าที่ (von amts wegen) หลักการดังกล่าวมีขึ้นเพื่อลดภาระของศาลรัฐธรรมนูญในการค้นหาความจริงแห่งคดีในประเด็นซึ่งศาลอื่นกำลังพิจารณาอยู่หรือที่ศาลอื่นวินิจฉัยหรือพิพากษาแล้ว¹² กรณีดังกล่าวนี้มีปรากฏในคดียุบพรรคพลังประชาชนโดยศาลรัฐธรรมนูญซึ่งข้อเท็จจริงได้ยุติแล้วว่าศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้พิพากษาถึงที่สุดแล้วว่าการบริหารพรรคพลังประชาชนได้กระทำความผิดในการซื้อเสียง จึงส่งผลให้ศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคพลังประชาชนในที่สุด ด้วยเหตุนี้ ศาลรัฐธรรมนูญไทยต้องดำเนินการค้นหาความจริงโดยระบบการไต่สวนอย่างจริงจัง เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางมหาชนและสร้างความสมดุลระหว่างประโยชน์ของปัจเจกชนและประโยชน์สาธารณะรวมทั้งการพิจารณาคดีที่ต้องใช้เอกสารเป็นหลักเป็น

¹¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, รายงานผลการวิจัยเรื่อง วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีของศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับศาลรัฐธรรมนูญไทย, เสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : 2545), น.15.

¹² เพิ่งอ้าง, น.16.

พยานหลักฐาน หากมีฉะนั้นแล้วคู่กรณีทั้งผู้ร้องและผู้ถูกร้องอาจใช้เทคนิคในการประวิงคดีเพื่อให้กระบวนการพิจารณาของรัฐธรรมนูญอาจล่าช้าออกไปได้

2) หลักการให้มี “ตุลาการผู้รับผิดชอบสำนวน” การพิจารณาวินิจฉัยคดี รัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญไทยยังไม่มีตุลาการผู้รับผิดชอบสำนวน (Rapporteur Judge) เนื่องจากข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550 ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยตุลาการผู้รับผิดชอบสำนวนแต่อย่างใด ในทางปฏิบัติเมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้ทำการไต่สวนจนข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจะนัดประชุมล่วงหน้าเพื่อให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแถลงด้วยวาจาก่อนลงมติและลงมติ องค์กรคณะของตุลาการรัฐธรรมนูญในการนั่งพิจารณาและในการทำคำวินิจฉัยต้องประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่า 7 คน คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ถือเสียงข้างมาก เว้นแต่รัฐธรรมนูญจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น เมื่อศาลรัฐธรรมนูญรับเรื่องใดไว้พิจารณาแล้ว ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ใดจะปฏิเสธไม่วินิจฉัยโดยอ้างว่าเรื่องนั้นไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญมิได้ และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ¹³ เมื่อที่ประชุมคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญครบองค์ประชุมแล้ว ประธานศาลรัฐธรรมนูญจะให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแถลงด้วยวาจาก่อนลงมติและลงมติตามลำดับตัวอักษรของชื่อคือ ก ถึง ฮ แต่ไม่ใช้กติกาตายตัวแต่อย่างใด ประธานศาลรัฐธรรมนูญอาจเริ่มจากลำดับตัวอักษร ฮ ถึง ก ก็ได้ ส่วนประธานศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นผู้แถลงด้วยวาจาก่อนลงมติและลงมติเป็นคนสุดท้าย จากนั้นประธานศาลรัฐธรรมนูญจะสรุปนับคะแนนเสียงว่าคะแนนเสียงเอกฉันท์หรือเสียงข้างมากและมีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคนใดบ้าง

หากเปรียบเทียบกับศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศล้วนให้ความสำคัญกับตุลาการผู้รับผิดชอบสำนวน (Rapporteur Judge) มาก เนื่องจากเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ได้รับการแต่งตั้งและมอบหมายให้รับผิดชอบคดีนั้น ๆ โดยมีหน้าที่ในการศึกษา ค้นคว้า และเสนอความเห็นของตนต่อที่ประชุมคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญว่าคดีที่ตนเป็นผู้รับผิดชอบสำนวนตนมีความเห็นว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่พร้อมด้วยเหตุผล ก่อนที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคนอื่นจะแถลงด้วยวาจาก่อนลงมติและลงมติ ลักษณะดังกล่าวนี้เป็น การคานและตุลาการตัดสินใจลงมติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคน นอกจากนั้น ตุลาการผู้รับผิดชอบสำนวนจะมีหน้าที่ในการยกร่างคำวินิจฉัยและอ่านคำวินิจฉัยด้วย ตัวอย่างเช่น

(1) ศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลี กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลีประกอบด้วยคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น จำนวน 9 คน โดยประธานศาลรัฐธรรมนูญแต่งตั้งตุลาการผู้รับผิดชอบสำนวนซึ่งมีคุณสมบัติ ดังนี้¹⁴

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 211.

¹⁴ Interview with H.E.Park Han Chul, The President of the Constitutional Court, The Republic of Korea, Seoul, 21 September 2016.



(1.1) เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มีคุณสมบัติสูง เช่น เคยเป็นผู้พิพากษาหรืออัยการสูงสุด เป็นต้น

(1.2) เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่เคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้ช่วยศาสตราจารย์ในวิทยาลัยหรือมหาวิทยาลัยมาก่อน

(1.3) เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มีประสบการณ์ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐระดับ 4 หรือสูงกว่ามาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี หรือสูงกว่า เช่น สมาชิกสภาแห่งชาติ หรือฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการ เป็นต้น

(2) ศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ ศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาประกอบด้วยผู้พิพากษาทั้งสิ้น จำนวน 9 คน โดยประธานศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาส่งผู้พิพากษาผู้รับผิดชอบสำนวนเพื่อทำหน้าที่ในทางธุรการคดี การยกย่องคำพิพากษากลาง และการอ่านคำพิพากษา

(3) คณะตุลาการรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศส กล่าวคือ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศสประกอบด้วย 2 ประเภทคือ ตุลาการรัฐธรรมนูญที่มาจากการแต่งตั้งจำนวน 9 คน และตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่งได้แก่ อดีตประธานาธิบดีทุกคน การประชุมคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสประกอบด้วยตุลาการรัฐธรรมนูญอย่างน้อย 7 คน โดยประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะแต่งตั้งตุลาการผู้รับผิดชอบสำนวนโดยมีอำนาจหน้าที่รวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูล ค้นคว้าเอกสารหรือคำพิพากษา เสนอความเห็นทางคดีต่อที่ประชุมคณะตุลาการรัฐธรรมนูญและยกย่องคำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

(4) ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กล่าวคือ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีประกอบด้วยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญทั้งสิ้นจำนวน 16 คน มี 2 องค์คณะ ๆ ละ 8 คน แต่ละองค์คณะประกอบด้วย ประธานองค์คณะ ตุลาการผู้รับผิดชอบสำนวนและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1986 ได้กำหนดการแต่งตั้ง การกิจและอำนาจหน้าที่ของตุลาการผู้รับผิดชอบสำนวน ดังนี้

(4.1) องค์คณะกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายสำนวนและการมอบคำร้องให้ตุลาการผู้รับผิดชอบสำนวนก่อนเริ่มปฏิบัติงานในแต่ละปี¹⁵

(4.2) คำร้องที่ไม่อาจมอบให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคนใดคนหนึ่งเป็นตุลาการผู้รับผิดชอบสำนวนได้ตามหลักเกณฑ์ข้อ (4.1) ให้มอบแก่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในองค์คณะนั้นตามลำดับไป ทั้งนี้ โดยเริ่มจากตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่อาวุโสน้อยที่สุดจากอายุการปฏิบัติงาน¹⁶

(4.3) ประธานองค์คณะเป็นผู้แต่งตั้งตุลาการผู้รับผิดชอบสำนวน¹⁷

¹⁵ ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1986 ข้อ 20 (1).

¹⁶ ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1986 ข้อ 20 (2).

¹⁷ ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1986 ข้อ 20 (3).

(4.4) ตุลาการผู้รับผิดชอบสำนวนแถลงความเห็นเกี่ยวกับคดีเป็นลายลักษณ์อักษรในคดีที่องค์คณะมีหน้าที่ต้องวินิจฉัยชี้ขาดและตุลาการผู้รับผิดชอบสำนวนอาจทำร่างคำวินิจฉัยพร้อมเหตุผลเพื่อให้องค์คณะพิจารณาก็ได้¹⁸

(4.5) ตุลาการผู้รับผิดชอบสำนวนสนับสนุนการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาของคดี¹⁹

(4.6) ประธานองค์คณะโดยคำแนะนำของตุลาการผู้รับผิดชอบสำนวนหรือองค์คณะ มีอำนาจขอข้อมูลจากศาลสูงสุดต่าง ๆ แห่งสหพันธ์หรือศาลสูงสุดต่าง ๆ แห่งมลรัฐได้²⁰

ด้วยเหตุความสำคัญของการมีตุลาการผู้รับผิดชอบสำนวน (Rapporteur Judge) ดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญไทยควรให้มิตุลาการผู้รับผิดชอบสำนวนขึ้นเพื่อให้กระบวนการพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สร้างความถ่วงดุลในการเสนอความเห็นในเนื้อหาของคดีและส่งผลให้คู่กรณีได้รับความเป็นธรรมในกระบวนการพิจารณาคดี ทั้งนี้ สามารถดำเนินการได้โดยการแก้ไขข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550

2.2 การละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติศาลรัฐธรรมนูญไว้ในหมวด 11 ศาลรัฐธรรมนูญแยกไว้ต่างหากจากหมวด 10 ว่าด้วยหมวดศาลซึ่งประกอบด้วยศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจะบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญแยกออกมาจากหมวดศาลทั่วไปก็ตามแต่รัฐธรรมนูญยังคงยืนยันสถานะของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับความเป็นศาลอยู่ดี ดังปรากฏในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 210 วรรคสามที่บัญญัติว่า “ให้นำความในมาตรา 188 มาตรา 190 มาตรา 191 และมาตรา 193 มาใช้บังคับแก่ศาลรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม” กล่าวคือการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์²¹ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้ผู้พิพากษาและตุลาการพ้นจากตำแหน่ง แต่ในกรณีที่พ้นจากตำแหน่งเพราะความตาย เกษียณอายุตามวาระหรือพ้นจากราชการเพราะถูกลงโทษให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงทราบ²² ก่อนเข้ารับหน้าที่ผู้พิพากษาและตุลาการต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์²³ และให้แต่ละศาลยกเว้นศาลทหารมีหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น โดยให้มีหัวหน้าหน่วยงาน

¹⁸ ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1986 ข้อ 23 (1).

¹⁹ ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1986 ข้อ 22 (2).

²⁰ ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1986 ข้อ 22 (3).

²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 188.

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 190.

²³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 191.



คนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานของแต่ละศาล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ²⁴ หากเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญของต่างประเทศแล้ว การที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญแยกออกมาเป็นหมวดหนึ่งต่างหากจากหมวดศาลทั่วไปก็มีปรากฏเช่นเดียวกัน เช่น รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี ค.ศ. 1987 ได้บัญญัติศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลีไว้ในหมวด VI The Constitutional Court แยกออกจากหมวด V The Courts²⁵ นอกจากนั้น คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระและหน่วยงานของรัฐ²⁶ ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้จึงสามารถยืนยันสถานะของศาลรัฐธรรมนูญได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นองค์กรศาลที่มีหน้าที่และอำนาจทางด้านตุลาการ (Judicial Power)

2.2.1 การละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ

หลักละเมิดอำนาจศาล (Contempt of Court) มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ศาลสามารถดำเนินกระบวนการบริหารการพิจารณาคดีต่อไปได้และการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต้องได้รับการปฏิบัติภายใต้กรอบของความยุติธรรมที่ได้รับการคุ้มครองและปลอดภัย²⁷ ทั้งนี้เจตนารมณ์ของกฎหมายเกี่ยวกับการละเมิดอำนาจศาลเพื่อประโยชน์แก่ความยุติธรรมและให้กระบวนการพิจารณาคดีดำเนินต่อไปได้เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยทั้งในบริเวณศาลและนอกศาล ป้องกันการประวิงคดีและการใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญที่เกินขอบเขตและไม่สุจริต ศาลในฐานะที่เป็นองค์กรหนึ่งในกลไกกระบวนการยุติธรรมที่มีหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาททางกฎหมายย่อมมีบทบาทสำคัญในการสร้างประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม เพราะการที่กระบวนการยุติธรรมจะประสบความสำเร็จในการหาข้อสรุปความขัดแย้งทางกฎหมายได้ดีเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับบทบาทในการอำนวยความสะดวกของศาลเป็นสำคัญด้วย การอำนวยความสะดวกในศาลนอกจากจะมีวิธีพิจารณาความต่าง ๆ อันเป็นกติกากำหนดวิธีการแสวงหาความยุติธรรมแล้ว ยังต้องมีมาตรการที่จะทำให้การดำเนินคดีในศาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและราบรื่น มาตรการดังกล่าวคือ การละเมิดอำนาจศาล²⁸ การละเมิดอำนาจศาลเป็นหลักสากลที่ศาลแต่ละประเทศทั่วโลกไม่ว่าจะเป็นระบบ Common Law เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และระบบ Civil Law เช่น ออสเตรเลีย เยอรมนี ฝรั่งเศส ต่างก็มีกฎหมายในลักษณะนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ศาลมีมาตรการหรือเครื่องมือบางอย่างสำหรับให้แก่ศาลในอันที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยในบริเวณศาลและเพื่อให้กระบวนการพิจารณาคดีดำเนินไปตามความเที่ยงธรรม ยุติธรรม และรวดเร็ว²⁹

²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 193.

²⁵ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี ค.ศ. 1987 Chapter VI Article 111-113.

²⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 211 วรรคท้าย.

²⁷ C.J.Miller, *Contempt of Court*, (London, Great Britain : 1976), p.48.

²⁸ สลิต ลิ้มพงศ์พันธุ์, *ละเมิดอำนาจศาลกับสังคมไทย*, (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์พาลีโก, 2522), น.(1) และ (2).

²⁹ สุชาติ จอแก้ว, "ละเมิดอำนาจศาล", *บทบัญญัติ* เล่ม 64, ตอน 1, น. 172 (มีนาคม 2551)

ดังนั้น เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นองค์กรศาลที่ใช้อำนาจตุลาการที่มีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายกระทำในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ จึงมีความจำเป็นต้องนำหลักละเมิดอำนาจศาลมาใช้กับศาลรัฐธรรมนูญ

วิเคราะห์แล้วเห็นว่า องค์กรตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายของต่างประเทศได้นำหลักละเมิดอำนาจศาลมาใช้เป็นเครื่องมือในการรักษาความสงบเรียบร้อยในช่วงที่มีการพิจารณาวินิจฉัยคดี หากแยกโดยลักษณะขององค์กรที่มีสถานะเป็นศาลสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ ลักษณะที่เป็นศาลรัฐธรรมนูญ (The Constitutional Court) และลักษณะที่เป็นศาลสูง (The Supreme Court) ดังนี้

1) ลักษณะที่เป็นศาลรัฐธรรมนูญ (The Constitutional Court) เช่น³⁰

(1) ศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐออสเตรีย กล่าวคือรัฐธรรมนูญว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1953 บัญญัติเกี่ยวกับการละเมิดอำนาจศาล ดังนี้

(1.1) บุคคลที่กระทำการรบกวนการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลจะถูกตักเตือนอย่างรุนแรง หากตักเตือนแล้วไม่ฟัง จะถูกปรับไม่เกิน 500 ชิลลิง (36 ยูโร) ถ้าไม่มีเงินค่าปรับจะถูกกักขังแทนค่าปรับไม่เกิน 3 วัน นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังมีอำนาจลงโทษบุคคลที่ส่งคำร้องเป็นลายลักษณ์อักษรในลักษณะที่ดูหมิ่นศาลได้อีกด้วย

(1.2) บุคคลที่กระทำการโดยมุ่งประสงค์ให้การทำงานของศาลรัฐธรรมนูญเสียหายหรือมุ่งประสงค์เผยแพร่ข้อความอันเป็นเท็จบุคคลนั้นมีโทษปรับไม่เกิน 1,500 ชิลลิง (109 ยูโร) ถ้าไม่มีเงินค่าปรับจะถูกกักขังแทนค่าปรับไม่เกิน 9 วัน

(1.3) โทษค่าปรับดังกล่าวให้ตกเป็นรายได้ของแผ่นดิน

(1.4) ประธานศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการออกคำสั่งลงโทษและการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งนั้น ให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้ดำเนินการตามคำสั่ง

(2) ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กล่าวคือ รัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1998 บัญญัติเกี่ยวกับการละเมิดอำนาจศาล ดังนี้

(2.1) การรักษาความสงบเรียบร้อยในขณะพิจารณาคดีเป็นอำนาจหน้าที่ของประธานศาลรัฐธรรมนูญ

(2.2) บุคคลที่ไม่สามารถปฏิบัติตามคำสั่งศาลไม่ว่าจะเป็นคู่กรณี พยาน หรือบุคคลภายนอกจะถูกนำตัวออกไปจากห้องพิจารณาคดีหรือถูกกักขังไม่เกิน 24 ชั่วโมง

(2.3) บุคคลที่ประพฤติตนไม่เรียบร้อยในขณะที่ศาลพิจารณาคดี อาจถูกปรับไม่เกิน 2,000 มาร์ค (1000 ยูโร) หรืออาจถูกกักขังไม่เกิน 1 สัปดาห์

³⁰ ปัญญา อุดชาชน, การบริหารกระบวนการยุติธรรมของศาลรัฐธรรมนูญ : หลักการละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ, เอกสารวิชาการส่วนบุคคลหลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บยส.) รุ่นที่ 21, (กรุงเทพมหานคร : วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2560), น.53 - 56.



(2.4) บุคคลที่ถูกลงโทษฐานความผิดละเมิดอำนาจศาลสามารถอุทธรณ์คำสั่งได้ภายใน 1 สัปดาห์ นับแต่วันรับทราบคำสั่ง เว้นแต่คำสั่งศาลสูงสุดแห่งสหพันธรัฐหรือศาลสูงสุดของมลรัฐ

(2.5) กรณีที่ได้มีการกำหนดมาตรการเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือกรณีที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งถูกนำไปกักขัง หรือกรณีที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งถูกนำตัวออกจากห้องพิจารณาคดีให้ศาลบันทึกคำวินิจฉัยสั่งการนั้นไว้ในสำนวน

(3) ศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลี กล่าวคือ รัฐบัญญัติศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลี ค.ศ. 1998 บัญญัติเกี่ยวกับการละเมิดอำนาจศาล ดังนี้

(3.1) บุคคลที่ถูกหมายเรียกให้มาศาลแต่ไม่มาโดยปราศจากเหตุอันสมควร หมายเรียก ดังกล่าว รวมถึงการให้การให้มาเป็นพยาน พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือล่าม

(3.2) บุคคลใดที่ถูกศาลสั่งให้ส่งเอกพยานเอกสารพยานหลักฐาน แต่ไม่ยอมส่งโดยปราศจากเหตุอันสมควร

(3.3) บุคคลใดปฏิเสธศาล หรือหลีกเลี่ยงการตรวจสอบ สอบถามของศาลโดยปราศจากเหตุอันสมควร

(3.4) บุคคลตามข้อ (3.1) - (3.3) จะมีความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลจะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปีหรือปรับไม่เกิน 1 ล้านบาท

2) ลักษณะที่เป็นศาลสูงสุด (The Supreme Court) เช่น

(1) ศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกา แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

(1.1) การละเมิดอำนาจศาลโดยตรง (Direct Contempt) หมายถึง การละเมิดอำนาจศาลโดยตรงซึ่งได้กระทำต่อหน้าศาลในขณะที่ศาลกำลังพิจารณาคดี เป็นลักษณะการก่อกวนหรือขัดขวางการบริหารงานยุติธรรมของศาล ผู้กระทำลักษณะดังกล่าวมีความผิดในทางอาญา ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของสหรัฐอเมริกา ข้อ 8 a บัญญัติว่า “ผู้พิพากษามีอำนาจสั่งลงโทษความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลทันที โดยไม่ต้องปฏิบัติตามหลักกระบวนการอันชอบธรรมซึ่งให้ความคุ้มครองสิทธิของจำเลยในคดีอาญา ถ้าผู้พิพากษาผู้นั้นได้รับรองเป็นหลักฐานว่าตนได้เห็นหรือได้ยินการละเมิดอำนาจศาลนั้นด้วยตนเอง”

(1.2) การละเมิดอำนาจศาลโดยอ้อม (Indirect Contempt) หมายถึง การละเมิดอำนาจศาลโดยอ้อม ซึ่งได้กระทำนอกศาล กระทำห่างไกลจากที่ตั้งศาล และอยู่นอกการรู้เห็นของศาลโดยตรงเป็นลักษณะการทำให้เกิดความเสื่อมเสียความเคารพนับถือ ขัดขวาง หรือก่อกวนการบริหารงานยุติธรรมของศาล ผู้กระทำลักษณะดังกล่าวมีความผิดในทางอาญา ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของสหรัฐอเมริกาข้อ 42 b บัญญัติว่า “ผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล ย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามหลักศุภนิติกระบวนการ (Due Process of Law) โดยมีสิทธิได้รับแจ้งข้อกล่าวหาล่วงหน้าด้วยวาจาในศาล โดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลย หรือด้วยลายลักษณ์อักษร และมีสิทธิได้รับการพิจารณาคดีด้วยการไต่สวนสืบพยานโดยลูกขุน กรณีที่ผู้พิพากษาคนใดมีสำนวนเกี่ยวข้องในการถูกวิพากษ์วิจารณ์ ย่อมมีสิทธิที่จะพิจารณาคดีการละเมิดอำนาจศาลด้วยตนเอง เว้นแต่ได้รับความยินยอมจากจำเลย”

ดังนั้น การละเมิดอำนาจศาลโดยตรงและโดยอ้อมจึงมีกระบวนการและการพิจารณาโทษจำเลยที่แตกต่างกัน โดยหลักการแล้วศาลจะใช้อำนาจลงโทษรวบรัดได้เฉพาะการละเมิดอำนาจศาลโดยตรงเท่านั้น นอกจากนั้นศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกายังได้วางแนวทางบรรทัดฐานเกี่ยวกับการวิพากษ์วิจารณ์คำพิพากษาไว้เป็น 2 กรณี คือ กรณีแรก กรณีที่คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลการจะถือได้ว่าเป็นการละเมิดอำนาจศาลนั้นจะต้องกระทำภายใต้การที่อาจคาดคำนวณได้ว่าจะเกิดภัยอันตรายต่อกระบวนการพิจารณาคดีของศาลจริง ๆ และภัยอันตรายนั้นเกิดขึ้นอย่างใกล้ชิด และทันทีทันใด (คดี Bridges v. California หรือ Craig v. Harney) และกรณีที่สอง กรณีที่ได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว การวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการพิจารณาและพิพากษาคดีของศาลย่อมกระทำได้อย่างเสรีหรือไม่ต้องมีข้อจำกัดโดยใด โดยไม่มีความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลแต่อย่างใด

(2) ศาลสูงสุดของแคนาดา (The Canada Supreme Court) กล่าวคือ ความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลของแคนาดาถูกบัญญัติไว้ในข้อกำหนดของศาลสูงสุดแห่งสหพันธ์ของแคนาดา (The Federal Court Rules) บทที่ 12 (Chapter 12) มาตรา 472 ที่กำหนด “บุคคลใดที่ถูกกล่าวหาว่าละเมิดอำนาจศาล เมื่อได้รับคำสั่งและมาปรากฏต่อหน้าศาลเพื่อแก้ข้อกล่าวหา การพิจารณาพิพากษาของผู้ถูกกล่าวหาต้องดำเนินการตามหลักการพิสูจน์โดยปราศจากข้อสงสัย (Proof beyond a reasonable doubt) แล้ว” โดยบุคคลใดกระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลต้องได้รับโทษจำคุกไม่น้อยกว่า 2 ปี หรือปรับ แต่อย่างไรก็ตามความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลของศาลสูงสุดของแคนาดาจะมีปรากฏในกฎหมายอื่นด้วย เช่น ประมวลกฎหมายอาญากฎหมายแพ่งสหพันธ์ เป็นต้น โดยลักษณะพฤติกรรมของบุคคลที่กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล ได้แก่ การไม่ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติตามกระบวนการของศาล การปฏิบัติหรือละเลยการเชื่อฟังหมายเรียกศาล การฝ่าฝืนกระบวนการพิจารณาหรือคำสั่งศาล และการแทรกแซงการดำเนินกระบวนการยุติธรรมของศาลด้วย การกระทำให้เกิดความเสียหายหรือลดศักดิ์ศรีของศาลตลอดจนขัดขวางการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เป็นต้น

หากเปรียบเทียบกับประเทศไทยกรณีศาลอื่นนอกจากศาลรัฐธรรมนูญแล้วจะมีความผิดและโทษการละเมิดอำนาจศาล โดยได้บัญญัติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ได้แก่ ศาลยุติธรรมโดยความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล จะถูกบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 30-33 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 15 และมาตรา 180 ศาลปกครองโดยความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลจะถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 64 ศาลทหารโดยความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลจะถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 มาตรา 13 และแม้แต่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญโดยบัญญัติความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลจะถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2493 มาตรา 18 ซึ่งบัญญัติว่า “ในการพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญนั้น ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจรักษาความ



สงบเรียบร้อยแห่งการพิจารณา หรือกระทำการเพื่อให้กระบวนการดำเนินไปโดยเที่ยงธรรมและรวดเร็ว และเพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจตั้งเช่นศาล” เป็นต้น

เมื่อประมวลการวิเคราะห์วิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งประกอบด้วย หลักและกระบวนการพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญและหลักการละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญแล้วพบว่า

1) ศาลรัฐธรรมนูญมีกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีรัฐธรรมนูญในปัจจุบันเรียกว่าข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาและทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550 โดยข้อกำหนดดังกล่าวได้กำหนดวิธีพิจารณาระบบไต่สวน (Inquisitorial System) ซึ่งมีการตรวจพยานหลักฐาน การนั่งพิจารณาหรือการสืบพยานแต่โดยข้อเท็จจริงแล้วศาลรัฐธรรมนูญในทางปฏิบัติใช้วิธีพิจารณาทั้งระบบกล่าวหา (Accusatorial System) และระบบไต่สวน (Inquisitorial System) ผสมผสานกัน ประเด็นดังกล่าวนี้ศาลรัฐธรรมนูญควรเคร่งครัดในวิธีพิจารณาระบบไต่สวนและบัญญัติกระบวนการพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ต่อไป

2) หลักการให้มี “ตุลาการผู้รับผิดชอบสำนวน” (Rapporteur Judge) เป็นสิ่งที่มีความสำคัญเพื่อทำหน้าที่ศึกษา ค้นคว้า เสนอความเห็นต่อที่ประชุมคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพร้อมด้วยเหตุผลก่อนที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคนอื่นจะแถลงด้วยวาจาก่อนลงมติและลงมติตลอดจนกร่างคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเรียกว่า “Votum” เพื่อให้เป็นไปตามหลักสากลของศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศที่มีตุลาการผู้รับผิดชอบสำนวน เช่น ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลี คณะตุลาการรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศส และศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

3) หลักการให้มีหลักละเมิดอำนาจศาล (Contempt of Court) เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต่อไปได้ปราศจากการขัดขวาง ซึ่งเป็นไปเพื่อประโยชน์ของคู่กรณีเอง โดยมีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 และศาลรัฐธรรมนูญเองพึงใช้ด้วยความระมัดระวังและต้องมีมติไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด ทั้งนี้ เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นศาล ทำนองเดียวกับศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหารที่มีหลักการละเมิดอำนาจศาลรองรับ และเช่นเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐออสเตรเลีย ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลี ศาลสูงสุดของอเมริกา และศาลสูงสุดของแคนาดา เป็นต้น

4) หลักการใช้บังคับการละเมิดอำนาจศาล ด้วยเหตุที่วัตถุประสงค์การให้มีหลักละเมิดอำนาจศาลเพื่อให้ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต่อไปได้ปราศจากการขัดขวางและเพื่อประโยชน์ของคู่กรณี การใช้บังคับจึงเป็นเฉพาะกรณีพฤติการณ์ที่เกิดขึ้นก่อนหรือระหว่างการพิจารณาคดีเท่านั้น ส่วนพฤติการณ์ที่เกิดขึ้นหลังจากมีคำวินิจฉัยแล้วต้อง

ดำเนินการว่าด้วยหลักการหมิ่นประมาทแต่สามารถวิพากษ์วิจารณ์ได้ในทางวิชาการซึ่งมีแนวปฏิบัติเช่นเดียวกันกับศาลสูงสุดของอเมริกา

3. ส่วนที่สาม การบริหารงานยุติธรรมของศาลรัฐธรรมนูญ

3.1 วิเคราะห์หลักประกันการได้รับและการจัดสรรงบประมาณของศาลรัฐธรรมนูญ

3.1.1 รัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเกี่ยวกับความเป็นอิสระด้านงบประมาณของศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วย ดังนี้

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรกของประเทศไทย บัญญัติว่า “ศาลรัฐธรรมนูญมีหน่วยธุรการของศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลรัฐธรรมนูญ การแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญต้องได้รับความเห็นชอบของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”³¹

2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า “ศาลรัฐธรรมนูญมีหน่วยธุรการของศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลรัฐธรรมนูญ การแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญต้องมาจากการเสนอของประธานศาลรัฐธรรมนูญและได้รับความเห็นชอบของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามที่กฎหมายบัญญัติ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”³²

3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติว่า “ให้ศาลแต่ละศาลยกเว้นศาลทหาร มีหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น โดยให้มีหัวหน้าหน่วยงานคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา ขึ้นตรงต่อประธานของแต่ละศาล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”³³

ดังนั้น จึงแสดงให้เห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญได้มีรัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้เกี่ยวกับความเป็นอิสระงบประมาณ โดยรัฐธรรมนูญได้ให้กำหนดรายละเอียดตามที่กฎหมายบัญญัติ

3.1.2 กฎหมายเฉพาะ ประเทศไทยมีกฎหมายงบประมาณที่เป็นกฎหมายกลางฉบับเดียวที่ใช้บังคับกับทุกกระทรวงและส่วนราชการ คือ พระราชบัญญัติการงบประมาณ พ.ศ. 2502

³¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 270.

³² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 217.

³³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 210 วรรคสามประกอบมาตรา 193 วรรคแรก.



แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 โดยเป็นกฎหมายหลักที่บังคับใช้กับทุกกระทรวง ทุกส่วนราชการ ถือปฏิบัติตามกระบวนการวิธีงบประมาณตั้งแต่การเสนอของบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณและการติดตามประเมินผลงบประมาณ

หากวิเคราะห์หลักประกันการได้รับและการจัดสรรงบประมาณของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว เห็นว่าถึงแม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติรองรับความเป็นอิสระการงบประมาณก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติศาลรัฐธรรมนูญจะถูกปรับลดงบประมาณลงโดยสรุปอย่างน้อยใน 4 ขั้นตอน คือ

1) ขั้นตอนการปรับลดของสำนักงานงบประมาณ กระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

2) ขั้นตอนการปรับลดของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารโดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า

3) ขั้นตอนของคณะอนุกรรมการพิจารณา ร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี

4) ขั้นตอนของคณะกรรมการพิจารณา ร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี

กรณีศาลรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการวินิจฉัยสมาชิกภาพและความสิ้นสุดของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา เป็นต้น รวมถึงหน้าที่และอำนาจในการยุบพรรคการเมือง ฝ่ายบริหารย่อมแทรกแซงการจัดสรรและอนุมัติงบประมาณของศาลรัฐธรรมนูญ ยิ่งฝ่ายบริหารเป็นรัฐบาลที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรยิ่งส่งผลให้ศาลรัฐธรรมนูญถูกปรับลดงบประมาณลงอีก ด้วยเหตุนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงขาดความเป็นอิสระเกี่ยวกับการงบประมาณเพราะไม่มีกฎหมายเฉพาะที่จะประกันความเป็นอิสระของศาลด้านงบประมาณ หากเปรียบเทียบกับศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่เป็นแม่แบบของศาลรัฐธรรมนูญไทยแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเคยมีประสบการณ์คล้าย ๆ กับประเทศไทยในช่วงแรก ๆ ของการก่อตั้งคือปี ค.ศ. 1951 แต่ต่อมาได้มีกฎหมายเฉพาะที่ได้สร้างหลักประกันความมีอิสระในการได้รับการจัดสรรงบประมาณปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร จึงถือได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นตัวอย่างที่ดีที่สุดที่เป็นแบบอย่างของศาลรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ รวมถึงศาลรัฐธรรมนูญไทยด้วย โดยมีประเด็นศึกษาเปรียบเทียบระหว่างศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนี้

1) ด้านสถานะองค์กร กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีสถานะเป็นศาลตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ (The Basic Law ค.ศ. 1949) มาตรา 92 ที่บัญญัติว่า “อำนาจตุลาการย่อมเป็นของตุลาการ ให้ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐ ศาลสหพันธ์รัฐ และศาลของมลรัฐเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายพื้นฐานนี้” ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 28 กันยายน ค.ศ. 1951 ที่เมือง Karlsruhe ซึ่งได้รับสมญานามว่า “City of Courts” ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีตั้งขึ้นภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจและคานอำนาจของรัฐสภามีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ (The

Constitutional Organs) ด้วย ซึ่งประกอบด้วย 5 องค์การคือ วุฒิสภา (Bundesrat) สภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) ประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์ (Federal President) รัฐบาลแห่งสหพันธ์ (Federal Government) และศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ (Federal Constitutional Court)³⁴ จึงอาจกล่าวได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีสถานะทางกฎหมาย 2 ประการ คือ ประการแรกเป็นศาลที่ใช้อำนาจตุลาการ มีการจัดโครงสร้าง องค์กร ภาระหน้าที่และวิธีการพิจารณาทำนองเดียวกับศาลอื่น และประการที่สองเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ (Verfassungsorgan) มีอิสระไม่เป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงแห่งสหพันธ์ ได้รับงบประมาณเฉพาะของตนเอง สามารถติดต่อกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ ได้โดยตรง ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้รับการจัดลำดับชั้นเดียวกับองค์กรสูงสุดตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอื่น³⁵ ส่วนศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีสถานะเป็นศาลและองค์กรตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกันกับศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 11 ศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา 200 - มาตรา 214 และหมวด 10 ศาล มาตรา 188 มาตรา 190 มาตรา 191 และมาตรา 193 ได้วางหลักยืนยันสถานะความเป็นศาลของศาลรัฐธรรมนูญ มีการจัดโครงสร้าง หน้าที่และอำนาจ การพิจารณาพรรคคดี การแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ การถวายสัตย์ปฏิญาณและการมีหน่วยธุรการที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น ขณะเดียวกันศาลรัฐธรรมนูญถือได้ว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional Organ) เนื่องจากเป็นองค์กรศาลที่ใช้อำนาจตุลาการโดยเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ด้านสถานะขององค์กรของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงมีสถานะในลักษณะเดียวกัน

2) **โครงสร้างการบริหารงาน** กล่าวคือ การบริหารงานของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีทั้งในส่วนที่เป็นศาลและในส่วนที่เป็นหน่วยธุรการของศาลมีความสัมพันธ์กันโดยมีประธานศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ รองประธานศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ ส่วนศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีโครงสร้างการบริหารงานในลักษณะทำนองเดียวกันกับศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีโดยมีส่วนที่เป็นศาลและในส่วนที่เป็นหน่วยธุรการของศาลมีความสัมพันธ์กันโดยมีประธานศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญที่ขึ้นตรงต่อประธานศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ด้านโครงสร้างการบริหารงานทั้งศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงมีลักษณะเดียวกันแต่อาจแตกต่างกันบ้างที่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีรองประธานศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ (Vice President) ด้วยขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยยังไม่มีรองประธานศาลรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

³⁴ Donald P. Konmers and Russell A. Miller, *supra* note 2, p.17.

³⁵ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้างแล้ว* เชิงอรรถที่ 11, น.4.



3) การเสนอขอรับการจัดสรรงบประมาณ กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในช่วงเริ่มแรกที่มีการจัดตั้งในวันที่ 28 กันยายน ค.ศ. 1951 มีสภาพปัญหาการขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากฝ่ายบริหารเช่นเดียวกับประเทศต่าง ๆ โดยมีพัฒนาการ คือ

(1) สภาพปัญหา ระบบการจัดสรรงบประมาณของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีถูกควบคุมโดยกระทรวงยุติธรรมอย่างเบ็ดเสร็จสมบูรณ์ตั้งแต่ก่อตั้ง โดยไม่มีอิสระในด้านงบประมาณ ก่อให้เกิดปัญหาทางงบประมาณที่จะมาบริหารงานภายในรวมถึงอำนาจที่จะแต่งตั้งข้าราชการศาลของตนเอง รวมถึงผู้สนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (Law Clerks) เป็นอำนาจของกระทรวงยุติธรรมทั้งหมด³⁶ ด้วยเหตุนี้ จึงส่งผลต่อการบริหารงานยุติธรรมของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นอย่างมากเพราะข้อจำกัดเกี่ยวกับคน เงิน วัสดุอุปกรณ์ อาคารสถานที่ และบริหารจัดการ

(2) การยื่นข้อเสนอยังกระทรวงยุติธรรม ในวันที่ 27 มิถุนายน ค.ศ. 1952 ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คือ Justice Gerhard Leibholz โดยความเห็นชอบของประธานศาลรัฐธรรมนูญ คือ H.E. Hermann Höpker-Aschoff ประธานศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีคนแรก (ค.ศ. 1951 - 1954) ได้ยกร่างบันทึกความจำ (Memorandum) ส่งไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมว่า ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญสูงสุด (A Supreme Constitutional Organ) ซึ่งอยู่ในระดับเดียวกันกับสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ บันทึกความจำดังกล่าวได้ถูกส่งจากเมือง Karlsruhe ไปยังเมือง Bonn เมืองหลวงของเยอรมันตะวันออกและเป็นประเด็นสำคัญที่มีการอภิปรายกันมาในรัฐสภาโดยวุฒิสภาแห่งสหพันธ์ (Bundesrat) และพรรค Social Democrats สนับสนุนแนวคิดของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี แต่ในขณะที่สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ (Bundestag) และรัฐบาลผสมขณะนั้นคัดค้าน จึงเป็นการเผชิญหน้ากันระหว่างประธานศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี คือ H.E. Hermann Höpker-Aschoff กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมแห่งสหพันธ์คือ Mr. Thomas Dehler³⁷

(3) ปี ค.ศ. 1953 สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์เริ่มสนับสนุนแนวคิดของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จนในที่สุดในปี ค.ศ. 1968 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (The Basic Law Amendment) เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในฐานะเป็นองค์กรสูงสุดในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญและถือได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีสถานะสูงสุด 1 ใน 5 องค์กร (the fifth - highest position) ของสหพันธ์รัฐซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ วุฒิสภาแห่งสหพันธ์ รัฐบาลแห่งสหพันธ์ ประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์และศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์³⁸

³⁶ Donald P. Konmers and Russell A. Miller, *supra* note 2, p.17.

³⁷ *Ibid.*, p. 17

³⁸ *Ibid.*, p. 18.

(4) ปี ค.ศ. 1968 รัฐสภาได้ออกกฎหมายงบประมาณของสหพันธ์โดยเฉพาะ เรียกว่า รัฐบัญญัติว่าด้วยงบประมาณของสหพันธ์ ค.ศ. 1969 (Bundeshaushaltsordnung) มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม ค.ศ. 1969 มีทั้งสิ้นจำนวน 9 หมวด 119 มาตรา โดยรัฐบัญญัติว่าด้วยงบประมาณของสหพันธ์ ค.ศ. 1969

4) ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีสามารถเสนอขอรับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐสภาได้โดยตรง กล่าวคือ กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเสนอขอของงบประมาณตามปกติจากกระทรวงการคลังและรัฐบาลแห่งสหพันธ์แล้วปรากฏว่าไม่ได้รับการจัดสรรตามที่เสนอขอ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีสามารถเสนอขอรับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐสภาได้โดยตรงโดยให้แนบคำขอของงบประมาณเดิมไปยังรัฐสภาด้วย กรณีดังกล่าวมีขั้นตอนปฏิบัติ คือ³⁹

(1) สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญโดยฝ่ายงบประมาณของส่วน Division Central Services 1 จัดทำคำขอของงบประมาณประกอบด้วยแผนงานและโครงการต่าง ๆ เสนอคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้ความเห็นชอบ

(2) คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวน 6 คน ทำหน้าที่พิจารณาในรายละเอียดและเหตุผลความจำเป็นต่าง ๆ

(3) เมื่อคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเห็นชอบแล้ว จะส่งคำขอของงบประมาณไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะส่งไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(4) เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้วจะส่งร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์โดยทั่วไปส่งไม่เกินสัปดาห์แรกของการประชุมสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ คือหลังวันที่ 1 กันยายน ของทุกปี และยื่นต่อไปยังวุฒิสภาแห่งสหพันธ์ตามลำดับ

(5) กรณีตามข้อ (4) หากศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเห็นว่างบประมาณรายจ่ายประจำปีของศาลถูกลด ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีสามารถเสนอขอของงบประมาณไปยังรัฐสภาได้โดยตรงและให้แนบร่างงบประมาณที่มีการแก้ไขปรับลดงบประมาณไปพร้อมด้วย กรณีนี้เป็นหลักประกันความเป็นอิสระด้านงบประมาณของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เพราะว่าในสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์จะมีทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านที่คอยสนับสนุนงบประมาณให้อีกทางหนึ่ง

(6) เหตุผลที่รัฐสภาได้จัดสรรงบประมาณให้กับศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีโดยตรงเมื่อมีการร้องขอเนื่องจากเกิดความเชื่อมั่น ความเชื่อถือ ความศรัทธาของประชาชนที่มีต่อศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ ดังนั้น ประชาชนจึงเป็นผู้ผลักดันงบประมาณให้

³⁹ Interview with Mr. Wagner, Head of the Administrative and Financial Department, The Constitutional Court of the Federal Republic of Germany, Karlsruhe, 11 April 2017.



ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์⁴⁰ อนึ่ง การชี้แจงเหตุผลความจำเป็นขอการขอรับการสนับสนุนการจัดสรรงบประมาณโดยตรงในกรณีนี้ บางครั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์อาจต้องไปชี้แจงต่อวุฒิสภาแห่งสหพันธ์ (Bundesrat) ด้วยตนเอง โดยปกติแล้วศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์จะได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีประมาณ 32 ล้านยูโรต่อปี

หากเปรียบเทียบกับศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้วพบว่าศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีความก้าวหน้าและมีอิสระจากฝ่ายบริหารในการขอรับการสนับสนุนงบประมาณมาก ทั้งนี้ เนื่องจากความเข้มแข็งและการได้รับความเชื่อมั่น ความเชื่อถือและความศรัทธาต่อประชาชน ประกอบกับได้มีกฎหมายงบประมาณโดยเฉพาะเรียกว่า รัฐบัญญัติว่าด้วยงบประมาณของสหพันธ์ ค.ศ. 1969 (Bundeshaushaltsordnung) ได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สามารถเสนอของบประมาณโดยตรงได้จากรัฐสภาเมื่องบประมาณถูกปรับลดหรือถูกเปลี่ยนแปลงโดยฝ่ายบริหาร จึงถือได้ว่าเป็นจุดแข็งและกลไกสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศอื่นไม่มี

3.2 การบริหารงานยุติธรรมของศาลรัฐธรรมนูญด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (E - Court)

3.2.1 หลักการสนับสนุนกระบวนการพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญให้รวดเร็ว

3.2.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม ดังนี้

1) แผนนโยบายแห่งรัฐ กล่าวคือ รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติและให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็วและไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร⁴¹

2) การปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรม กล่าวคือ ให้มีการกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมที่ชัดเจนเพื่อให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมโดยไม่ล่าช้า และมีกลไกช่วยเหลือประชาชนผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ รวมตลอดทั้งการสร้างกลไกเพื่อให้การบังคับการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม⁴²

⁴⁰ Interview with H.E. Professor Dr. Andreas Voßkuhle, The President of the Constitutional Court, The Constitutional Court of the Federal Republic of Germany, Karlsruhe, 11 April 2017.

⁴¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 68.

⁴² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 257 ง.ด้านกระบวนการยุติธรรม (1).

3) การกำหนดกรอบระยะเวลาพิจารณาวินิจฉัยคดีแล้วเสร็จ ได้แก่

(3.1) พิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายใน 15 วันนับแต่ได้รับความเห็นกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่าในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือ คณะกรรมการ สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในการใช้งบประมาณรายจ่ายหรือไม่⁴³

(3.2) พิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับคำขอกรณีคณะรัฐมนตรี ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าหนังสือสัญญาใดเป็นกรณีตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 178 วรรคสองและวรรคสามหรือไม่⁴⁴

(3.3) พิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องกรณีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม⁴⁵

(3.4) พิจารณาวินิจฉัยให้เสร็จภายใน 60 วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง กรณีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนด โดยต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมดเท่าที่มีอยู่⁴⁶

3.2.1.2 พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 ได้บัญญัติเกี่ยวกับเอกสารทางอิเล็กทรอนิกส์ เช่น

1) ห้ามปฏิเสธความมีผลผูกพันและการบังคับใช้ทางกฎหมายของข้อความนั้นอยู่ในรูปของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์⁴⁷

2) ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้การใดต้องทำเป็นหนังสือ มีหลักฐานเป็นหนังสือหรือมีเอกสารมาแสดง ถ้าได้มีข้อความขึ้นเป็นข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่สามารถเข้าถึงและนำกลับมาใช้ได้โดยความหมายไม่เปลี่ยนแปลง ให้ถือว่าข้อความนั้นได้ทำเป็นหนังสือ มีหลักฐานเป็นหนังสือหรือมีเอกสารมาแสดงแล้ว⁴⁸

3) ห้ามมิให้ปฏิเสธการรับฟังข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์เป็นพยานหลักฐานในกระบวนการพิจารณาตามกฎหมายทั้งในคดีแพ่ง คดีอาญาหรือคดีอื่นใดเพียงเพราะเหตุว่าเป็นข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์⁴⁹

4) ในกรณีที่บุคคลพึงลงลายมือชื่อในหนังสือ ให้ถือว่าข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์นั้นมีการลงลายมือชื่อแล้ว ถ้าใช้วิธีการที่สามารถระบุเจ้าของลายมือชื่อและสามารถแสดงได้ว่าเจ้าของลายมือชื่อรับรองข้อความในข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์นั้นว่าเป็นของตน และวิธีการดังกล่าวเป็น

⁴³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 144 วรรคสองและวรรคสาม.

⁴⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 178 วรรคท้าย.

⁴⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 256 (9).

⁴⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 173 วรรคสองและวรรคท้าย.

⁴⁷ พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 มาตรา 7.

⁴⁸ พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 มาตรา 8.

⁴⁹ พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 มาตรา 11.



วิธีการที่เชื่อถือได้โดยเหมาะสมกับวัตถุประสงค์ของการสร้าง หรือส่งข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์โดยคำนึงถึงพฤติการณ์แวดล้อมหรือข้อตกลงของคู่กรณี⁵⁰

3.2.2 แนวทางการนำระบบศาลอิเล็กทรอนิกส์ (E - Court) มาใช้กับศาลรัฐธรรมนูญไทย

3.2.2.1 การบัญญัติการบริหารงานศาลโดยใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์ไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาความของศาลรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ หากเปรียบเทียบกับศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลีแล้วจะมีกฎหมายเรียกว่า รัฐบัญญัติ ศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลี ค.ศ. 2011 มาตรา 76 บัญญัติเกี่ยวกับรูปแบบและโครงสร้างการใช้เอกสารอิเล็กทรอนิกส์ มาตรา 77 บัญญัติเกี่ยวกับลายเซ็นต่ออิเล็กทรอนิกส์ของคู่กรณีหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง และมาตรา 78 บัญญัติเกี่ยวกับเอกสารต่าง ๆ ที่ศาลได้บันทึกในระบบอิเล็กทรอนิกส์และการยืนยันความถูกต้องของเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ว่าถูกต้องตามต้นฉบับจริงภายใน 2 สัปดาห์หลังจากคู่กรณีได้รับเอกสาร ดังนั้น การมีกฎหมายที่บัญญัติการใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์โดยเฉพาะของศาลรัฐธรรมนูญจึงมีความจำเป็นในการรองรับด้วยมาตรการทางกฎหมาย

3.2.2.2 การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารงานศาลโดยใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์ของศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญจัดทำแผนยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบศาลอิเล็กทรอนิกส์ (E - Court) ไว้ล่วงหน้า 10 ปี เพื่อดำเนินการวางระบบต่าง ๆ ที่สำคัญ คือ

- 1) ระบบบูรณาการข้อมูลคดี (E - Database)
- 2) ระบบการยื่นส่งคำร้อง คำสั่ง และเอกสารอื่น โดยสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (E - Filing)
- 3) ระบบการบันทึกการพิจารณาคดีโดยสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (E - Hearing)
- 4) ระบบการจัดเก็บสำนวนคดีและข้อมูลคดีโดยสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (E - Case File)
- 5) ระบบห้องพิจารณาคดีอิเล็กทรอนิกส์ (E - Courtroom)
- 6) ระบบการบริหารจัดการคดีอิเล็กทรอนิกส์ (E - Case Management System)

3.2.2.3 การกำหนดขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารงานโดยใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์ 10 ปี หากเปรียบเทียบกับศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลีแล้ว นอกจากได้กำหนดแผนการเตรียมการจัดตั้งระบบศาลอิเล็กทรอนิกส์ไว้เป็นเวลา 10 ปีแล้ว ยังให้ความสำคัญการกำหนดสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณด้านอิเล็กทรอนิกส์ (Ratio of IT Budget) เพิ่มขึ้นเป็นประจำทุกปีของงบประมาณทั้งหมดที่ได้รับ เช่น ปี ค.ศ. 2013 สัดส่วนงบประมาณด้าน IT ถึง 10.5% ของงบประมาณทั้งหมด เป็นต้น

เมื่อประมวลวิเคราะห์การบริหารงานยุติธรรมของศาลรัฐธรรมนูญด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (E - Court) แล้วพบว่าเพื่อให้สอดคล้องการปฏิบัติตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรมและไม่

⁵⁰ พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 มาตรา 9.

เลือกปฏิบัติและให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็วและไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร และเพื่อให้การบริหารจัดการคดีของศาลรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จตามกรอบเวลาที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ กล่าวคือ การพิจารณาวินิจฉัยกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือคณะกรรมการมีส่วนไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายหรือไม่ให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน การพิจารณาวินิจฉัยกรณีหนังสือสัญญาใดเป็นกรณีตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 178 วรรคสองและวรรคสามหรือไม่และกรณีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน รวมถึงการพิจารณาวินิจฉัยการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน ตลอดจนเพื่อให้เป็นไปตามแนวโน้มทิศทางการบริหารงานยุติธรรมของศาลในสากล เช่น ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี ศาลสูงสุดของสิงคโปร์ เป็นต้น ศาลรัฐธรรมนูญไทยต้องนำระบบศาลอิเล็กทรอนิกส์ (E - Court) มาใช้โดยจัดทำแผนยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบศาลอิเล็กทรอนิกส์ (E - Court) ไว้ล่วงหน้า 10 ปี โดยมีทั้งมาตรการทางกฎหมายที่มีกฎหมายเฉพาะรองรับเพื่อให้เกิดความชอบด้วยกฎหมายและมาตรการทางบริหารโดยการกำหนดขั้นตอนการบริหารงานและวางระบบต่าง ๆ ที่สำคัญประกอบด้วย ระบบการบูรณาการข้อมูลคดี (E - Database) ระบบการยื่นส่งคำร้อง คำสั่งและเอกสารอื่น โดยสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (E - Filing) ระบบการบันทึกการพิจารณาคดีโดยสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (E - Hearing) ระบบการจัดเก็บสำนวนคดี และข้อมูลคดีโดยสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (E - Case File) ระบบห้องพิจารณาคดีอิเล็กทรอนิกส์ (E - Courtroom) และระบบการบริหารจัดการคดีอิเล็กทรอนิกส์ (E - Case Management System)

4. ส่วนสุดท้าย บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 บทสรุป

4.1.1 ด้านสถานะและบุคลากรของศาลรัฐธรรมนูญ

4.1.1.1 สถานะขององค์กร กล่าวคือ ต้องมีความสอดคล้องกับสภาพสังคมและวัฒนธรรม ตลอดจนพัฒนาการขององค์กรที่ทำหน้าที่พิทักษ์รัฐธรรมนูญและการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายของประเทศไทยที่มีพัฒนาการมาหลายรูปแบบไม่ว่าจะเป็นสภาผู้แทนราษฎร ศาลฎีกา คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญตามลำดับ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 จนถึงปัจจุบันรวมถึงทิศทางขององค์กรที่ทำหน้าที่พิทักษ์รัฐธรรมนูญและการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายของทั่วโลกในสากล ด้วยเหตุผลดังกล่าว องค์กรที่ถือว่ามีความเหมาะสมกับประเทศไทยเพื่อให้การบริหารงานยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญมีประสิทธิภาพคือองค์กรที่มีสถานะหรือรูปแบบเป็นศาลรัฐธรรมนูญ (The Constitutional Court)



4.1.1.2 บุคลากรขององค์กร กล่าวคือ

1) คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติโครงสร้างของศาลรัฐธรรมนูญมีที่มาจาก 2 ส่วนคือ มาจากการคัดเลือกขององค์กรศาล และมาจากคณะกรรมการสรรหาประเด็นเกี่ยวกับมาจากคณะกรรมการสรรหาที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้สัดส่วนผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์มีจำนวน 1 คน ขณะที่สัดส่วนผู้ทรงคุณวุฒิมายังจากผู้รับหรือเคยรับราชการมีจำนวน 2 คน ไม่มีความเหมาะสม เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลพิเศษที่ต้องมีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายมหาชนจำนวนมากเพื่อให้สอดคล้องกับหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้สอดคล้องกับหน้าที่และความรับผิดชอบดังกล่าวโดยเพิ่มจำนวนผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์เป็น 2 คน และลดจำนวนผู้รับหรือเคยรับราชการลงเป็น 1 คน การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หากส่งผลให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่งทันทีย่อมถือได้ว่าเป็นการละเมิดหลักความเป็นอิสระของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ขัดต่อหลักสุจริตและหลักความมั่นคงในหน้าที่การงาน ด้วยเหตุผลดังกล่าว ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มีคุณสมบัติและมาจากกระบวนการสรรหาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ย่อมมีสิทธิที่จะดำรงตำแหน่งต่อเนื่องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้และย่อมมีสิทธิดำรงตำแหน่งตามวาระเดิม 9 ปีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เพียงวาระเดียว

2) คณะผู้สนับสนุนการปฏิบัติงานของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ การทำหน้าที่ของคณะผู้สนับสนุนการปฏิบัติงานของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไทยทั้งที่ขึ้นตรงต่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและขึ้นตรงต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญยังไม่ได้เป็นระบบเท่าที่ควรเพราะขึ้นอยู่กับดุลพินิจของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคนว่าได้ว่าวงแนวทางการปฏิบัติงานอย่างไร เช่น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางท่านได้ว่าวงระบบการประชุมปรึกษาหารือทั้งทางคดีและทางบริหารไว้เป็นประจำเดือนอย่างต่อเนื่อง ตุลาการบางท่านอาจนัดประชุมเฉพาะกรณีที่มีคดีสำคัญ ๆ หรือ ตุลาการบางท่านอาจมอบหมายงานให้ไปปฏิบัติงานที่หน่วยงานสังกัดเดิมก็ได้ แต่อย่างไรก็ตาม กรณีของข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญจะทำหน้าที่ตามภารกิจและตำแหน่งที่รับผิดชอบ (Job Description) เกี่ยวกับงานด้านธุรการคดี การเสนอความเห็นทางคดีการค้นคว้ากฎหมายและบรรทัดฐานคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญซึ่งถือว่าการปฏิบัติราชการประจำ

4.1.2 ด้านวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ

4.1.2.1 หลักการค้นหาความจริงโดยระบบไต่สวน (Inquisitorial System) และหลักการให้มีตุลาการผู้รับผิดชอบสำนวน (Rapporteur Judge) กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญต้องยึดหลักการใช้วิธีพิจารณาความระบบไต่สวนอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแสวงหา

ความจริงให้ปรากฏด้วยวิธีการและความเชี่ยวชาญตลอดจนประสบการณ์ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และตุลาการผู้รับผิดชอบสำนวนมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อระบบศาลพิเศษ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น เพราะว่าเป็นการสร้างระบบการถ่วงดุลระหว่างองค์กรและตุลาการผู้รับผิดชอบสำนวนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเชิงเนื้อหาของคดีรัฐธรรมนูญและเป็นการวางระบบในการยกย่องคำวินิจฉัยที่เหตุผลของคำวินิจฉัยในแต่ละคดีจะมีลักษณะเป็นการกระจายความคิดเห็นมากยิ่งขึ้น

4.1.2.2 หลักการละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ (Contempt of Court)

กล่าวคือหลักการละเมิดอำนาจศาล (Contempt of Court) มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ศาลสามารถดำเนินกระบวนการบริหารการพิจารณาคดีต่อไปได้และการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต้องได้รับการปฏิบัติภายใต้กรอบของวินัยที่ได้รับการคุ้มครองและปลอดภัย

4.1.3 ด้านการบริหารงานยุติธรรม

4.1.3.1 หลักประกันการได้รับและการจัดสรรงบประมาณ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติว่า “ให้ศาลแต่ละศาลยกเว้นศาลทหาร มีหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น โดยให้มีหัวหน้าหน่วยงานคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา ขึ้นตรงต่อประธานของแต่ละศาล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ดังนั้น เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีความเป็นอิสระเกี่ยวกับการได้รับและจัดสรรงบประมาณอย่างแท้จริง จึงต้องมีกฎหมายเฉพาะของศาลรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกันกับศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

4.1.3.2 การบริหารงานยุติธรรมของศาลรัฐธรรมนูญด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (E - Court) กล่าวคือ นอกจากจะมีพระราชบัญญัติธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับทั่วไปแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญไทยจะต้องบัญญัติหลักการและวัตถุประสงค์รองรับไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 เป็นการเฉพาะของศาลรัฐธรรมนูญ

4.2 ข้อเสนอแนะ

ด้วยบทสรุปทั้ง 3 ด้านดังกล่าวคือ ด้านสถานะและบุคลากรของศาลรัฐธรรมนูญ ด้านวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญและด้านการบริหารงานยุติธรรม เพื่อให้บรรลุผลเป็นรูปธรรม มีข้อเสนอแนะประกอบด้วยมาตรการทางกฎหมายและมาตรการทางบริหาร ดังนี้

4.2.1 ด้านมาตรการทางกฎหมาย กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับบทบัญญัติว่าด้วยประเด็นสำคัญต่าง ๆ ได้แก่



4.2.1.1 โครงสร้างของศาลรัฐธรรมนูญ โดยแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เกี่ยวกับโครงสร้างของศาลรัฐธรรมนูญ คือ ร่างมาตรา 200/1 (3) “ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ซึ่งได้รับการสรรหาจากผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีและยังมีผลงานทางวิชาการเป็นที่ประจักษ์จำนวนสองคน” และร่างมาตรา 200/2 (5) “ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับการสรรหาจากผู้รับหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าหรือตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีสูงสุดมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี จำนวนหนึ่งคน”

4.2.1.2 งบประมาณและเทคโนโลยี โดยแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. เกี่ยวกับประเด็น ดังนี้

1) หลักประกันการได้รับและการจัดสรรงบประมาณ คือ ร่างมาตรา 40/1 “เพื่อประกันความมีอิสระของศาลในการพัฒนาการบริหารกระบวนการยุติธรรม ให้ศาลมีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการงบประมาณเพื่อให้ศาลอาจเสนอและได้รับการจัดสรรงบประมาณต่อรัฐสภาได้โดยตรงกรณีที่ฝ่ายบริหารตัดงบประมาณโดยไม่มีเหตุผลอันควร ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

2) หลักการบริหารงานยุติธรรมของศาลด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (E - Court) คือ ร่างมาตรา 41/1 “เพื่อให้ศาลมีมาตรฐานและสมรรถนะสูงในการบริหารจัดการคดีให้รวดเร็วทันสมัยและเป็นระบบ ให้ศาลมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการบริหารจัดการคดีด้วยอิเล็กทรอนิกส์อย่างน้อยประกอบด้วยระบบสารบรรณคดีอิเล็กทรอนิกส์ ระบบจ่ายสำนวนอิเล็กทรอนิกส์ ระบบการยื่นฟ้องคดีอิเล็กทรอนิกส์ ระบบนัดไต่สวน ระบบส่งคำคู่ความและเอกสารต่าง ๆ ระบบจัดเก็บสำนวนคดีและบริการประชาชนและระบบอื่น ๆ”

4.2.1.3 การบริหารจัดการคดี โดยแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. เกี่ยวกับประเด็น ดังนี้

1) การพิจารณาคดีให้ใช้ระบบไต่สวน (Inquisitorial System) คือ ร่างมาตรา 27 “การพิจารณาคดีให้ใช้ระบบไต่สวนโดยให้ศาลมีหน้าที่และอำนาจค้นหาความจริงแท้ มิได้จำกัดการพิสูจน์อยู่ที่การเสนอพยานหลักฐานของคู่กรณีเท่านั้น และมีได้มีการตัดบทพยานหลักฐานที่เด็ดขาด ให้ศาลรับฟังพยานหลักฐานได้ทุกประการจนถึงวันสุดท้ายของการสืบพยานหลักฐาน เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติห้ามรับฟังไว้โดยเฉพาะ”

วรรคสอง “การพิจารณาของศาลต้องเป็นไปด้วยความรวดเร็วตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญ”

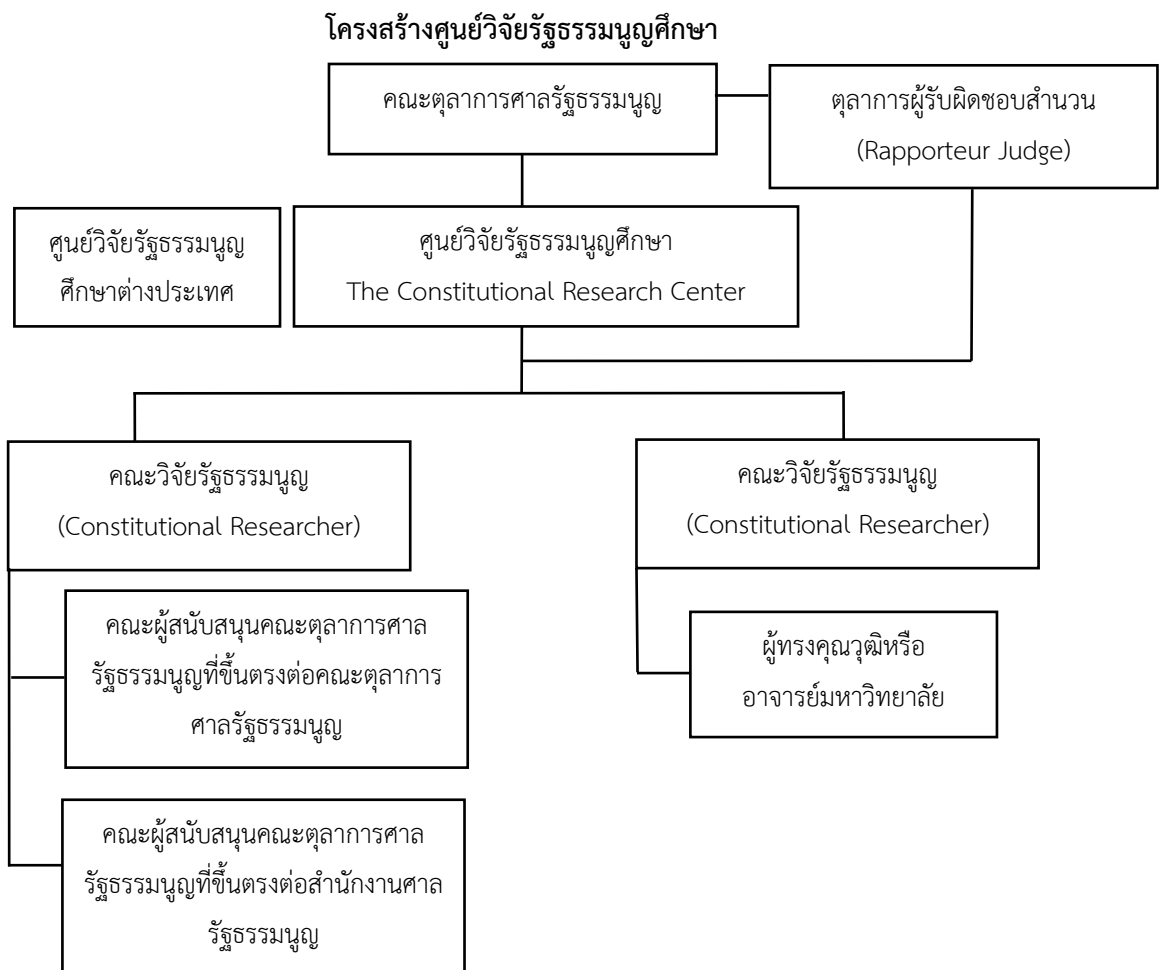
วรรคท้าย “เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ศาลมีอำนาจอาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำได้ตลอดจนความเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ”

2) การให้มีตุลาการผู้รับผิดชอบสำนวน (Rapporteur Judge) คือ ร่างมาตรา 57/1 “กรณีมีคำร้องขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยเรื่องใดและศาลได้มีมติรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยแล้ว ให้ประธานศาลรัฐธรรมนูญแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคนใดคนหนึ่งเป็นตุลาการ

ผู้รับผิดชอบสำนวนตามข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการผู้รับผิดชอบสำนวนมีหน้าที่และอำนาจศึกษา ค้นคว้าและเสนอความเห็นของตนต่อที่ประชุมคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญก่อนวันลงมติว่าตนมีความเห็นตามประเด็นแห่งคดีพร้อมด้วยเหตุผล รวมถึงการยกร่างคำวินิจฉัยและการอ่านคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ”

4.2.2 ด้านมาตรการทางบริหาร กล่าวคือ การจัดตั้งศูนย์วิจัยรัฐธรรมนูญศึกษา (The Constitutional Research Study Center) และการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารงานยุติธรรมของศาลรัฐธรรมนูญด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (E - Court) ได้แก่

4.2.2.1 การจัดตั้งศูนย์วิจัยรัฐธรรมนูญศึกษา





โครงสร้างของศูนย์วิจัยรัฐธรรมนูญศึกษา ประกอบด้วย

- (1) ผู้สนับสนุนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ที่ปรึกษาประธานและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ที่ขึ้นตรงต่อประธานและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคน
- (2) ผู้เชี่ยวชาญประจำตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ขึ้นตรงต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญทุกคน
- (3) ผู้อำนวยการศูนย์วิจัยรัฐธรรมนูญศึกษาและข้าราชการในสังกัดที่ขึ้นตรงต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญทุกคน โดยให้ผู้อำนวยการศูนย์วิจัยรัฐธรรมนูญศึกษาเป็นข้าราชการระดับผู้ทรงคุณวุฒิหรือระดับ 10 เดิม
- (4) มีสถานที่ตั้งและสิ่งอำนวยความสะดวกอย่างเป็นเอกเทศของคณะผู้ปฏิบัติงานตามข้อ (1), (2) และ (3) ทั้งนี้ โดยการยกฐานะจากกลุ่มวิจัยและพัฒนารัฐธรรมนูญเดิมเป็นศูนย์วิจัยรัฐธรรมนูญศึกษาใหม่

4.2.2.2 การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารงานยุติธรรมของศาลรัฐธรรมนูญด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (E - Court) โดยวางแผนระยะยาวไว้ 10 ปี ขอรับการสนับสนุนงบประมาณเพื่อดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าว โดยเป็นงบประมาณผูกพันต่อเนื่อง 10 ปี โดยวางระบบต่าง ๆ เพื่อดำเนินการในแต่ละปีประกอบด้วย 6 ระดับ คือ

- 1) ระบบบูรณาการข้อมูลคดี (E - Database)
- 2) ระบบการยื่นคำร้อง คำสั่ง และเอกสารอื่นโดยสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (E - Filing)
- 3) ระบบการบันทึกการพิจารณาคดีโดยสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (E - Hearing)
- 4) ระบบการจัดเก็บสำนวนคดีและข้อมูลคดีโดยสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (E - Case File)
- 5) ระบบห้องพิจารณาคดีอิเล็กทรอนิกส์ (E - Courtroom)
- 6) ระบบการบริหารจัดการคดีอิเล็กทรอนิกส์ (E - Case Management System)

ด้วยข้อเสนอแนะดังกล่าว จะส่งผลต่อการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมของศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อผดุงไว้ซึ่งความยุติธรรม การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ และการบริหารจัดการคดีรัฐธรรมนูญในระดับสากลซึ่งจะก่อให้เกิดความเชื่อถือ ศรัทธาของประชาชนได้ในที่สุด