



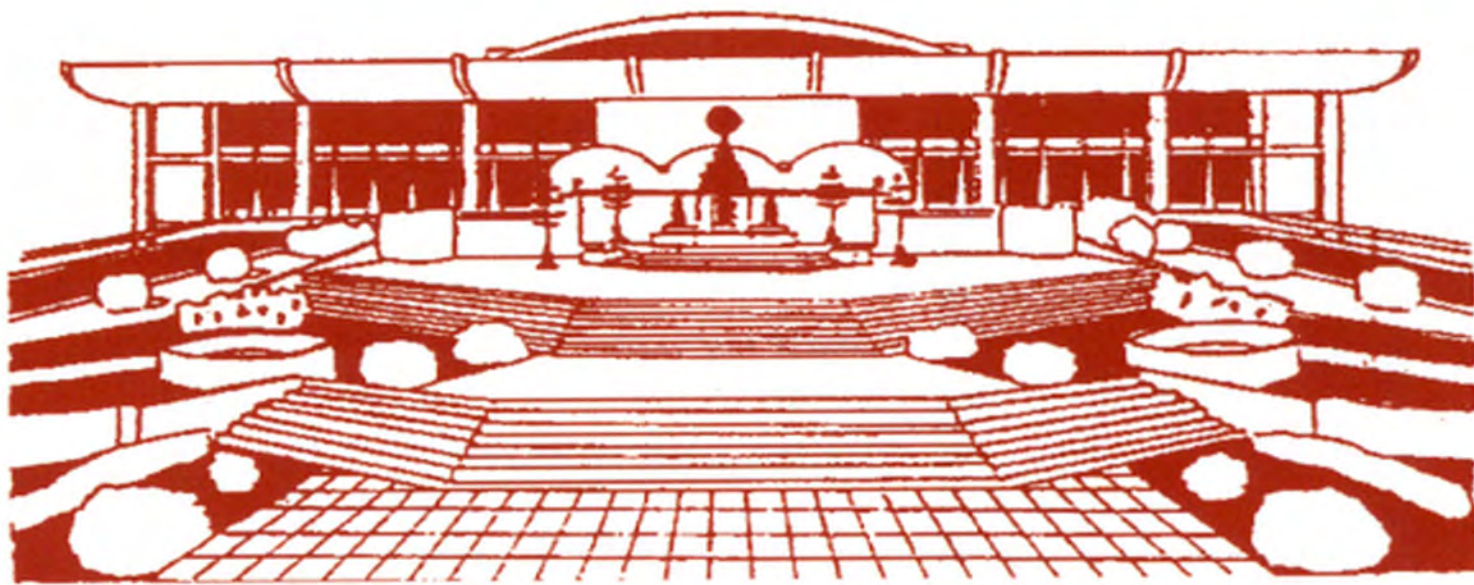
รัฐสภาสาร

ฉบับปรับปรุง

ปีที่ ๔๖ ฉบับที่ ๘ เดือน สิงหาคม ๒๕๔๑



Legislative Institutional Repository of Thailand



รัฐสภา



Legislative Institutional Repository of Thailand

ที่ปรึกษา

ศาสตราจารย์ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล

นายมนตรี ตันทวิรัตน์

นายทวี พวงทะวาย

บรรณาธิการ

นายศุภพงศ์ ขจรศิลป์

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางปรียาวดี พระทอง

ผู้จัดการ

นางนุศรี ชัยสุวรรณ

เหรียญก

นายประวิช ตั้งใจมั่น

กองบรรณาธิการ

นายจินดา เจริญพรรณ

นางสาวรัชณี อังตระกูล

นายบุญเรือง นูรภัคดี

นายวีระพันธ์ มุขสมบัติ

นายอัครเมศวร์ ทองนวล

นายสมบัติ ทวีศิลป์

นางอัจฉรา จุฬินยง

นางสาวพรรณพร ปิเจริญกิจ

นางสาวอรทัย แสนบุตร

นางสาวอารีวรรณ พูลทรัพย์

นางสาวจุฬีวรรณ เต็มผล

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน

นายก้องเกียรติ ผือโย

นายกิตติชาติ สัมพันธ์นิรันดร

ฝ่ายธุรการ

นางอำไพ กันเกษแก้ว

นางภักนี คงสมจิตต์

นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์

นางสาวโสภี คำมัน

พิมพ์ที่

กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศั
2540 ได้บัญญัติให้มีศาลรัฐธรรมนูญขึ้นมาเพื่อ

- วินิจฉัยประเด็นข้อขัดแย้ง ระหว่างรัฐธรรมนูญ
กับกฎหมายอื่น

- วินิจฉัยปัญหาเรื่องขอบเขตอำนาจขององ
ทางการเมืองต่าง ๆ

- วินิจฉัยเรื่องการขาดคุณสมบัติ หรือมีลัก
ต้องห้ามของกรรมการการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส
วุฒิสภาและรัฐมนตรี

- วินิจฉัยเกี่ยวกับมติหรือข้อบังคับของพ
การเมืองที่ขัดหรือแย้งกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

การจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญในครั้งนี้มีบุคคลหลาย
รวมทั้งนักวิชาการที่ให้ความสนใจ และได้ติดตามการปฏิบัติงาน
ศาลรัฐธรรมนูญต่อไปว่าจะมีประสิทธิภาพเพียงใด

ดังนั้นรัฐสภาสารฉบับนี้จึงได้นำบทความในอีกแง่มุม
ของ นายมานิตย์ จุมปา ที่ได้เขียนเกี่ยวกับเรื่องศาลรัฐธรรมนูญ
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาเสนอ
ท่านผู้อ่าน รวมทั้งเรื่องการปฏิรูปการเมือง : ความสำเร็จอยู่
หรือระบบ ของนายประยุทธ์ หงษ์ทองคำ และเรื่องที
งบประมาณแบบใดในการบริหารการเงินแบบกระจายอำนาจ
พ.อ. วิน คุณประเสริฐ เพื่อให้ศึกษาค้นคว้าต่อไป



LIART

บรรณาธิการ

Legislative Institutional Repository of Thailand

สารบัญ

บทความ

ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

1

โดย มานิตย์ จุมปา

ปฏิรูปการเมือง : ความสำเร็จอยู่ที่คนหรือระบบ

99

โดย ประหยัด ทงษ์ทองคำ

จะใช้งบประมาณแบบใดในการบริหารการเงินแบบกระจายอำนาจ

113

โดย พ.อ. วิน คุณประเสริฐ

สรุปข่าว

127

โดย ฝ่ายผลิตเอกสารรัฐสภา

ประกาศสำนักงาน

คำสั่งสภาผู้แทนราษฎร ที่ 20/2541 เรื่อง บรรจุข้าราชการรัฐสภาสามัญ

141

ประกาศสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง แต่งตั้งข้าราชการรัฐสภาสามัญ

142



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



2 กรกฎาคม 2541

นายโสภณ เพชรสว่าง รองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่ 1 ให้การต้อนรับคณะคนไทยในออสเตรเลีย จำนวน 25 คน พร้อมรับฟังการบรรยายสรุปเกี่ยวกับรัฐสภาไทย ณ ห้องเฉพาะกิจ อาคารรัฐสภา 1

3 กรกฎาคม 2541

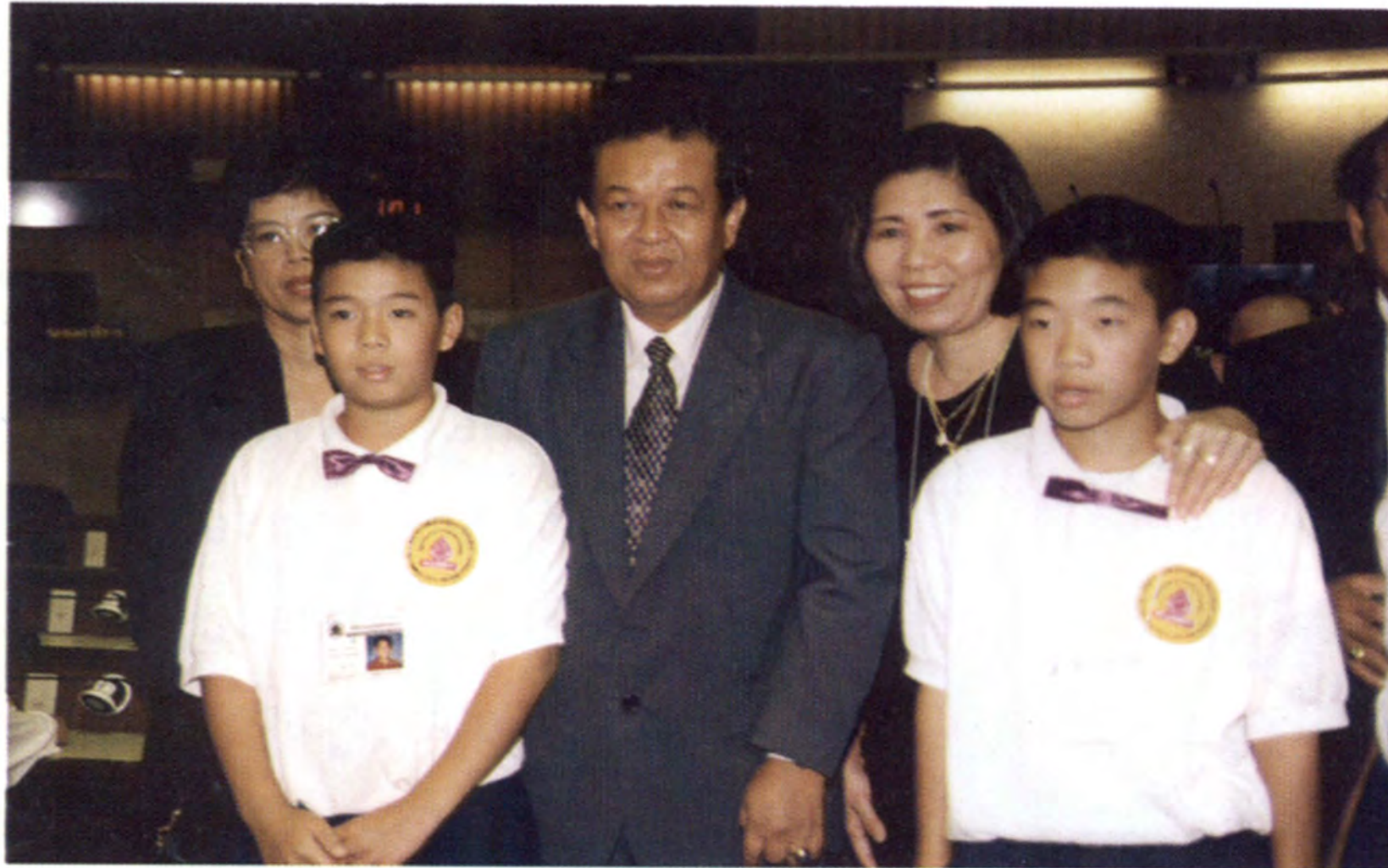
นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานในพิธีเปิดการสัมมนาเรื่อง วิกฤตคอมพิวเตอร์ ปี 2000 : ผลกระทบต่อประชาชน ณ ห้องประชุมกรมการ 213-216 อาคาร





7 กรกฎาคม 2541

นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานในพิธีเปิด สัมมนาเรื่อง เยาวชนกับรัฐธรรมนูญใหม่ ณ ห้องประชุมคณะกรรมการ 213-216 อาคารรัฐสภา 2



13 กรกฎาคม 2541

เวลา 10.00 นาฬิกา นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานรัฐสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎร ให้การต้อนรับคณะเยาวชนไทยในโครงการเยาวชนไทยในสหรัฐอเมริกาเยือนแผ่นดินแม่ ครั้งที่ 2 ณ ห้องประชุมรัฐสภา

13 กรกฎาคม 2541

เวลา 14.00 นาฬิกา ศาสตราจารย์ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ให้การรับรองคณะบุคคลจาก CANADIAN INTERNATIONAL DEVELOPMENT AGENCY (CIDA/SEAFILD) และจากสถานเอกอัครราชทูตแคนาดาประจำประเทศไทย ณ ห้องรับรอง 1





14 กรกฎาคม 2541

นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานรัฐสภา และ ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานในพิธีเปิด สัมมนาเรื่อง - การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ณ ห้องประชุมกรมการ 213 - 216 อาคาร รัฐสภา 2



16 กรกฎาคม 2541

เวลา 10.00 นาฬิกา นายโสภณ เพชรสว่าง รองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่ 1 ให้การรับรอง Dr. Hans - Achim Roll ผู้เชี่ยวชาญชาวเยอรมัน ณ ห้องรับรอง 1 อาคารรัฐสภา 1

17 กรกฎาคม 2541

นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานรัฐสภา และ ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานในพิธี เปิด สัมมนา เรื่อง "เสียงสะท้อนจากสตรีมุสลิม กับ รัฐธรรมนูญใหม่" ณ ห้องประชุมกรมการ 213 - 216 อาคารรัฐสภา 2



20 กรกฎาคม 2541

นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานรัฐสภา และ ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานในพิธีเปิดการ พิkobรม และบรรยายพิเศษเรื่อง ผลกระทบของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ต่อ การปฏิบัติงานในหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ณ ห้องประชุมกรมการ 213 - 216 อาคาร





21 กรกฎาคม 2541

นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานรัฐสภา และ
ประธานสภาผู้แทนราษฎร ให้การรับรอง
Hans - Achim Roll ผู้เชี่ยวชาญชาวเยอรมัน
ณ ห้องรับรอง 1 อาคารรัฐสภา 1

22 กรกฎาคม 2541

นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานรัฐสภา และ
ประธานสภาผู้แทนราษฎร ให้การต้อนรับ
คณะนายทหารนักเรียนโรงเรียนเสนาธิการ
ทหารบก และคณะอาจารย์ ณ ห้องรับรองพิเศษ
ชั้น 2 อาคารรัฐสภา 2



22 กรกฎาคม 2541

นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานรัฐสภา และ
ประธานสภาผู้แทนราษฎร ให้การต้อนรับ
คณะผู้นำศาสนาและผู้นำท้องถิ่นจังหวัดชายแดน
ภาคใต้ ณ ห้องรับรองพิเศษ ชั้น 2 อาคารรัฐสภา 2

29 กรกฎาคม 2541

นายโสภณ เพชรสว่าง รองประธานสภา ผู้
แทนราษฎร คนที่ 1 ให้การรับรอง นายรี ชัมโร
เอกอัครราชทูตสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชน
เกาหลีประจำประเทศไทย เนื่องในโอกาสที่จะพ้นจาก
หน้าที่ ณ ห้องรับรอง 1 อาคารรัฐสภา 1





ศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

โดย..... มานิตย์ จุมปา *



1. บทนำ

ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นองค์กรที่พัฒนามาจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

นับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร มีการบัญญัติไว้ว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด กฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญ ย่อมเป็นกฎหมายที่ไม่สมบูรณ์ และให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีสิทธิเด็ดขาดในการตีความรัฐธรรมนูญ แต่รัฐธรรมนูญได้ทิ้งไว้เป็นปัญหาว่าใครเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยในกรณีที่มีการปรับใช้กฎหมายแก้ไขเท็จจริงซึ่งทำให้เกิดปัญหาขึ้นว่า ศาลยุติธรรมจะเป็นผู้ชี้ขาดได้หรือไม่ว่ากฎหมายใดขัดรัฐธรรมนูญ เพราะเมื่อกฎหมายใดขัดรัฐธรรมนูญ กฎหมายนั้นก็ไม่มีผลใช้บังคับตั้งแต่ต้น

ปัญหาข้างต้นมีคำตอบในคำพิพากษาฎีกาที่ 1/2489 (คดีอาชญากรรมสงคราม) ข้อเท็จจริงในคดีนี้มีว่า ในสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศญี่ปุ่นได้ยกทัพเข้ารุกรานประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทย จอมพลแปลก พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีได้นำประเทศไทยเข้าทำสัญญาร่วมรบกับฝ่ายญี่ปุ่น โดยประเทศไทยได้ประกาศสงครามกับอังกฤษและสหรัฐอเมริกาเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2485 ต่อมาเมื่อสงครามโลกยุติลงก็ได้ประกาศพระบรมราชโองการ ประกาศสันติภาพ เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2488 ว่าการประกาศสงครามที่

* น.บ. (เกียรติยศอันดับหนึ่ง) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, น.บ.ท., น.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย





ผ่านมาเป็นโมฆะเพราะขัดต่อเจตนาแท้จริงของประชาชน และเมื่อได้จัดตั้งรัฐบาลซึ่งมี ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. 2488 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติให้การกระทำที่จะกล่าวต่อไปนี้ไม่ว่าจะได้อำนาจไว้ก่อน หรือหลังวันใช้กฎหมายนี้เป็นอาชญากรรมสงครามและมีความผิด กล่าวคือ

(1) ทำการติดต่อ วางแผนการศึก เพื่อทำสงครามรุกรานหรือกระทำการโดยสมัครใจเข้าร่วมสงครามกับผู้ทำสงครามรุกราน หรือโฆษณาชักชวนให้บุคคลเห็นดีเห็นชอบในการกระทำของผู้ทำสงครามรุกราน

(2) ละเมิดกฎหมายจารีตประเพณีในการทำสงคราม คือปฏิบัติมิชอบธรรมต่อทหารที่ตกเป็นเชลย จัดส่งพลเรือนไปเป็นทาส ฆ่าผู้ที่ถูกจับเป็นประกัน ทำลายบ้านเมืองโดยไม่จำเป็นสำหรับการทหาร

(3) การทำการละเมิดต่อมนุษยธรรม คือ กดขี่ข่มเหงในการเมือง ทางเศรษฐกิจหรือศาสนา

(4) กระทำโดยสมัครใจเข้าร่วมมือกับผู้ทำสงครามรุกราน คือชี้ช่องทางให้ทำการยึดหรือครอบครองทรัพย์สินของผู้อื่นโดยไม่ชอบธรรม หรือสืบ หรือให้ความลับ หรือความรู้อันเป็นอุปการะ แก่การกระทำสงคราม ของผู้ทำสงครามรุกราน

โดยผู้กระทำผิดเป็นอาชญากรรมสงคราม ต้องระวางโทษประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิตหรือจำคุกไม่เกินยี่สิบปี รับทรัพย์สินสมบัติส่วนตัว และให้ศาลพิพากษาเพิกถอนสิทธิออกเสียงตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งมีกำหนดสิบสองปีนับแต่วันพ้นโทษด้วย

หลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงครามแล้ว ได้มีการจับกุมบุคคลหลายคนแล้วฟ้องขอให้ศาลลงโทษ ซึ่งศาลฎีกาวินิจฉัยไว้ว่า พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. 2488 เฉพาะที่บัญญัติลงโทษการกระทำก่อนวันใช้กฎหมายนี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นโมฆะ โดยปรากฏเหตุผลในคดีนี้ว่า แม้รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดว่าใครจะเป็นผู้มีอำนาจแสดงว่ากฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญเป็นโมฆะได้ แต่ศาลฎีกาเห็นว่าศาลมีอำนาจดังกล่าว ด้วยเหตุผล 3 ประการดังนี้



ประการแรก ศาลเป็นผู้ใช้กฎหมายตามรัฐธรรมนูญมาตรา 68 ฉะนั้น การที่จะดูว่าอะไรเป็นกฎหมาย คือเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับได้หรือไม่ ย่อมเป็นอำนาจของศาล เพราะถ้าศาลไม่มีอำนาจพิจารณาตุ ศาลก็ย่อมไม่รู้ว่าอะไรเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับได้หรือไม่ และศาลจะดำเนินการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามกฎหมายได้อย่างไร

ประการที่สอง การปกครองระบบรัฐธรรมนูญของเราแบ่งอำนาจเป็นสามประเภท คืออำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ แต่ละอำนาจย่อมมีอำนาจยับยั้งและกำกับควบคุมกันอยู่ซึ่งเป็นหลักประกันในความมั่นคง เมื่อสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีอำนาจนิติบัญญัติออกกฎหมายมาแล้ว ศาลซึ่งมีอำนาจทางฝ่ายตุลาการต้องปฏิบัติตามแต่ในขณะเดียวกัน ถ้าสภาผู้แทนราษฎรออกกฎหมายมาไม่ถูกต้องกับรัฐธรรมนูญ หรือขัดกับรัฐธรรมนูญ ศาลก็มีอำนาจแสดงความเห็นในสิ่งที่ไม่ถูกต้องนั้นได้

ประการที่สาม เมื่อมีรัฐธรรมนูญมาตรา 61 ไว้แล้วเช่นนี้ ก็จำเป็นต้องมีองค์กรผู้มีอำนาจชี้ขาดว่ากฎหมายบทใดขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ มิฉะนั้นมาตรา 61 นี้ก็จะไม่มีผลกฎหมายนั้นสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ออกมาเองจะกลับไปให้สภาผู้แทนราษฎรชี้ขาดว่าเป็นกฎหมายดีหรือไม่ ได้อย่างไร หรือจะว่าทางฝ่ายบริหารมีอำนาจชี้ขาดก็ไม่ได้ เพราะการวินิจฉัยกฎหมายไม่ใช่เรื่องของฝ่ายบริหาร เช่นนี้ใครเล่าจะมีอำนาจนอกจากศาล ศาลเป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นไว้ สำหรับให้ความยุติธรรมเป็นการบำบัดทุกข์ร้อนให้แก่ประชาชน บุคคลทั้งหลายย่อมคาดหวังในความยุติธรรมของศาลเป็นที่ตั้งและก็เมื่อมีบทกฎหมายอันออกมาตัดเสรีภาพ และขัดต่อรัฐธรรมนูญเช่นนี้จะไม่ให้ศาลมีอำนาจแสดงออกเพื่อให้และปกป้องความยุติธรรมให้แก่บุคคลผู้เกี่ยวข้อง หรือหากศาลไม่ประสงค์จะเข้าไปวินิจฉัยถึงกิจการของทางฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ก็ไม่มีความจะหลีกเลี่ยงได้ในกรณีเช่นนี้

เหตุผลที่ศาลฎีกาให้ไว้ข้างต้นนี้ คล้ายคลึงกับเหตุผลที่ศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาให้ไว้ในคดีระหว่างมาร์บิวรี และแมดิสัน (Marbury V. Madison) ซึ่งมีปัญหาเบื้องต้นคือรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา กำหนดว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด กฎหมายอื่นจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายรัฐธรรมนูญไม่ได้ แต่ไม่ได้บัญญัติว่าแล้วใครจะเป็นผู้วินิจฉัยว่า



กฎหมายนั้น ๆ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ในที่สุดศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกาก็วินิจฉัยว่า ศาลควรจะ เป็นผู้วินิจฉัย

ในคดีระหว่าง Marbury V. Madison มีข้อเท็จจริงว่า ในปี ค.ศ. 1801 (พ.ศ. 2344) ในคืนสุดท้ายที่จอห์น อัดัมส์ อยู่ในตำแหน่งประธานาธิบดีได้ลงนามแต่งตั้งสมาชิกจาก พรรค Federalists จำนวน 42 นาย ซึ่งเป็นพรรคที่พ่ายแพ้ในการเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ตุลาการ แต่หนังสือแต่งตั้งบางฉบับได้หายไปไม่ปรากฏว่าได้มีการประทับตราเพื่อให้ใช้ บังคับได้ ในบรรดาหนังสือแต่งตั้งที่ไม่มีการประทับตรา มีหนังสือที่แต่งตั้งให้วิลเลียม มาร์บริวรี เป็นตุลาการศาลประจำกรุงวอชิงตัน ดี.ซี. รวมอยู่ด้วย พรรครีพับลิกันของโธมัส เจฟเฟอร์สัน ซึ่งได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งและได้เป็นประธานาธิบดีต่อจากอัดัมส์ แค้นเคืองการแต่งตั้งตุลาการเหล่านี้ของประธานาธิบดีอัดัมส์ยิ่งนัก เพราะเห็นว่าเป็นการฉวยโอกาสแต่งตั้งในคืนสุดท้ายแห่งการดำรงตำแหน่ง เมื่อตนเข้ารับตำแหน่งจึงไม่ยอมประทับตราเพื่อให้การแต่งตั้งที่อัดัมส์ ทำค้างไว้ไม่สมบูรณ์ ต่อมาวิลเลียม มาร์บริวรียื่นฟ้องต่อศาลสูงสุดสหรัฐ เพื่อให้ศาลออกหมายสั่งให้เจมส์ เมดิสัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศคนใหม่ส่งมอบตำแหน่งตุลาการที่ประธานาธิบดีคนก่อนได้แต่งตั้งตนไว้ จอห์นแมแชล ซึ่งเป็นประธานศาลสูงสุดตั้งประเด็นไว้ในคำพิพากษาเมื่อ ค.ศ. 1803 ว่า

- (1) มาร์บริวรีมีสิทธิตามกฎหมายที่จะได้รับตำแหน่งดังกล่าวหรือไม่ ซึ่งก็ได้วินิจฉัยว่ามีสิทธิ
- (2) คำสั่งศาลที่ให้มีการคืนตำแหน่งให้มาร์บริวรี มีผลบังคับตามสิทธิของเขาหรือไม่ ซึ่งวินิจฉัยว่า มี
- (3) ศาลมีอำนาจออกหมายบังคับให้คืนตำแหน่งดังว่านี้ได้หรือไม่ ศาลวินิจฉัยว่า ไม่มี ทั้งนี้โดยการวินิจฉัย รัฐบัญญัติตุลาการ ค.ศ. 1789 ในส่วนที่บัญญัติให้อำนาจศาลในการออกหมายบังคับฝ่ายบริหารได้ใช้บังคับไม่ได้ เนื่องจากขัดต่อรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของแผ่นดิน และเมื่อรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติว่าองค์กรใดมีอำนาจวินิจฉัย ศาลย่อมมีอำนาจวินิจฉัยด้วยเหตุผลที่ว่า



ประการแรก การวินิจฉัยเช่นนี้เป็นอำนาจตุลาการ

ประการที่สอง เมื่อการกระทำที่ศาลเห็นว่าขัดรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติหรือเป็นการกระทำของฝ่ายบริหารแล้ว จะส่งเรื่องนี้กลับไปให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารได้อย่างไร จึงต้องให้ฝ่ายตุลาการซึ่งเป็นกลาง เป็นผู้วินิจฉัย

ประการที่สาม ศาลมีหน้าที่ใช้กฎหมายจึงอยู่ในฐานะที่จะรู้ว่าสิ่งใดเป็นกฎหมายหรือไม่เป็นกฎหมายเมื่อกฎหมายหรือการกระทำนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ สิ่งนั้นก็ไม่ใช่ช่วยกฎหมาย¹

อนึ่ง คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1/2489 ในคดีอาชญากรรมสงคราม ได้ก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวในหมู่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้น โดยต่างพากันเห็นว่าการที่ศาลฎีกาตัดสินว่ากฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเป็นโมฆะนั้น เป็นการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เพราะถ้อยคำที่ว่าสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเด็ดขาดในการตีความรัฐธรรมนูญชัดเจนอยู่ในตัว และเป็นการล่วงล้ำหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีหน้าที่ว่าควรให้มีกฎหมายหรือไม่ จนทำให้ต้องมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวน 7 คน เพื่อพิจารณาพฤติการณ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่าศาลมีอำนาจวินิจฉัยความสมบูรณ์ของพระราชบัญญัติหรือไม่ และได้ผลการพิจารณาออกมาว่า เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและที่มาของมาตราต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่าอำนาจการตีความรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดอยู่ที่สภาผู้แทนราษฎร ศาลจะอ้างอำนาจอื่นใดมาได้แย้งไม่ได้ส่วนคำพิพากษาของศาลฎีกาก็ถือว่าแล้วกันไป แต่สภาผู้แทนราษฎรต้องหาทางป้องกันมิให้เกิดปัญหานี้ขึ้นอีก²

¹ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ. (กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ, 2530), หน้า 689-690.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 702. และชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนาสานต์, "คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ : บทวิเคราะห์."



รายงานของคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวข้างต้นมีคุณค่าทางกฎหมายอย่างยิ่ง เพราะกรรมการที่ตั้งมาจำนวน 7 คน แต่มาปฏิบัติหน้าที่ได้เพียงจำนวน 5 คนนั้น ต่างก็เป็นผู้เชี่ยวชาญทางนิติศาสตร์ คือ พระยาเทพวิฑูร, พระยาวิกรมรัตนสุภาฯ, พระยานลราชสุวัจน์, พระยานิติศาสตร์ไพศาล และนายพิชานู บุลยง (เรอเน กียอง) ผู้เขียนจึงขอคัดบางส่วนของรายงานดังกล่าวมาแสดงไว้ ณ ที่นี้ด้วย

“.....ความคิดเห็นในรัฐธรรมนูญมาตรา 61-62 นั้น คงลงความได้ดังนี้ คือ บทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ จะมีความแย้งหรือขัดแก่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ เพราะจะต้องถือว่าเป็นโมฆะใช้บังคับไม่ได้ อย่างไรก็ตาม อาจมีกรณีที่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมีข้อความขัดแย้งไม่มีข้อสงสัยอย่างไรแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งจะใช้กฎหมายนั้นอาจลงความเห็นได้ว่า บทกฎหมายนั้นเป็นโมฆะหรือไม่ตามบทมาตรา 61 แต่ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องตีความแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว ในการที่จะวินิจฉัยว่าบทกฎหมายใดมีความแย้งหรือขัดแก่อรัฐธรรมนูญบทนั้น ๆ พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งใช้กฎหมายย่อมจักต้องขอให้สภาผู้แทนราษฎรตีความหมายแห่งรัฐธรรมนูญเสียก่อน ตามมาตรา 62 เพราะเหตุว่า สภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเด็ดขาดในการตีความรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการนี้ทราบอยู่เหมือนกันว่า คำว่า “เด็ดขาด” ตามมาตรา 62 อาจมีความหมายได้เป็น 2 ประการคือ

(ก) บางคนมีความเห็นว่า คำว่า “เด็ดขาด” ในที่นี้มีความหมายว่าในกรณีที่มีข้อพิพาทโต้เถียงกันถึงความหมายแห่งบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญแล้ว สภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดและในที่สุดที่จะตีความหมายนั้น ๆ เมื่อเกิดความจำเป็นขึ้น แต่สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ชี้ขาดในที่สุดและเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ชี้ขาดตีความเป็นประการใดแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่อื่นจำเป็นต้องปฏิบัติตาม

(ข) บางคนมีความเห็นว่า คำว่า “เด็ดขาด” หมายความว่า อำนาจตีความแห่งรัฐธรรมนูญ เป็นอำนาจเฉพาะโดยลำพังของสภาผู้แทนราษฎร ผลก็คือว่า ในทางบริหารก็ดี ในทางตุลาการก็ดี หรือในทางอื่นใดก็ดี เมื่อเกิดความจำเป็นต้องตีความแห่งข้อความใดใน



รัฐธรรมนูญแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่อื่นใด (เช่น ศาลยุติธรรม เป็นต้น) ควรดการพิจารณา คตินั้นไว้แล้วขอให้สภาผู้แทนราษฎรตีความหมายเสียก่อน และควรปฏิบัติตามคำตีความ ของสภาผู้แทนราษฎรที่ให้มา

เราอาจกล่าวได้ว่า เบื้องแรกปัญหาในที่นี้เป็นปัญหาในภาษาคำพูดยิ่งกว่าปัญหา ข้อกฎหมาย นักปราชญ์ในทางภาษาคูเหมื่อนจะพูดได้ดีกว่านักกฎหมายในความหมายอัน ถูกต้องของคำว่า “เด็ดขาด” ในภาษาไทยนี้

คณะกรรมการแม้จะเป็นแต่เพียงนักกฎหมายก็ดี ก็ได้พยายามอย่างดีที่สุดตาม ความรู้ความชำนาญในถ้อยคำภาษาที่ใช้แล้ว และลงความเห็นเป็นเอกฉันท์ว่า ความ หมายที่แท้จริงของคำว่า “เด็ดขาด” นั้นเป็นอย่างไรในข้อ (ข) กล่าวคือ เป็นอำนาจเฉพาะ โดยลำพังของสภาผู้แทนราษฎรแต่ผู้เดียวที่จะตีความแห่งรัฐธรรมนูญ

ถ้อยคำภาษาทั้งหลายในโลกนี้ย่อมมีบางคำที่มีความหมายได้เป็นสองทางต่างกัน (คำซึ่งเข้าใจได้ 2 นัยหรือคำกำกวม) เมื่อเช่นนี้ก็จำต้องล้วงถึงความตั้งใจของผู้เขียนแห่ง เอกสารนั้น ๆ เพื่อให้แลเห็นแสงแห่งความหมายที่ตั้งใจไว้

สำหรับมาตรา 62 นี้ คณะกรรมการได้พยายามค้นหาความตั้งใจประสงค์ของผู้ ร่างรัฐธรรมนูญ

โดยเหตุผลเหล่านี้คณะกรรมการขอกล่าวทำวถึงคำกล่าวทักของนาย อาร์. บี. สตีเวนส์ ที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศลงวันที่ 24 กันยายน 2475 ในเอกสารนี้ นาย สตีเวนส์ได้แนะนำให้เติมมาตรา 62 ลงในรัฐธรรมนูญ (ซึ่งร่างเดิมหาได้บัญญัติความข้อนี้ ไว้ไม่) โดยชี้ให้เห็นว่า “บทมาตรานี้ (มาตรา 61) ก่อให้เกิดเป็นปัญหาอันสำคัญยิ่งว่าใครจะ เป็นผู้ม้ออำนาจที่ขาดว่าบทกฎหมายใดขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญลาย ลักษณะอักษรของสหปาสีรัฐอเมริกัน เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลซึ่งผลในบางกรณีมีว่า กฎหมายบางฉบับที่สภาองเกรสเห็นว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว แต่ศาลกลับวินิจฉัยชี้ ขาดว่าเป็นกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยเหตุนี้ นายสตีเวนส์จึงแนะนำให้ตัดมาตรา 61 นั้นออกเสีย หรือมิฉะนั้นก็ควรบัญญัติให้ชัดเจนไปว่า รัฐสภาผู้เดียวเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด



ว่ากฎหมายฉบับหนึ่งฉบับใดขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่” ซึ่งในที่สุดอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้เติมมาตรา 62 ลงไป ตามที่ปรากฏอยู่ ณ บัดนี้

ต่อมาเมื่อร่างรัฐธรรมนูญได้ถูกนำเสนอปรึกษาในสภาผู้แทนราษฎรนั้น มีคำแถลงการณ์ประกอบส่งมาด้วย มีความว่า ฯลฯ สิทธิในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญนี้อยู่แก่สภาเป็นอันเด็ดขาดทั้งนี้เพราะเหตุว่าธรรมนูญการปกครองนั้นหาเหมือนกฎหมายอื่น ๆ ไม่ ต่างประเทศหลายประเทศเขาให้อำนาจนี้แก่สภาเหมือนกัน ฯลฯ

นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการได้ค้นพบการอภิปรายร่างรัฐธรรมนูญ (มาตรา 62) ตามฉบับที่กไว้ ในรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2476 ปรากฏว่าประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้อภิปรายว่า “ปัญหาเรื่องตีความรัฐธรรมนูญนี้ ในต่างประเทศเขาให้สภาเป็นผู้มีสิทธิเด็ดขาด เว้นแต่อเมริกา”

ตามที่กล่าวข้างบนนี้ได้ผลลัพธ์ว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้ตกลงเลือกนโยบายที่จะให้การตีความแห่งรัฐธรรมนูญตกแก่ฝ่ายนิติบัญญัติ (สภาผู้แทนราษฎร) เป็นเอกสิทธิ์อย่างเช่นรัฐธรรมนูญสวีเดน โปรตุเกส อูรุกวัย และฝรั่งเศส ฯลฯ

โดยเหตุผลดังกล่าวมานี้จะเห็นได้ว่า มีคณะกรรมาธิการวินิจฉัยถึงคำว่า “เด็ดขาด” หมายความว่า เป็นอำนาจโดยเฉพาะสงวนไว้ให้แก่สภาผู้แทนราษฎรในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญนั้น ได้รับความสนับสนุนจากนโยบายตามความตั้งใจของผู้ร่างรัฐธรรมนูญเอง และซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ตกลงตามร่างมาตรา 62 ที่ปรากฏอยู่นั้น

เหตุผลจากการตีความคำว่า “เด็ดขาด” นี้ จึงไม่มีความจำเป็นหรือมีคุณค่าอันใดที่จะโต้เถียงกันต่อไป และข้อสงสัยในทางกฎหมายที่จะทำให้การตีความแห่งรัฐธรรมนูญตกเป็นอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่อื่น (รวมทั้งศาลด้วย) จึงหมดไป การโต้เถียงใด ๆ ต่อไปย่อมฟังไม่ได้”³

³ ไพโรจน์ ชัยนาม, “ตุลาการรัฐธรรมนูญฯ “ ในรัฐธรรมนูญ. บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519), หน้า 68-70.





จากเหตุดังกล่าวข้างต้นนี้เองในการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 จึงได้เพิ่มเติมเรื่อง “คณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญ” เพื่อให้ทำหน้าที่ชี้ขาดว่ากฎหมายใดขัดรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 จึงเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการรัฐธรรมนูญขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ตีความว่ากฎหมายใดขัดรัฐธรรมนูญ ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอีก 6 ฉบับก็ได้บัญญัติให้มีสถาบันตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นมา คือ ฉบับ พ.ศ. 2492, 2496, 2511, 2517, 2521 และ 2534

เมื่อพิจารณาถึงการกำเนิดของคณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญของประเทศไทยแล้วจะเห็นว่า น่าจะเป็นไปด้วยเหตุบังเอิญมากกว่าการที่เกิดขึ้นเพราะผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้มองเห็นประโยชน์จากการนำสถาบันตุลาการรัฐธรรมนูญมาใช้ในการพัฒนาระบบประชาธิปไตย⁴ อันต่างจากการกำเนิดของศาลรัฐธรรมนูญในต่างประเทศที่ต้องตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นเพราะขาดความเชื่อถือในหลักความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภาและกลไกที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังที่ได้มีผู้อธิบายถึงวิวัฒนาการของศาลรัฐธรรมนูญในต่างประเทศไว้ว่า

“ศาลรัฐธรรมนูญเป็นสถาบันที่ได้รับการยอมรับและนำมาใช้ในการเขียนรัฐธรรมนูญสำหรับประเทศในยุโรปหลังสงครามโลกครั้งที่สองโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศเยอรมัน อิตาลีและออสเตรเลีย จริงอยู่สาเหตุและประโยชน์ของการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญอาจมีได้หลายประการ เช่นในประเทศที่เป็นสหรัฐ มีสาเหตุมาจากความจำเป็นต้องมืองค์กรชี้ขาดในกรณีเกิดการขัดแย้งระหว่างรัฐ (State) กับสหรัฐ (Federal State) เกี่ยวกับขอบเขตอำนาจและสิทธิของแต่ละฝ่าย หรือในประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ก็มีสาเหตุแตกต่างกันไป สาเหตุสำคัญอันหนึ่งที่ทำให้ประเทศในยุโรปนำศาลรัฐธรรมนูญมาใช้ก็คือ ประเทศเหล่านั้นเกือบทั้งหมดใช้ระบบการปกครองใน

⁴อมร จันทรสมนุญ, “ศาลรัฐธรรมนูญ (หรือตุลาการรัฐธรรมนูญ)”, ในครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์จิตติ ติงศภัทิย์, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537 หน้า 168.



ระบบรัฐสภา Parliamentary System ขาดความเชื่อถือในหลักความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภาและกลไกที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและมองเห็นอันตรายที่เกิดขึ้นจาก “เผด็จการของรัฐสภา” เพราะในระบบรัฐสภาที่มีพรรคการเมืองที่มีสมาชิกควบคุมเสียงข้างมากในสภาและในขณะเดียวกันก็เป็นพรรคการเมืองที่เป็น “รัฐบาล” ด้วยนั้น พรรคการเมืองเหล่านี้จะเอาอำนาจเข้าไว้กับตนเองและบิดเบือนการใช้อำนาจ การคอร์รัปชันและการรวมอำนาจเข้าไว้กับพรรคการเมืองฝ่ายข้างมากทำให้เกิดความเสื่อมในการบริหารประเทศ และเป็นสาเหตุส่วนใหญ่ที่ทำให้เกิดสงครามโลกครั้งที่สอง ดังนั้น หลังสงครามโลกครั้งที่สอง นักวิชาการและนักการเมืองที่มีสายตาไกลจึงได้ปรับปรุงการเขียนรัฐธรรมนูญ โดยอาศัยหลักวิชาการและสังคมวิทยา ศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็น “องค์กรหนึ่ง” ที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้นำมาใช้ประโยชน์เพื่อการถ่วงดุลกับอำนาจเผด็จการ (โดยพรรคการเมืองฝ่ายข้างมาก) ในรัฐสภา”⁵

แนวความคิดของประเทศในยุโรปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญนี้ได้รับแรงบันดาลใจมาจากบทบาทของศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาในคดี Marbury V. Madison โดยในแง่องค์กรศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกามีการบัญญัติระบบผู้พิพากษาศาลสูงสุดทั้งวิธีการคัดเลือกและการแต่งตั้งโดยวิธีการเฉพาะที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แยกออกจากระบบการแต่งตั้งผู้พิพากษาในระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและทางแพ่ง นักกฎหมายของประเทศในยุโรปจึงนำเรื่องดังกล่าวมาพัฒนาจัดตั้ง “ศาลรัฐธรรมนูญ” ที่มีระบบผู้พิพากษาและวิธีพิจารณาความเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรมธรรมดา⁶

สำหรับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของประเทศไทยนั้น รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับก็ได้ลอก ๆ กัน ต่อ ๆ มา ทำให้สถาบันตุลาการรัฐธรรมนูญไทยมีปัญหามากมาย⁷ โดยเฉพาะ

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 169.

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 170.

⁷ ดู อมร จันทรสมนุญ, “ศาลรัฐธรรมนูญ (หรือตุลาการรัฐธรรมนูญ)”, หน้า 173-197. และสมคิด เลิศไพฑูรย์, ตุลาการรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2536), หน้า 31-50



ที่สำคัญคือตุลาการรัฐธรรมนูญขาดอิสระและตกอยู่ใต้อิทธิพล กล่าวคือ องค์ประกอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไทยมักมีการกำหนดให้ตำแหน่งประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา ซึ่งเป็นตำแหน่งทางการเมือง เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่งซึ่งมักถูกมองว่าขาดความเป็นกลาง อีกทั้งยังกำหนดให้ประธานศาลฎีกา และอัยการสูงสุด ซึ่งเป็นข้าราชการประจำเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่ง ซึ่งทั้งสองตำแหน่งนี้ก็มิงานประจำของตนเองอยู่แล้ว ประกอบกับตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ขาดคดีรัฐธรรมนูญที่สำคัญ ๆ โดยเฉพาะปัญหาว่าร่างพระราชบัญญัติหรือกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญและปัญหาอื่น ๆ เช่น สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐมนตรีสิ้นสุดลงหรือไม่ ลักษณะงานเช่นนี้จึงทำให้ตุลาการรัฐธรรมนูญแตกต่างจากศาลหรือองค์กรที่ขาดข้อพิพาทอื่น กล่าวคือ เป็นองค์กรที่ขาดปัญหาสำคัญทางรัฐธรรมนูญ ดังนั้นเมื่อพิจารณาพื้นฐานขององค์กรที่ขาดตุลาการรัฐธรรมนูญต้องที่ขาด คือ ปัญหารัฐธรรมนูญซึ่งเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการเมืองอย่างลึกซึ้งแล้ว ตุลาการรัฐธรรมนูญก็มีลักษณะเป็น “ศาล” แต่เมื่อพิจารณาปัญหาที่ตุลาการรัฐธรรมนูญต้องที่ขาด คือ ปัญหารัฐธรรมนูญซึ่งเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการเมืองอย่างลึกซึ้งแล้วตุลาการรัฐธรรมนูญก็มีลักษณะเป็นองค์กรทางการเมืองที่ที่ขาดปัญหาทางการเมือง แต่ทั้งนี้ลักษณะผสมระหว่างความเป็น “ศาล” กับ “องค์กรทางการเมือง” เช่นนี้เป็นลักษณะของตุลาการรัฐธรรมนูญหรือศาลรัฐธรรมนูญทั่วโลก⁸ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของตุลาการรัฐธรรมนูญที่ต้องเป็นผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐสภาในการตรากฎหมาย การดำเนินการต่าง ๆ ที่สำคัญว่าถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ ตุลาการรัฐธรรมนูญจึงควรมีลักษณะเป็น “ศาลรัฐธรรมนูญ” มากกว่าองค์กรทางการเมืองอย่างที่เป็นอยู่ในอดีต รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงเปลี่ยนชื่อ “ตุลาการรัฐธรรมนูญ” เป็น “ศาลรัฐธรรมนูญ” พร้อมทั้งปรับปรุงองค์กรให้มีองค์ประกอบจากผู้มีคุณสมบัติเหมาะสม ดัดองค์ประกอบที่มาจากผู้ดำรงตำแหน่งออกไป และกำหนดที่มาของ

⁸ รายงานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 สภาผู้แทนราษฎร เล่ม 1 มิถุนายน 2536, หน้า 54.



ตุลาการรัฐธรรมนูญให้เชื่อมโยงกับรัฐสภา โดยมีมาตรการคุ้มครองไม่ให้เกิดการเชื่อมโยงให้
ความเห็นชอบโดยสภานั้นกลายเป็นเรื่องการเมืองของพรรคการเมือง นอกจากนั้น ยังมี
บทบัญญัติให้ตุลาการรัฐธรรมนูญมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง อำนาจหน้าที่ของศาล
รัฐธรรมนูญนั้นจึงเพิ่มมากขึ้น ตลอดจนศาลรัฐธรรมนูญจะต้องมีหน่วยตุลาการที่เป็นอิสระ
เพื่อไม่ให้ฝ่ายอื่นเข้ามาครอบงำหน่วยตุลาการนี้ได้

อย่างไรก็ตาม การที่รัฐธรรมนูญเปลี่ยนชื่อตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นศาลรัฐธรรมนูญ
นี้ได้มีความเห็นแย้งในขณะที่มีการร่างรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

(1) คณะกรรมการศึกษาและวิเคราะห์ร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับศาลเพื่อ
ประโยชน์แก่ประชาชน (ก.ร.ค.) ซึ่งตั้งตามคำสั่งศาลฎีกาที่ 40/2540 มีความเห็นว่า

“3. สถานะของศาลรัฐธรรมนูญไม่ใช่ศาลทั้งไม่ควรมีสถานะเป็นศาล การที่
เรียกว่า “ศาลรัฐธรรมนูญ” จึงไม่เหมาะสม ทั้งนี้เพราะมีลักษณะการทำงานเป็นองค์กรทาง
การเมือง และการจัดรูปแบบองค์กรเป็นศาล จะทำให้มองว่าศาลเข้าไปก้าวล่วงงานฝ่าย
นิติบัญญัติ

3.1 งานในอำนาจหน้าที่โดยหลักเป็นการให้คำปรึกษาหรือความเห็นใน
เรื่องต่าง ๆ ซึ่งมีใช่การวินิจฉัยการระงับข้อพิพาททางคดีเช่นเดียวกับศาล

3.2 โครงสร้างหลักที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญไม่แตกต่าง
จากของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งถูกวิจารณ์ว่ามีลักษณะเป็นองค์กรทางการเมืองมาก
กว่าศาล

3.3 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่มีสภาพบังคับอย่างแท้จริง

3.4 องค์ประกอบของตุลาการรัฐธรรมนูญและที่มาตลอดจนคุณสมบัติมีจุด
เกาะเกี่ยวทางการเมืองสูงมากจนอาจมองได้ว่า ขาดความเป็นกลางทางการเมือง นอกจากนี้
นี้กระบวนการสรรหาและเลือกสรรตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้สร้างหลักประกันเรื่อง
ความเป็นอิสระ เพราะไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการป้องกันมิให้อำนาจทางการเมืองเข้า
มาแทรกแซง

3.5 ผลของการจัดองค์การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในรูป “ศาล” จะทำให้มองว่าศาลเข้าไปก้าวก้าวยางงานของฝ่ายนิติบัญญัติ อาจเกิดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับสถาบันศาลเป็นการย้อนไปสู่ปัญหาที่ประเทศไทยเคยประสบมาแล้วในอดีตจนทำให้ต้องจัดตั้งคณะกรรมการรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรทางการเมืองขึ้นเพื่อแก้ปัญหา”⁹

(2) คณะกรรมการติดตามศึกษาบทบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของวุฒิสภา ซึ่งได้รับแต่งตั้งตามคำสั่งวุฒิสภาที่ 5/2540 มีความเห็นว่า

“1. การใช้ชื่อว่า “ศาลรัฐธรรมนูญ” อาจจะไม่เหมาะสมเพราะงานในอำนาจหน้าที่ส่วนใหญ่เป็นการวินิจฉัยในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งมีใช้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาล เรื่องในกรณีต่าง ๆ ที่กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัย เช่น ตามมาตรา 96 มาตรา 219 มาตรา 262 มาตรา 263 และมาตรา 264 นั้นล้วนเป็นเรื่องที่คณะกรรมการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีอำนาจวินิจฉัยอยู่แล้วหรือเป็นกรณีใกล้เคียงกับเรื่องดังกล่าว หากใช้ชื่อว่า “คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ” และอยู่ในหมวดที่ว่าด้วย “ตุลาการรัฐธรรมนูญ” เช่นเดิมจะเหมาะสมกว่า”¹⁰

2. องค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ

ในอดีตที่ผ่านมาองค์ประกอบของคณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญ ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับมีโครงสร้างคล้าย ๆ กันดังนี้

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 กำหนดองค์ประกอบไว้ดังนี้

⁹ คณะกรรมการศึกษาและวิเคราะห์ร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับศาลเพื่อประโยชน์แก่ประชาชน (ก.ร.ศ.) รายงานการศึกษาและวิเคราะห์ร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับศาล. เอกสารโรเนียวเย็บเล่ม, 2540 หน้า 24-25.

¹⁰ คณะกรรมการติดตามศึกษาบทบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของวุฒิสภา, หลักการและสาระสำคัญรวมทั้งสรุปประเด็นข้อพิจารณาเบื้องต้นต่อบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่. เอกสารประกอบการสัมมนาวุฒิสภาวันที่ 23-24 สิงหาคม 2540 ณ โรงแรมดุสิตริสอร์ทพัตยา จังหวัดชลบุรี, หน้า 62.



- 1) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งขึ้นเป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญคนหนึ่ง
 - 2) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งขึ้นเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ 14 คน
- (2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2493 กำหนดองค์ประกอบไว้ดังนี้
- 1) ประธานวุฒิสภา เป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ
 - 2) ประธานสภาผู้แทน
 - 3) ประธานศาลฎีกา
 - 4) อธิบดีศาลอุทธรณ์
 - 5) อธิบดีกรมอัยการ
 - 6) ผู้ทรงคุณวุฒิในทางกฎหมายซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งขึ้นอีก 4 คน
- (3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2495 กำหนดองค์ประกอบไว้ดังนี้
- 1) ประธานศาลฎีกา เป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ
 - 2) อธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์
 - 3) อธิบดีกรมอัยการ
 - 4) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งขึ้นจำนวน 3 คน
- (4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 กำหนดองค์ประกอบไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492
- (5) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 กำหนดองค์ประกอบไว้ดังนี้
- 1) รัฐสภาเลือกผู้ทรงคุณวุฒิ 3 คน
 - 2) คณะรัฐมนตรี เลือกผู้ทรงคุณวุฒิ 3 คน
 - 3) คณะกรรมการตุลาการเลือกผู้ทรงคุณวุฒิ 3 คน
- (6) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 กำหนดองค์ประกอบไว้ดังนี้
- 1) ประธานรัฐสภา เป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ
 - 2) ประธานศาลฎีกา
 - 3) อธิบดีกรมอัยการ





4) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งขึ้นจำนวน 4 คน

(7) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 กำหนดองค์ประกอบไว้ดังนี้

1) ประธานรัฐสภา

2) ประธานสภาผู้แทนราษฎร

3) ประธานศาลฎีกา

4) อัยการสูงสุด

5) ผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์หรือรัฐศาสตร์อีก 6 คน ซึ่งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งสภาละ 3 คน

เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญ จะพบว่ารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2489 และ 2517 ตุลาการรัฐธรรมนูญจะประกอบไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิประเภทเดียว ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2496 มีผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ดำรงตำแหน่งโดยมีตำแหน่งมาจากฝ่ายตุลาการและอัยการ โดยไม่มีฝ่ายการเมือง แต่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2493, 2511, 2521 และ 2534 ประกอบทั้งผู้ดำรงตำแหน่งโดยมีตำแหน่งมาจากฝ่ายการเมือง และฝ่ายตุลาการ อีกทั้งยังเลือกมาจากผู้ทรงคุณวุฒิด้วย ซึ่งทำให้อาจกล่าวได้ว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญของประเทศไทยยังมีได้มีแนวความคิดที่จะจัดตั้งองค์การของศาลรัฐธรรมนูญตามรูปแบบของศาลรัฐธรรมนูญของประเทศที่พัฒนาแล้วแต่อย่างใด และมักจะเป็นการเขียนบทบัญญัติเรื่องนี้ขึ้นโดยลอกเลียน มาจากรัฐธรรมนูญของประเทศไทยฉบับก่อน ๆ และปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปตามความคิดเห็นเฉพาะกาลซึ่งเป็นความคิดชั่วคราวที่อยู่บนพื้นฐานของกลุ่มผลประโยชน์¹¹

องค์ประกอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการประจำเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่งได้รับการวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมากจากนักกฎหมายมหาชนว่าทำให้ตุลาการรัฐธรรมนูญขาดความเป็นอิสระ

¹¹ อมร จันทร์สมบูรณ์, "ศาลรัฐธรรมนูญ (หรือตุลาการรัฐธรรมนูญ)", หน้า 173.



และผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวก็มิได้มีหลักประกันใดที่จะรับรองว่ามีความเชี่ยวชาญทางรัฐธรรมนูญ อีกทั้งผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ มีงานประจำของตนอยู่แล้วทำให้ไม่อาจทำหน้าที่ตุลาการรัฐธรรมนูญได้เต็มที่โดยมีการแสดงความเห็นต่าง ๆ ไว้ดังต่อไปนี้

(1) “.....เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของวิธีการแต่งตั้งและอำนาจหน้าที่แล้วก็เห็นว่ามิใช่เป็นศาลธรรมดา แต่เป็นศาลทางการเมืองที่นำเอาประธานศาลฎีกา อธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์เข้าร่วมเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญด้วยก็ไม่ทำให้เปลี่ยนรูปความมุ่งหมายในทางการเมืองไป ตรงกันข้ามกลับเป็นการนำศาลเข้าไปพัวพันกับการเมืองด้วย”¹²

(2) “.....ประธานรัฐสภา (ประธานสภาผู้แทนราษฎร) ประธานวุฒิสภา ซึ่งทั้งสองตำแหน่งนี้เป็นตำแหน่งทางการเมือง ประธานศาลฎีกาและอัยการสูงสุด ซึ่งทั้งสองตำแหน่งหลังนี้เป็นตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่หลักของตนที่สำคัญอยู่แล้ว และไม่ใช่ว่าหลักประกันถึงความเชี่ยวชาญทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ ประกอบกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ในหลาย ๆ กรณีที่อาจจะขัดกันได้...”¹³

(3) “การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการดำรงตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญได้โดยตำแหน่ง.....มีลักษณะเป็นการคานผลประโยชน์ระหว่างอำนาจทั้งสามยิ่งกว่าจะมุ่งไว้ซึ่งความยุติธรรม”¹⁴

(4) “สำหรับตุลาการรัฐธรรมนูญผู้เป็นโดยตำแหน่งเช่นประธานสภา ประธานศาลฎีกา ฯลฯ นั้นก็เช่นกัน เมื่อตำแหน่งประจำมีอยู่ความเป็นกลางแม้จริงก็อาจมีผู้ยกขึ้นเป็นปัญหาได้ ในต่างประเทศจะมีข้อห้ามมิให้ตุลาการรัฐธรรมนูญดำรงตำแหน่งอื่นในขณะ

¹² ไพโรจน์ ชัยนาม, “ตุลาการรัฐธรรมนูญ”, รัฐศาสตร์นิเทศ ปีที่ 7 ฉบับที่ 3 ก.ค. 2515, หน้า 19

¹³ กมลชัย รัตนสกาววงศ์, ศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ, รายงานวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทย เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) (กรุงเทพฯ : สกว., 2538), หน้า 15.

¹⁴ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, “การใช้และตีความรัฐธรรมนูญ”, วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 19 ฉบับที่ 1 มีนาคม 2532, หน้า 28.

เดียวกันไว้เสมอ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของไทยจึงไม่มั่นคงเท่าที่ควร.....”¹⁵ “.....และยังมีบุคคลเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่งอีกเป็นจำนวนมากจนไม่อาจมั่นใจในความรู้ความสามารถเชิงกฎหมายรัฐธรรมนูญและความเป็นกลางได้เพียงพอในรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2489 และฉบับ พ.ศ. 2517 เคยเปิดกว้างให้แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิได้ ซึ่งดีกว่าฉบับอื่น ๆ แต่ยังไม่มียายละเอียดเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่เหมาะสมเพียงพอ หากจะให้ความสำคัญแก่องค์กรตุลาการรัฐธรรมนูญก็ควรที่จะทบทวนองค์ประกอบของสถาบันที่ใหม่”¹⁶

(5) “การกำหนดให้มีตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่งนับว่าขัดแย้งกับหลัก “ความเป็นอิสระ” ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นอย่างมากเพราะการที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีตัวแทนฝ่ายสภาเพื่อชี้แจงเหตุผลของฝ่ายสภาและตัวแทนของฝ่ายศาลเพื่อชี้แจงเหตุผลของศาลนั้นเท่ากับว่าทั้งตัวแทนฝ่ายสภาและตัวแทนฝ่ายศาลต่างก็มี “จุดยืน” ที่แน่นอนของตนแล้วในการเข้าร่วมประชุมคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ความเป็นอิสระจึงไม่มีนับตั้งแต่แรกเมื่อต่างฝ่ายต่างมีความคิดเห็นที่ “แน่นอน” ของตนเช่นนี้อยู่ที่การจะรับฟังความคิดเห็นหรือทรรศนะของอีกฝ่ายจึงเป็นไปได้ยาก”¹⁷

(6) “องค์ประกอบบุคคลในคณะตุลาการรัฐธรรมนูญควรจะมีนักการเมือง (ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาโดยตำแหน่ง) อยู่ด้วยหรือไม่ ประเด็นนี้เป็นประเด็นสำคัญที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจะต้องตกลงใจว่าจะให้องค์กรนี้เป็นองค์กรที่เป็นอิสระที่ใช้นิติปรัชญาทางกฎหมายมหาชน เพื่อชี้ขาดการขัดแย้งระหว่างกลุ่มการเมืองหรือพรรคการเมือง (ฝ่ายข้างมากและฝ่ายข้างน้อย) หรือไม่ และจะให้สถาบันตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นกลไกของความต่อเนื่องในระบบประชาธิปไตยหรือไม่ หรือจะให้องค์กรนี้มีลักษณะ

¹⁵ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, “การแบ่งแยกอำนาจกับการตีความรัฐธรรมนูญ.” วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 1 ตอน 1 สิงหาคม 2525, หน้า 409.

¹⁶ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ : บทวิเคราะห์.” หน้า 54.

¹⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์, ตุลาการรัฐธรรมนูญ, หน้า 34-35.



เป็นองค์กรทางการเมือง โครงสร้างการผสมส่วนตัวบุคคลระหว่างผู้ทรงคุณวุฒิกับฝ่ายการเมือง (โดยตำแหน่ง) ในอดีตที่ผ่านมาผู้เขียนเห็นว่าเป็นโครงสร้างที่ไม่เกิดผลดีแต่อย่างใด เพราะเป็นโครงสร้างที่ครึ่ง ๆ กลาง ๆ และไม่สามารถสร้างความรับผิดชอบในผลงาน (การวินิจฉัยชี้ขาด) ให้แก่บุคคลที่เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญได้”¹⁸

ความเห็นทางวิชาการข้างต้นก็ได้รับการยอมรับโดยในการร่างรัฐธรรมนูญ แต่ครั้งก็มีความพยายามของกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญที่จะให้มีการตัดองค์ประกอบของตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่งออกไป เช่น

(1) ในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 กรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญบางท่านได้เสนอความเห็นไว้ว่า

“หน้าที่สำคัญประการหนึ่งของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ คือ การวินิจฉัยว่ากฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งผู้ที่จะมาทำหน้าที่นี้ควรต้องมีอิสระในการวินิจฉัย และไม่อยู่ใต้อิทธิพลทางการเมือง จึงไม่สมควรที่จะให้ประธานสภาเข้ามาทำหน้าที่นี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญเพราะตำแหน่งประธานสภาผู้แทนราษฎรมาจากเสียงสนับสนุนทางด้านพรรคการเมือง มิใช่เพราะเหตุที่เป็นผู้มีความเที่ยงธรรม และอีกประการหนึ่ง ประธานสภาเกี่ยวข้องอยู่กับการพิจารณาออกกฎหมาย ถ้าเข้ามาร่วมเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ และมีกรณีที่จะต้องวินิจฉัยว่ากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ ก็เท่ากับว่าให้ผู้ใช้ส่วนร่วมในการออกกฎหมายนั้นมาเป็นผู้วินิจฉัยซึ่งไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง ฉะนั้น จึงควรตัดประธานสภาทั้ง 2 ซึ่งเป็นตัวแทนทางฝ่ายนิติบัญญัติออก แต่ให้อำนาจอธิปไตยเฉพาะเลือก และแต่งตั้งบุคคลอื่นเข้ามาทำหน้าที่เท่านั้น”¹⁹

¹⁸ อมร จันทรสุมบุรณ์, “ศาลรัฐธรรมนูญ (หรือตุลาการรัฐธรรมนูญ).” หน้า 189.

¹⁹ สวัสดิการสำนักงานเลขาธิการสภา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 พร้อมด้วยการศึกษาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2531), หน้า 350.



(2) ในรายงานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการมีความเห็นว่า

“.....ศาลรัฐธรรมนูญต่างจากศาลอื่นตรงที่เป็นศาลเดี่ยวที่เป็นศาลชั้นต้นและศาลสุดท้ายในคดีรัฐธรรมนูญผู้ที่จะเป็นผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญต้องมีคุณสมบัติที่เหมาะสมกับหน้าที่ คือ เป็นผู้เชี่ยวชาญในหลักกฎหมายมหาชน และเข้าใจสภาพการเมืองการปกครองเป็นอย่างดีทั้งต้องมีลักษณะที่สะท้อนความรู้สึกผิดชอบชั่วดี บริสุทธิ์ยุติธรรมในสังคมแต่ละยุคสมัยได้จริง จำนวนผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่ต้องมีมากเหมือนศาลอื่น ส่วนวิธีการได้มาก็ต้องมีลักษณะเปิดเผย มีความชอบธรรมและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย แต่ให้มีลักษณะเป็นการเมืองของพรรคการเมืองให้น้อยที่สุด.....

องค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญควรมีผู้พิพากษา 9 นาย (ตุลาการรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศสประเภทประจำมี 9 นาย ศาลฎีกาสหรัฐอเมริกามี 9 นาย) แต่ให้ตัดองค์ประกอบโดยตำแหน่งออกไป เพราะบางตำแหน่งเป็นตำแหน่งทางการเมือง (ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา) จะทำให้ศาลรัฐธรรมนูญมีความเป็น “องค์กรการเมือง” มากกว่า “ศาล” บางตำแหน่งเป็นตำแหน่งข้าราชการประจำซึ่งไม่ต้องรับผิดชอบต่อใคร (ประธานศาลฎีกา) หรืออยู่ในอำนาจบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร (อัยการสูงสุด) สำหรับคุณสมบัติของผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญควรระบุให้ผู้ทรงคุณวุฒิทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือสังคมศาสตร์ที่สำเร็จการศึกษาอย่างน้อยระดับปริญญาตรี และมีประสบการณ์ในการบริหารไม่ต่ำกว่าระดับรองอธิบดี หรือเทียบเท่า และต้องไม่ใช่ ข้าราชการประจำ”²⁰

จากความเห็นทางวิชาการต่าง ๆ ข้างต้นสรุปได้ว่า ต่างเห็นตรงกันว่าเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอิสระและทำงานอย่างมีประสิทธิภาพได้อย่างเต็มเวลา องค์ประกอบของ

²⁰ รายงานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เล่ม 1 มิถุนายน 2536, หน้า 57-58.



ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการประจำ แนวความคิดทางวิชาการดังกล่าวได้รับการตอบสนอง โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไว้ว่า ประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ 1 คน และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีก 14 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากบุคคลดังต่อไปนี้ (มาตรา 255)

(1) ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับจำนวน 5 คน

(2) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับจำนวน 2 คน

(3) ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ จำนวน 5 คน

(4) ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์ จำนวน 3 คน

องค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญปัจจุบัน ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ส่วนผู้พิพากษาและตุลาการนั้นแม้จะมีที่มาจากข้าราชการประจำแต่เมื่อมาดำรงตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองแล้วจะต้องลาออกจากตำแหน่งข้าราชการประจำก่อนจึงจะเริ่มปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ (มาตรา 258 วรรคสอง) จึงเป็นอันว่าองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญนี้ย่อมนำมาซึ่งหลักประกันความเป็นอิสระ ความเป็นกลาง และเวลาปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มเวลาได้ในระดับหนึ่ง

3. คุณลักษณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คุณลักษณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนี้ หมายถึง คุณสมบัติที่กำหนดไว้โดยมีความมุ่งหมายเฉพาะเพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญมีความเหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ²¹

²¹ อมร จันทรมนุญ, "ศาลรัฐธรรมนูญ (ตุลาการรัฐธรรมนูญ)", หน้า 185



บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญไทยที่ผ่านมากำหนดคุณลักษณะของตุลาการรัฐธรรมนูญไว้แตกต่างกัน แต่อาจจำแนกได้ 3 กลุ่ม ดังนี้

(1) รัฐธรรมนูญกำหนดให้ตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ แต่ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของตุลาการรัฐธรรมนูญไว้ ซึ่งทำให้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่แต่งตั้ง มีอำนาจอย่างกว้างในการที่จะสรรหาบุคคลใดก็ได้มาเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2489 และ 2517

(2) รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่งที่เป็นนักกฎหมาย แต่ในขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้องค์กรที่มีอำนาจแต่งตั้ง มีอำนาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ (ไม่ระบุว่าทรงคุณวุฒิด้านไหน) เพิ่มเติมได้อีก 3-4 คน ได้แก่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2495, 2511 และ 2521

(3) รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่งที่เป็นนักกฎหมาย แต่ในขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้องค์กรที่มีอำนาจแต่งตั้งมีอำนาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายหรือรัฐศาสตร์เพิ่มเติมได้อีก ได้แก่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 และ 2534

จากที่แสดงข้างต้นชี้ให้เห็นว่าแนวทางในการกำหนดคุณลักษณะของตุลาการรัฐธรรมนูญยังไม่แน่นอนในเรื่องเกี่ยวกับผู้ทรงคุณวุฒิ แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาก็มักจะตั้งผู้ทรงคุณวุฒิจากนักกฎหมาย ซึ่งในประเด็นนี้ได้มีผู้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า

“การที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของไทยประกอบไปด้วยนักกฎหมายส่วนใหญ่หรือทั้งหมดนั้น ถ้าพิจารณาอย่างผิวเผิน อาจสรุปว่าเป็นเรื่องที่ดีเพราะได้ “คนที่รู้ดีมาทำงานตรงกับเรื่องที่ดี” แต่ถ้าเราพิจารณาอย่างลึกซึ้งเราจะพบว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญนั้นมิใช่ศาลธรรมดา แต่เป็นศาลการเมือง นักกฎหมายที่รู้แต่กฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา จึงทำหน้าที่ในฐานะตุลาการรัฐธรรมนูญให้สมบูรณ์ได้ยาก กรณีดีความในรัฐธรรมนูญจะไม่เกิดขึ้นบ่อยครั้งนัก แต่โดยทั่วไปเป็นกรณีทีละเอ็ดด่อน และจำต้องอาศัยความรอบรู้อย่างกว้างขวางในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายทั่วไปของประเทศ หน้าที่ของตุลาการรัฐธรรมนูญมิได้มีแต่เฉพาะวินิจฉัยการขัดกันของกฎหมายเท่านั้น แต่มีหน้าที่อื่น ๆ เช่น



....การวินิจฉัยคุณสมบัติของสมาชิกสภา เป็นต้น จึงควรให้ผู้มีความรู้ทางรัฐศาสตร์และการเมืองเข้ามาร่วมด้วยมิใช่แต่เฉพาะนักกฎหมาย นอกจากนี้ยังจะต้องมีสายตากว้างไกลเกี่ยวกับเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นจากการตีความนั้นด้วย....”²²

ในต่างประเทศนั้นได้มีการกำหนดคุณสมบัติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้แตกต่างกัน ตามพัฒนาการของแต่ละประเทศ เช่น

(1) ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมัน จะต้องอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ สำเร็จการศึกษาวิชาชีพทางกฎหมาย ไม่เป็นสมาชิกของรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกของรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีอยู่แล้ว หากได้รับแต่งตั้งเป็นผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญ จะต้องพ้นจากการเป็นสมาชิกรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีในทันที²³

(2) ศาลรัฐธรรมนูญอิตาลี ผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญจะต้องมีประสบการณ์ในการทำงานมาแล้วไม่น้อยกว่า 20 ปี ไม่ว่าจะเป็นผู้พิพากษาอาจารย์ในมหาวิทยาลัยหรือนักกฎหมายก็ตาม ผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกรัฐสภา สมาชิกคณะที่ปรึกษาของแคว้น ทนายความ อาชีพใด ๆ ที่เป็นลูกจ้างของรัฐหรือเอกชน²⁴

(3) ศาลรัฐธรรมนูญออสเตรเลีย ผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญจะต้องจบการศึกษาวชิชานิติศาสตร์ หรือรัฐศาสตร์ และมีประสบการณ์ในการทำงานมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี โดย

²² สมคิด เลิศไพฑูรย์, คณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญ, หน้า 37-38.

²³ กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์, ศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ, หน้า 21 และบุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, “องค์กรศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ของเยอรมัน.” ในอาจารย์บุชา หนังสือรวมบทความทางวิชาการเพื่อเป็นอนุสรณ์แก่ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538), หน้า 63.

²⁴ ไพโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญและการปกครองของอิตาลี, (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 148-152 และจำปี หยกอุบล, “ศาลรัฐธรรมนูญของอิตาลี”, ในรวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535 หน้า 17-20.



จะเป็นสมาชิกของรัฐบาลสหพันธ์หรือรัฐบาลมลรัฐ สมาชิกสภาแห่งชาติ หรือสภามลรัฐ แห่งสหพันธ์ หรือสภาผู้แทนอื่น ๆ ของประชาชนไม่ได้ และจะเป็นเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมืองไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลผู้ที่เป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญและรองประธานจะต้องพ้นจากตำแหน่งต้องห้ามดังกล่าวมาแล้วไม่น้อยกว่า 4 ปีอีกด้วย²⁵

จากสภาพปัญหาของการกำหนดคุณลักษณะของตุลาการรัฐธรรมนูญของประเทศไทย เทียบกับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ ทำให้มีผู้ตั้งคำถามฝากไว้ไปถึงผู้ร่างรัฐธรรมนูญว่า

การกำหนด “คุณลักษณะ” ของผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเข้าดำรงตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญนั้น ผู้เขียนเห็นว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญจะต้องคำนึงถึงงานในหน้าที่ของตุลาการรัฐธรรมนูญว่า งานที่ขาดในสาขากฎหมายรัฐธรรมนูญนั้นจะมีแนวคิดปรัชญาที่แตกต่างไปจากแนวปรัชญาของกฎหมายอาญาและกฎหมายแพ่ง (เอกชน) และจะต้องคำนึงด้วยว่า ในทางกลับกัน แนวคิดปรัชญานี้จะพัฒนาไปได้ด้วยบรรทัดฐานและคุณภาพของคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเอง ดังนั้น ตัวบุคคลซึ่งทำหน้าที่ชี้ขาดในนามของ “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง และการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เพียงกว้าง ๆ ว่า ตุลาการรัฐธรรมนูญแต่งตั้งจาก “ผู้ทรงคุณวุฒิ” หรือ “ผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย” จึงยังไม่เพียงพอ การกำหนดคุณวุฒิและประสบการณ์ของตัวบุคคลที่จะเข้ามาเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญน่าจะระบุให้เฉพาะเจาะจงมากกว่าการเขียนไว้อย่างกว้าง ๆ เพื่อให้ได้ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีประสบการณ์และนิติปรัชญาในด้านนี้อย่างแท้จริง²⁶

คำถามดังกล่าวดูเหมือนว่าจะได้รับการคำนึงถึงในการร่างรัฐธรรมนูญโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพราะในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญให้มาจากผู้ทรงคุณวุฒิ สาขานิติศาสตร์ 5 คน และผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ 3 คน โดย

²⁵ ศัยวัฒน์ วงศ์วัฒนาสานต์, “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ : บทวิเคราะห์”, หน้า 53.

²⁶ อมร จันทรสมนุญ, “ศาลรัฐธรรมนูญ (หรือตุลาการรัฐธรรมนูญ)”, หน้า 190.



มีการกำหนดคุณลักษณะและคุณสมบัติเบื้องต้นไว้ในรัฐธรรมนูญด้วยว่าผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม (มาตรา 256) ดังต่อไปนี้

ก. คุณสมบัติ

- (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 45 ปีบริบูรณ์
- (3) เคยเป็น
 - 1) รัฐมนตรี
 - 2) กรรมการการเลือกตั้ง
 - 3) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
 - 4) กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
 - 5) กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
 - 6) เคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด อธิบดี

หรือเทียบเท่า หรือ

- 7) ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์

ข. ลักษณะต้องห้าม

- (1) วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (2) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- (3) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย
- (4) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
- (5) ติดยาเสพติด
- (6) เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี
- (7) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล
- (8) เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไปโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึง

5 ปีในวันเลือก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท





(9) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

(10) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(11) อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพราะไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินหรือยื่นแต่มีข้อความเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ

(12) เคยถูกวุฒิสภามีมติให้ออกจากตำแหน่งและยังไม่พ้นกำหนด 5 ปีนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติจนถึงวันเลือก

(13) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

(14) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง ใน ระยะเวลา 3 ปีก่อนดำรงตำแหน่ง

(15) ไม่เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดคุณลักษณะและคุณสมบัติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้เช่นนี้ ย่อมจะเป็นการจำกัดอำนาจของวุฒิสภาผู้มีอำนาจในการคัดเลือกตุลาการศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งต่างไปจากรัฐธรรมนูญไทยฉบับก่อน

อย่างไรก็ตาม คุณลักษณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนี้ ได้มีผู้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า

“บทบัญญัติในร่างมาตรา 256 คุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิที่ระบุไว้ในมาตรา 256

(3) นั้นไม่กำหนดรวมถึงผู้ซึ่งเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ทั้ง ๆ

ที่บุคคลดังกล่าวย่อมถือว่าผู้ซึ่งเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา

ทั้ง ๆ ที่บุคคลดังกล่าวย่อมถือว่าเป็นผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ได้หากจะได้แย้งว่ามีผู้



พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับให้เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวน 5 คนแล้ว ก็เป็นคนละกรณีกันกับการที่ผู้ซึ่งเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา จะได้รับเลือกให้เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยวิธีการตามมาตรา 257”²⁷

4. วิธีการได้มาซึ่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ในอดีตที่ผ่านมา การได้มาซึ่งตุลาการรัฐธรรมนูญประเภทผู้ทรงคุณวุฒินั้น รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับกำหนดองค์กรผู้มีอำนาจในการคัดเลือกตุลาการรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิไว้แตกต่างกัน หากหลักเกณฑ์และเหตุผลที่แน่ชัดไม่ได้ คงสุดแต่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ จะเห็นสมควร โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาคัดเลือก ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2489, 2492, 2511, 2521

(2) สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้คัดเลือก ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2495

(3) กำหนดให้หลายองค์กรเป็นผู้คัดเลือกตามสัดส่วน โดยรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 กำหนดให้รัฐสภาคัดเลือกมา 3 คน คณะรัฐมนตรีคัดเลือกมา 3 คน คณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) คัดเลือกมา 3 คน ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2534 กำหนดให้วุฒิสภาคัดเลือกมา 3 คน สภาผู้แทนคัดเลือกมา 3 คน

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดต่อองค์กรผู้มีอำนาจคัดเลือกตุลาการรัฐธรรมนูญ มิได้กำหนดวิธีการคัดเลือกและสรรหาตัวบุคคลก่อนที่จะมีการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญ ได้มีผู้วิเคราะห์ไว้ว่า

“.....ในอดีตที่ผ่านมา ผู้ร่างรัฐธรรมนูญอาจจะยังไม่สนใจหรือเห็นประโยชน์ที่จะกำหนด “วิธีการคัดเลือกหรือสรรหาตัวบุคคล” ที่จะมาเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (organic law) เพื่อให้มีหลักเกณฑ์พอ

²⁷ คณะกรรมการติดตามศึกษาบทบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของวุฒิสภา, หน้า 63.



สมควร ดังนั้น แม้ว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะกำหนดคุณลักษณะของผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญไว้ว่า ต้องเป็น “ผู้ทรงคุณวุฒิ” “ผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย” หรือ “ผู้ทรงคุณวุฒิทางรัฐศาสตร์” ก็ตาม บทบัญญัติเช่นนี้ก็ได้ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างใดในการปฏิบัติ และไม่ทำให้ได้มาซึ่งบุคคลที่วางตัวเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างแท้จริง เพราะอำนาจในการแต่งตั้งนั้นเป็นของรัฐสภา (ร่วมกัน) หรือเป็นของสภาใดสภาหนึ่ง (ในกรณีแยกกันแต่งตั้ง) ก็ตาม แต่องค์กรเหล่านี้ก็เป็นองค์กรทางการเมืองและมีการรวมกลุ่มผลประโยชน์ (ไม่ว่าจะอยู่ในรูปของพรรคการเมืองหรือไม่ก็ตาม) ดังนั้น ในการคัดเลือกตัวบุคคลและการมีมติแต่งตั้งจึงเป็นไปโดยคำนึงถึงความสัมพันธ์ภายในกลุ่มฯ หรือพรรคพวกของตน หรือการแบ่งปันประโยชน์ระหว่างกลุ่ม และสำหรับในส่วนตัวที่ได้รับการแต่งตั้งเอง ก็น่าจะมีความสัมพันธ์โดยพฤตินัยกับกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้เสนอและแต่งตั้งตนเองให้ดำรงตำแหน่ง ดังนั้น ผลงานหรือคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจึงอาจเป็นเพียงการแสดงออกว่าเป็นกลาง (appearance) และเป็นสิ่งที่ลวงตา”²⁸

สำหรับการคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของต่างประเทศที่น่าสนใจคือ ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันที่กำหนดวิธีการคัดเลือกสำหรับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์รัฐ (Bundestag) เป็นผู้คัดเลือก ทั้งนี้ โดยผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐจะถูกเลือกคณะกรรมการสรรหา รวม 12 คน ตามสัดส่วนของพรรคการเมือง ให้แต่ละพรรคการเมืองเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ คณะกรรมการสรรหาจะลงคะแนนเสียงเลือกจากรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่มีการเสนอโดยถือเสียงข้างมาก ถ้าผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงข้างมากไม่อาจดำรงตำแหน่งได้ ผู้ที่ได้รับคะแนนรองลงมาจะแทนที่ผู้นั้น กรรมการที่มีอายุมากที่สุดจะเป็นผู้เรียกประชุมคณะกรรมการสรรหาโดยไม่ชักช้าภายใน 1 สัปดาห์ เพื่อดำเนินการเลือกและเป็นผู้ดำเนินการประชุมจนกว่าจะได้มีการเลือกผู้พิพากษาแล้วเสร็จ ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้พิพากษาจะต้องได้รับคะแนนเสียงอย่างน้อย 8 เสียง ในกรณีที่กรรมการสรรหา

²⁸ อมร จันทรมบูรณ์, “ศาลรัฐธรรมนูญ (หรือตุลาการรัฐธรรมนูญ).” หน้า 216.



มีความสัมพันธ์เป็นการส่วนตัวกับผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการเสนอรายชื่อ กรรมการสรรหา
ผู้นั้นจะต้องไม่อภิปรายและต้องงดออกเสียง²⁹

อย่างไรก็ดี ในการพิจารณาถึงวิธีการได้มาซึ่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้น ก็ได้มี
ความพยายามที่จะนำเอารูปแบบการมีคณะกรรมการสรรหามาใช้ โดยคณะกรรมการ
วิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
2534 ของสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่า วิธีการได้มาซึ่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องมี
ลักษณะชอบธรรมและมีการดูแลและคานกัน ดังนั้น จึงควรมีคณะกรรมการสรรหาของสภา
ผู้แทนราษฎรมีหน้าที่สรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ คณะ
กรรมการนี้จะต้องสรรหาผู้มีคุณสมบัติ โดยต้องเสนอชื่อบุคคลเป็นจำนวน 2 เท่าของ
จำนวนผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญ³⁰

อนึ่ง ได้มีผู้เสนอรูปแบบของคณะกรรมการสรรหาและวิธีการสรรหาในทางวิชาการ
ที่น่าสนใจอยู่ 2 รูปแบบ คือ

(1) คณะกรรมการสรรหาประกอบด้วยผู้แทนของพรรคการเมืองพรรคละหนึ่งคน
โดยไม่คำนึงว่าพรรคการเมืองใดจะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกี่คน เพื่อลดน้ำหนักเสียง
ของพรรคการเมืองพรรคใหญ่ โดยในการสรรหาที่คณะกรรมการสรรหาจะต้องสรรหา
บุคคลในแต่ละประเภทเพื่อเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติมีจำนวนไม่น้อยกว่า 2 เท่าของ
จำนวนผู้มีคุณสมบัติในแต่ละประเภท เพื่อลดการวิ่งเต้นเพื่อหาคะแนนเสียงสนับสนุนโดย
อาศัยความชอบพอหรือผลประโยชน์จูงใจจนเกินขอบเขต เพราะการที่ผู้ถูกเสนอชื่อมีจำนวน
มากกว่าจำนวนผู้ที่ได้รับแต่งตั้งจะเป็นการลดความแน่นอนในการได้รับแต่งตั้ง อีกทั้งมี
แนวโน้มที่ทำให้ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อจะได้รับการคัดเลือกโดยพิจารณาจากประวัติการ
ทำงานที่เป็นที่รู้จักกันดีทั่วไปมาก่อน มิใช่เพราะการหาคะแนนเสียงในภายหลัง³¹

²⁹ กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์, ศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณารัฐธรรมนูญ, หน้า 19.

³⁰ กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์, ศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ, หน้า 19.

³¹ อมร จันทรสุมบุรณ์, "ศาลรัฐธรรมนูญ (หรือตุลาการรัฐธรรมนูญ)" หน้า 217.



(2) คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยผู้แทนจากพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคนเป็นกรรมการมีหน้าที่สรรหาผู้ทรงคุณวุฒิที่มีคุณสมบัติครบถ้วนและมีความพร้อมที่จะรับตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยทำหนังสือแสดงความสมัครใจไว้ต่อคณะกรรมการสรรหา โดยในการสรรหาครั้งแรกให้สรรหาผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 15 คน (ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมดมี 9 คน) เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรโดยกรรมการสรรหาคนหนึ่งมีสิทธิเสนอผู้ทรงคุณวุฒิที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามกฎหมาย พร้อมหนังสือแสดงความสมัครใจของผู้ทรงคุณวุฒินั้น จำนวนไม่เกิน 3 คน แล้วจัดนำบัญชีรายชื่อของผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการเสนอรายชื่อให้คณะกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกผู้ทรงคุณวุฒิตามบัญชีรายชื่อโดยลับ กรรมการคนหนึ่งมีสิทธิเลือกได้ไม่เกิน 9 คน คนละ 1 คะแนน แล้วให้คณะกรรมการสรรหาเสนอรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่มีคะแนนสูงสุด 15 ลำดับแรกต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อดำเนินการคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต่อไป ถ้าลำดับสุดท้ายมีคะแนนเท่ากันให้ใช้วิธีจับสลาก³²

ในท้ายที่สุดแนวความคิดในการให้มีคณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิที่จะมาดำรงตำแหน่งก็ได้รับการยอมรับและบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน แต่องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาไม่เหมือนกับที่มีผู้เสนอไว้ ทั้งนี้เพราะโครงสร้างของรัฐธรรมนูญปัจจุบันต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน โดยที่ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่างก็มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่วุฒิสภาถูกทำให้มีลักษณะปลอดจากพรรคการเมือง โดยมีการห้ามสมาชิกวุฒิสภาเป็นสมาชิกพรรคการเมือง วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงมีความเป็นอิสระปลอดจากครอบงำโดยพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญจึงมอบอำนาจในการคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญประเภทผู้ทรงคุณวุฒิให้แก่วุฒิสภา ทั้งนี้โดยได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาและวิธีการที่วุฒิสภาจะเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้ดังนี้

³² กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์, ศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ, หน้า 26.



ก. คณะกรรมการสรรหา

คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย

(1) ประธานศาลฎีกา

(2) คณบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่ง
เลือกกันเองให้เหลือ 4 คน

(3) คณบดีคณะรัฐศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่ง
เลือกกันเองให้เหลือ 4 คน

(4) ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ
1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน

คณะกรรมการสรรหามีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิทางนิติ-
ศาสตร์ จำนวน 10 คน และผู้ทรงคุณวุฒิทางรัฐศาสตร์ จำนวน 6 คน เสนอต่อประธาน
วุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมด้วยยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น อนึ่ง มติในการเสนอ
ชื่อดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

ข. การเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยวุฒิสภา

ประธานวุฒิสภาจะต้องเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกบุคคลผู้ได้รับการเสนอ
ชื่อ จากคณะกรรมการสรรหา โดยวิธีการลงคะแนนลับโดย 5 คนแรกในบัญชีรายชื่อผู้ทรง
คุณวุฒิทางนิติศาสตร์ และ 3 คนแรกในบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิทางรัฐศาสตร์ ซึ่งได้รับ
คะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา
เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ แต่ถ้าจำนวนผู้ได้รับเลือกจากบัญชีดังกล่าว
มีไม่ครบ 5 คน หรือ 3 คนแล้วแต่กรณี วุฒิสภาจะต้องลงมติเลือกอีกครั้งหนึ่งจากบัญชีที่
เหลือ และในกรณีนี้ให้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบจำนวนเป็นผู้ได้รับ
เลือกให้เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ อนึ่ง ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเท่ากันในลำดับใด ทำให้มีผู้



ได้รับเลือกเกิน 5 คน หรือ 3 คน แล้วแต่กรณี ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก

อนึ่ง เกี่ยวกับอำนาจของวุฒิสภาในการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้เกิดปัญหาขึ้นว่ากรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา และได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจำนวน 5 คนนั้น (มาตรา 255 (1)) โดยวุฒิสภามีหน้าที่ถวายคำแนะนำ หักพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนั้น เมื่อศาลฎีกาส่งรายชื่อจำนวน 5 คน มาแล้ว วุฒิสภามีอำนาจที่จะพิจารณาคัดเลือกอีกครั้ง หรือต้องนำรายชื่อเสนอเพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้ง ปัญหาดังกล่าวมีความเห็นแตกแยกเป็น 2 ฝ่าย

ฝ่ายแรก คือ ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามีความเห็นว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 255 ประกอบมาตรา 135 มาตรา 256 และมาตรา 267 มีเจตนารมณ์ชัดเจนว่าไม่ประสงค์ให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจเด็ดขาดในการกำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด หากแต่ได้แบ่งแยกให้องค์กรสำคัญรวม 3 องค์กร ทำหน้าที่พิจารณาเลือกบุคคลตามสัดส่วนจำนวนคน ดังนี้

(1) ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือกผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา จำนวน 5 คน

(2) ที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จำนวน 2 คน

(3) วุฒิสภาเลือกผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ จำนวน 5 คน และผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์ จำนวน 3 คน ตามบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสนอ

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละองค์กรไว้แตกต่างกัน คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะได้รับเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากแต่ละองค์กรก็ต่างกัน กล่าวคือ เฉพาะผู้ทรง





คุณวุฒิสภานิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ที่ได้รับเลือกจากวุฒิสภาตามมาตรา 255 (3) และ (4) เท่านั้นที่ตามมาตรา 256 กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามไว้ และมาตรา 136 ก็บัญญัติให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 257 ซึ่งก็คือบุคคลตามมาตรา 255 (3) และ (4) เท่านั้น หาได้บัญญัติให้ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลตามมาตรา 255 (1) และ (2) ไม่ อีกทั้งบุคคลที่ได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา 255 (1) และ (2) รัฐธรรมนูญก็หาได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามไว้ไม่ ทั้งนี้ เพราะบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งตามมาตรา 255 (1) และ (2) ก็ต้องมีคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายเฉพาะของแต่ละองค์กร ซึ่งเหมาะสมเพียงพอที่จะเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้อยู่แล้ว เมื่อรัฐธรรมนูญจำแนกที่มาและรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้ชัดเจนเช่นนี้แล้ว องค์กรผู้มีหน้าที่เลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้ง 3 องค์กรย่อมมีอำนาจเป็นอิสระจากกัน ดังนั้น เมื่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดเลือกบุคคลเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 255 (1) หรือ (2) แล้วก็ควรปฏิบัติตามนั้นวุฒิสภาไม่มีอำนาจพิจารณาเป็นอย่างอื่นได้อีก

ฝ่ายที่สอง คือ วุฒิสภา³³ ซึ่งเห็นว่าเมื่อวุฒิสภาเป็นผู้ถวายคำแนะนำเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งประธานและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มีประเด็นว่า วุฒิสภามีอำนาจพิจารณาบุคคลที่วุฒิสภาจะเสนอชื่อเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯ หรือไม่ และหากไม่มีอำนาจวุฒิสภาจะดำเนินการได้ด้วยวิธีการใด

ประเด็นข้างต้น เห็นว่าเมื่อพิจารณามาตรา 315 วรรคสาม และมาตรา 156 แล้ว น่าจะเป็นที่ยุติได้ว่า วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 262 คน ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในปัจจุบัน การดำเนินการใด ๆ ต้องมีการประชุมและลงมติ และในการลงมตินั้นสมาชิกแต่

³³ เหตุผลนี้คัดมาจากบางส่วนของคำวินิจฉัยของประธานวุฒิสภา (นายมีชัย ฤชุพันธุ์), ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 1/2541 ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 115 ตอนที่ 2 ก ลงวันที่ 8 มกราคม 2541.



ละคนย่อมมีเสียงหนึ่งเสียงในการลงคะแนน และเป็นอิสระที่จะลงคะแนนอย่างใดก็ได้ ไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของพรรคการเมืองหรืออำนาจอื่นใด กล่าวโดยสรุปคือการที่วุฒิสภาจะถวายคำแนะนำเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งบุคคลใด จะต้องกระทำโดยการลงมติ และในการลงมตินั้นสมาชิกย่อมมีอิสระที่จะลงมติในทางใดก็ได้

นอกจากนี้ การที่จะวินิจฉัยว่าวุฒิสภาไม่มีอำนาจที่จะปฏิเสธบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้เสนอมานั้น ย่อมเท่ากับเป็นการวินิจฉัยอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

ความที่ว่า “ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา” นั้นเป็นการเขียนขึ้นไว้โดยไม่มี ความหมายอะไร หรือเขียนเพียงเพื่อให้เกิดความสวยงามเท่านั้น ซึ่งไม่น่าเป็นไปได้ที่ผู้ร่าง รัฐธรรมนูญจะร่างรัฐธรรมนูญโดยใช้ข้อความใด ๆ ที่ไม่ประสงค์จะให้ความหมาย หรือเพียงเพื่อความสวยงาม เพราะไม่เพียงแต่ในมาตรา 255 เท่านั้นที่ใช้คำว่า “ตามคำแนะนำของวุฒิสภา” หากแต่ได้ใช้ในมาตรา 136 (การแต่งตั้งกรรมการเลือกตั้ง) มาตรา 196 (การแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา) มาตรา 199 (การแต่งตั้งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ) มาตรา 297 (กรณีการแต่งตั้งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) มาตรา 312 (การแต่งตั้งกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน)

ความที่ว่า “ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา” มีความหมายเพียงว่าให้วุฒิสภาต้องมีมติแนะนำตามที่องค์การอื่นแจ้งมาให้แนะนำ ซึ่งย่อมเป็นไปได้ เพราะจะเป็นการขัดต่อมาตรา 156 ซึ่งกำหนดโดยชัดเจนว่าสมาชิกย่อมมีอิสระที่จะลงคะแนนโดยไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจใด ๆ ทั้งสิ้น

อนึ่ง การพิจารณาบทบัญญัติต่าง ๆ ในทำนองเดียวกันที่รัฐธรรมนูญประสงค์จะให้ดำเนินการขององค์กรใดเป็นเสร็จเด็ดขาดหรือบังคับให้ใครต้องทำตามมติวินิจฉัยของอีกองค์กรหนึ่ง ก็จะบัญญัติไว้ในอีกลักษณะหนึ่ง เช่น

“มาตรา 274 คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมประกอบด้วย บุคคลดังต่อไปนี้

(1) ประธานศาลฎีกาเป็นประธาน



(2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละชั้นศาล ชั้นศาลละสี่คน รวมเป็นสิบสองคน ฯลฯ

(3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสองคน และได้รับเลือกจากวุฒิสภา ฯลฯ”

“มาตรา 279 คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองประกอบด้วย บุคคลดังต่อไปนี้

(1) ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธานกรรมการ

(2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเก้าคน ฯลฯ

(3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภาสองคน ฯลฯ”

“มาตรา 278 การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองให้ดำรงตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุดนั้น เมื่อได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองและวุฒิสภาแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป”

จากบทบัญญัติในมาตรา 274 และมาตรา 279 จะเห็นได้ชัดเจนว่าในกรณีที่การคัดเลือกตัวบุคคลขององค์กรใดจะเป็นเสร็จเด็ดขาด รัฐธรรมนูญจะบัญญัติไว้อย่างชัดเจนโดยมิให้องค์กรอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ดังจะสังเกตเห็นได้จากถ้อยคำที่ว่า “ประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้” สำหรับกรณีของมาตรา 278 ก็จะเขียนบังคับให้นายกรัฐมนตรีต้องดำเนินการนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งโดยไม่มีข้อความใด ๆ ที่จะแสดงให้เห็นว่านายกรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด

นอกจากนั้น ความในมาตรา 255 (1) ที่ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากบุคคลดังต่อไปนี้ (1) ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับจำนวนห้าคน” น่าจะมีความหมายเพียง 3 ประการ ดังนี้

(1) คุณสมบัติ ซึ่งได้แก่ ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา

(2) ขบวนการในการเลือก ซึ่งให้ใช้ที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาเป็นที่คัดเลือกโดยกำหนดให้ลงคะแนนลับ



(3) องค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แก่ บุคคลที่ได้มาตาม 6.1 และ 6.2 จำนวนห้าคน

เมื่อบุคคลที่ศาลฎีกาส่งมาไม่ได้รับความเห็นชอบที่จะถวายคำแนะนำ ศาลฎีกาก็จะต้องดำเนินการคัดเลือกส่งมาให้พิจารณาใหม่จนกว่าจะครบจำนวน 5 คน เพราะไม่มีบทบัญญัติใดเลยที่กำหนดให้เห็นชัดเจนว่าวุฒิสภาจะต้องรับตามที่ศาลฎีกาเสนอมาในครั้งแรกทั้งห้าคน และเมื่อวุฒิสภามีมติไม่ถวายคำแนะนำบุคคลหนึ่งบุคคลใดแล้ว ก็มีใ้ว่าวุฒิสภาจะดำเนินการต่อไปได้โดยมีผู้พิพากษาศาลฎีกาไม่ครบ 5 คน ตรงกันข้ามวุฒิสภายังคงต้องแจ้งให้ศาลฎีกาเพื่อดำเนินการคัดเลือกบุคคลเสนอไปใหม่จนกว่าจะครบ 5 คน ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 255 (1)

ถ้าพิจารณามาตรา 92 และมาตรา 93 แล้วยิ่งเห็นได้ชัดเจนถึงอำนาจขององค์การที่จะทำหน้าที่แนะนำและกระบวนการในการแนะนำได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

มาตรา 92 ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา

มาตรา 93 ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ....”

จากบทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวจะเห็นว่าในแนะนำและยินยอมนั้น รัฐสภาย่อมมีอำนาจที่จะรับหรือไม่รับ และเมื่อรับแล้วจะดำเนินการแก้ไขปรับปรุงอย่างไรก็ได้ และเมื่อเป็นที่พอใจของรัฐสภาแล้ว จึงมีมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบที่จะถวายคำแนะนำตามที่ระบุในมาตรา 93

มีผู้โต้แย้งว่าวุฒิสภาจะอาศัยข้อเท็จจริงใดมาปฏิเสธบุคคลที่ศาลฎีกาส่งมาในเมื่อมาตรา 135 มิได้ให้อำนาจวุฒิสภาที่จะตั้งกรรมการมาตรวจสอบคุณสมบัติและความประพฤติของบุคคลที่ศาลฎีกาส่งมาตามมาตรา 255 (1) ข้อโต้แย้งนี้น่าจะเป็นการเข้าใจบทบัญญัติมาตรา 135 คลาดเคลื่อน เพราะอันที่จริงมาตรา 135 มิใช่เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจวุฒิสภาในการดำเนินการเช่นนั้น หากแต่เป็นบทบัญญัติบังคับหรือกำหนดเป็น





หน้าที่ที่ต้องกระทำในกรณีต่าง ๆ ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 135 เพราะอำนาจที่แท้จริงนั้น วุฒิสภามีอยู่แล้วตามมาตรา 189 ซึ่งบัญญัติว่า “สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ.....เพื่อกระทำกิจการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา.....” ดังนั้นในกรณีของการพิจารณาเพื่อถวายคำแนะนำสำหรับบุคคลที่ส่งมาจากศาลฎีกานั้น แม้วุฒิสภาจะไม่ถูกบังคับให้ต้องตั้งกรรมการเพื่อตรวจสอบ แต่วุฒิสภาก็อาจตั้งกรรมการขึ้นมาดำเนินการได้ตามอำนาจที่ให้ไว้ในมาตรา 189 ซึ่งอาจเทียบเคียงให้เห็นเข้าใจง่ายขึ้นโดยพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา 190 ซึ่งบัญญัติว่า “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่ามีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก สตรี และคนชรา หรือผู้พิการ หรือทุพพลภาพ หากสภาผู้แทนราษฎรมิได้พิจารณาโดยกรรมการเต็มสภา ให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนเกี่ยวกับบุคคลประเภทนั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด” ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่บังคับว่าในกรณีดังกล่าว สภาผู้แทนราษฎรจะต้องตั้งกรรมการที่มีผู้แทนองค์การเอกชนร่วมด้วยตามจำนวนไม่น้อยกว่าที่กำหนด บทบัญญัติดังกล่าวคงมิได้หมายความว่าหรือจะถูกตีความไปได้ว่า ในกรณีอื่นใด สภาผู้แทนราษฎรจะตั้งกรรมการวิสามัญที่ประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนที่เกี่ยวกับเด็ก สตรี หรือคนชราไม่ได้

ส่วนข้อโต้แย้งที่ว่าศาลฎีกาและวุฒิสภาต่างเป็นอิสระต่อกัน ไม่น่าจะมีเหตุผลใดที่จะให้การคัดเลือกของที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาต้องมาอยู่ใต้อำนาจพิจารณาของวุฒิสภาอีก นั้น เห็นว่าเรื่องนี้ไม่ใช่เรื่องที่ต้องครัดครั้นจะตกอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยหรือด้อยศักดิ์กว่าองค์กรใด หากแต่เป็นเรื่องการทำหน้าที่คนละหน้าที่ และเป็นเรื่องของการกำหนดความรับผิดชอบว่าตกอยู่แก่ผู้ใด ซึ่งในกรณีนี้รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นภาระความรับผิดชอบของวุฒิสภาในการถวายคำแนะนำ และทั้งยังกำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งเป็นการกำหนดตัวบุคคลผู้ต้องรับผิดชอบในทางการเมืองตามหลัก



การปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข บทบัญญัติที่รุนแรงกว่านี้ก็มีอยู่ในรัฐธรรมนูญ ดังจะเห็นได้ว่า มาตรา 303 กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนประธานศาลฎีกา หรือแม้แต่ประธานศาลรัฐธรรมนูญได้ในขณะเดียวกันสมาชิกวุฒิสภาก็ตกอยู่ภายใต้อำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาในอันที่จะถูกตัดสินลงโทษหรือริบทรัพย์สินได้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 308 เช่นกัน

นอกจากนั้นยังมีผู้โต้แย้งว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ว่า “ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา” มีความหมายแต่เพียงว่า วุฒิสภาอาจถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ว่าจะสมควรหรือไม่สมควรโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลใด ส่วนจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำนั้นหรือไม่ย่อมสุดแต่พระราชวินิจฉัยนั้น เห็นว่าการวินิจฉัยเช่นนั้นน่าจะไม่ใช่สอดคล้องกับการปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข เพราะตามหลักการปกครองดังกล่าว พระมหากษัตริย์จะไม่ทรงมีพระราชวินิจฉัยเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินอย่างเป็นทางการ เป็นหน้าที่ขององค์กรทั้งหลายที่จะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นขบวนการ แล้วจึงนำความกราบบังคมทูล ทั้งนี้โดยไม่เป็นการตัดพระราชอำนาจในอันที่จะทรงให้คำแนะนำเป็นการภายในแก่บุคคลหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง (Right to advice) ซึ่งในกรณีเช่นนั้น บุคคลหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องย่อมต้องรับใส่เหนื่อเกล้าไปปฏิบัติด้วยความสำนึกและรับผิดชอบของตนเอง หลักการเช่นว่านี้รัฐธรรมนูญปัจจุบันได้รองรับไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญทุกฉบับ ดังจะเห็นได้จาก มาตรา 2 (องค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้) และ มาตรา 231 (บทกฎหมายพระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้)

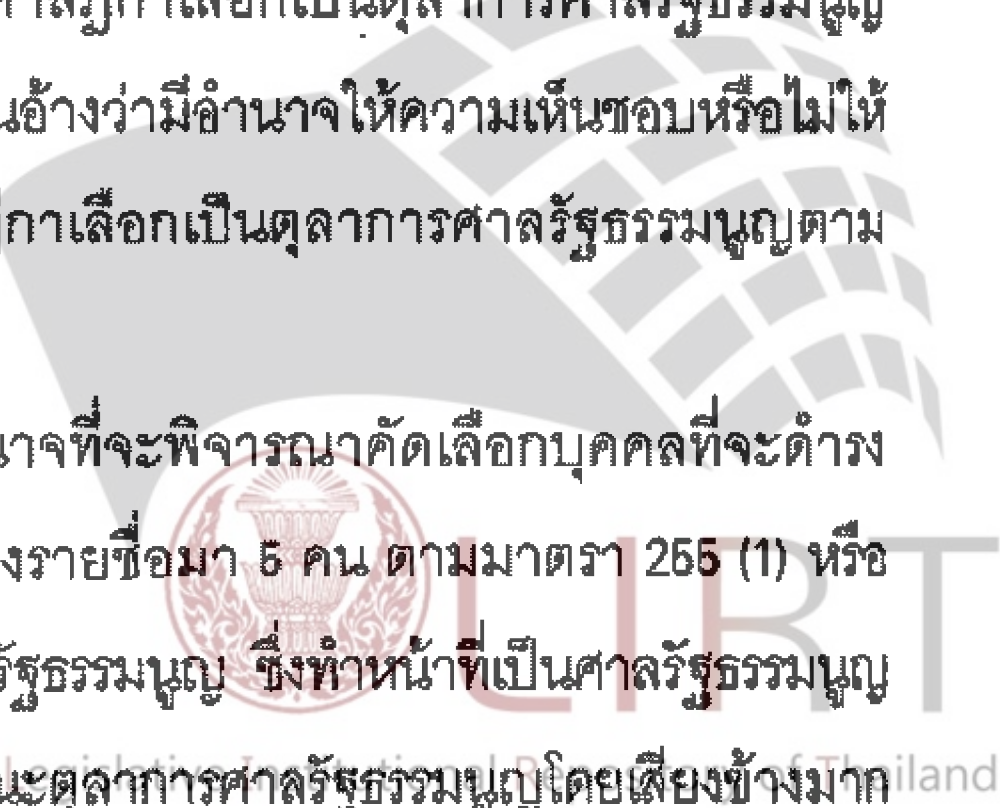
อย่างไรก็ตาม ตามคำโต้แย้งดังกล่าวผลในทางปฏิบัติก็น่าจะเป็นอย่างเดียวกันกับที่วุฒิสภาได้ดำเนินการมาแล้ว กล่าวคือในการที่จะถวายคำแนะนำว่าจะสมควร



โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลใดที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเสนอมาหรือไม่นั้น วุฒิสภาก็จำเป็นต้องดำเนินการให้มีการตรวจสอบบุคคลที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาส่งมา โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 189 และเมื่อกรรมการมีความเห็นสมควรหรือไม่สมควรถวายคำแนะนำเพื่อทรงแต่งตั้งบุคคลใดหรือไม่อย่างไร ก็จะต้องรายงานวุฒิสภา เพื่อมีมติว่าจะเห็นชอบกับคณะกรรมการหรือไม่ เพื่อประธานจักได้ดำเนินการต่อไปตามมตินั้น เพราะรัฐ-ธรรมนูญบัญญัติไว้ชัดเจนว่า “ตามคำแนะนำของวุฒิสภา” มิใช่เป็นไปตามคำแนะนำของประธานวุฒิสภา และประธานวุฒิสภาจะดำเนินการใด ๆ ในนามของวุฒิสภาได้ก็ต่อเมื่อเป็นมติของวุฒิสภา

อนึ่ง ผู้มีความเห็นในฝ่ายแรก ก็ได้ให้เหตุผลเพิ่มเติม แยกความเห็นฝ่ายที่สองว่า ที่วุฒิสภาอ้างว่าตามมาตรา 255 พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามคำแนะนำของวุฒิสภา วุฒิสภาก็มีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบแก่บุคคลที่จะเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 255 (1) หรือ (2) ด้วยนั้น ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเห็นว่า กรณีที่วุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดตามมาตรา 156 วรรคสี่นั้น วุฒิสภาจะต้องมีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับบุคคลนั้น โดยมาตรา 135 ให้อำนาจวุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติแต่มาตรา 135 นั้นเองไม่ได้ให้อำนาจวุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 255 (1) วุฒิสภาก็ไม่อาจยกขึ้นอ้างว่ามีอำนาจให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบแก่บุคคลที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 255 (1) ได้

อย่างไรก็ดี ปัญหาที่ว่าวุฒิสภามีอำนาจที่จะพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ศาลฎีกาส่งรายชื่อมา 5 คน ตามมาตรา 255 (1) หรือไม่ได้ ได้มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำหน้าที่เป็นศาลรัฐธรรมนูญในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2541 ว่า “คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยเสียงข้างมาก





เห็นว่า รัฐธรรมนูญได้แยกที่มาของบุคคลที่จะเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และได้กำหนดวิธีการคัดเลือกไว้แล้วโดยในมาตรา 255 (1) กำหนดว่าต้องเป็นผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาซึ่งได้รับเลือกโดยมีประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับจำนวน 5 คน ส่วนในมาตรา 255 (2) นั้น รัฐธรรมนูญกำหนดว่าต้องเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดด้วยวิธีลงคะแนนลับ และในมาตรา 255 (3) และ (4) คือ ผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ และผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์ ซึ่งต้องดำเนินการคัดเลือกตามมาตรา 257 นั้น จะเห็นได้ว่า ตุลาการรัฐธรรมนูญตามมาตรา 255 (1) และ (2) นั้น ได้รับเลือกมาแล้วตามกฎหมาย และไม่มีบทบัญญัติในมาตราใดที่กำหนดให้วุฒิสภากำหนดการคัดเลือกอีกครั้งหนึ่ง วุฒิสภาคงมีหน้าที่แต่ถวายเป็นคำแนะนำตามมาตรา 255 วรรคหนึ่งเท่านั้น คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยเสียงข้างมากจึงวินิจฉัยว่าวุฒิสภามีอำนาจที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบแก่บุคคลที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 255 (1)”

สำหรับผู้เขียนเองเห็นด้วยกับความเห็นฝ่ายแรกและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2541 ว่า วุฒิสภามีอำนาจที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบแก่บุคคลที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและที่ที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 255 (1) (๒) ทั้งนี้ด้วยเหตุผลสนับสนุนเพิ่มเติมที่ว่า เมื่อพิจารณาถึงหลักในการตีความรัฐธรรมนูญแล้ว จะเห็นว่ารัฐธรรมนูญเองมิได้บัญญัติว่า จะต้องตีความโดยใช้หลักเกณฑ์ใด ดังนั้นจึงต้องอาศัยหลักเกณฑ์ทั่วไปในการตีความกฎหมายที่ต้องพิจารณาทั้งการตีความตามตัวอักษรและการตีความตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย³⁴ ในกรณีนี้เห็นว่าต้องพิจารณาถึงการตีความตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

³⁴ ทวี ฤกษ์จำนง, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กับความมั่นคงแห่งชาติ, เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ชุดที่ 7 ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2507-2508 : ธานีรินทร์ กรีัย วิเชียร และวิชา มหาคุณ, การตีความกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 2 โครงการสืบทอดตำราทางนิติศาสตร์ ชุดที่ 1



โดยการตีความตามเจตนารมณ์ (Spirit) ของรัฐธรรมนูญนี้พิจารณาได้จากประวัติความเป็นมาและคำปรารภของรัฐธรรมนูญ ตลอดจนต้องพิจารณาย้อนหลังไปถึงประวัติความเป็นมาทางการเมืองการปกครองของประเทศและรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ด้วย³⁵ ซึ่งหากพิจารณาตามหลักนี้แล้วจะเห็นว่า แต่เดิมรัฐธรรมนูญไทยกำหนดโครงสร้างของตุลาการรัฐธรรมนูญทั้งจากผู้ดำรงตำแหน่งประจำ (ประธานรัฐสภา, ประธานวุฒิสภา, ประธานศาลฎีกา ฯลฯ) และผู้ทรงคุณวุฒิที่รัฐสภาคัดเลือก แต่โครงสร้างดังกล่าวไม่ทำให้ตุลาการรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ “ศาล” ได้ จึงต้องมีการปรับโครงสร้างใหม่ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และ สสร. ผู้ซึ่งเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญเองก็ตระหนักดีว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องมีอิสระและเป็นกลาง ปราศจากการครอบงำจากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด จึงกำหนดโครงสร้างที่มาของศาลรัฐธรรมนูญให้มาจากการคัดเลือกของศาลฎีกา ศาลปกครอง และวุฒิสภา มิได้ให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งมีสิทธิขาด ดังนี้ ถ้าให้วุฒิสภาพิจารณาบุคคลที่ศาลฎีกา และศาลปกครองคัดเลือกมาแล้วอีกครั้งหนึ่ง วุฒิสภาก็จะเป็นผู้มีอำนาจแต่องค์กรเดียว นอกจากนั้นวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญใหม่ต่อไปมาจากการเลือกตั้งโดยตรง แม้รัฐธรรมนูญจะห้ามมิให้วุฒิสมาชิกสังกัดพรรคการเมือง แต่มิได้มีหลักประกันได้ว่า วุฒิสมาชิกจะปลอดจากพรรคการเมืองอย่างแท้จริง พรรคการเมืองอาจส่งคนของตน (ซึ่งไม่ได้เป็นสมาชิกพรรค) เข้าสมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ ถ้าให้วุฒิสภามีอำนาจแต่ผู้เดียวในการคัดเลือกผู้เหมาะสมเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ การเมืองโดยพรรคการเมืองอาจเข้ามาครอบงำสถาบันศาลรัฐธรรมนูญได้ ความเป็นอิสระและความเป็นกลางของศาลรัฐธรรมนูญก็จะถูกกระทบกระเทือน

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539, หน้า 362 และวิชฌู เครื่องงาม, “การตีความรัฐธรรมนูญ” ในอนุสรณ์ งานพระราชทานเพลิงศพ ศ.ดร.สมภพ โหดระกิตย์ (กรุงเทพฯ : บริษัทอมรินทร์ปริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), 2540), หน้า 353.

³⁵ วิชฌู เครื่องงาม, “การตีความรัฐธรรมนูญ”, หน้า 354.



อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะต่อไปว่าแม้วุฒิสภาจะไม่มีอ
การคัดเลือกผู้เหมาะสมจะดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา
และที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองคัดเลือกมาก็ตามหากวุฒิสภาพิจารณาแล้วเห็นว่าบุคคลใด
บุคคลหนึ่งที่ได้รับการคัดเลือกมาไม่เหมาะสมจะเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ วุฒิสภาก็มี
สิทธิในฐานะเป็นผู้ถวายรายชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งที่
จะถวายคำแนะนำว่าไม่ควรตั้งบุคคลใดเป็นตุลาการศาลปกครองได้ แต่พระมหากษัตริย์
จะทรงแต่งตั้งใครหรือไม่แต่งตั้งใครเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์

5. หลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลเป็นองค์กรที่เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท ดังนั้น ศาลจะต้องวางตนเป็นกลาง
ไม่เอนเอียงเข้าข้างใดข้างหนึ่ง การที่จะให้ศาลเป็นกลางได้นั้น จะต้องมีหลักประกันความ
เป็นอิสระแก่ผู้พิพากษาหรือตุลาการ จะต้องอิสระโดยปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายนิติ
บัญญัติและฝ่ายบริหาร อีกทั้งต้องอิสระจากฝ่ายตุลาการด้วยตนเอง

ความเป็นอิสระของศาลต้องพิจารณาทั้งในแง่องค์ประกอบของผู้พิพากษาศาล
และตัวผู้พิพากษาศาลการันตนเองด้วย ในแง่องค์ประกอบของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้น
ได้วิเคราะห์ไว้ในข้อ 3 และ 4 แล้ว ในหัวข้อนี้จะได้พิจารณาถึงความเป็นอิสระของตัว
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นักกฎหมายมหาชนได้ให้หลักในการจะพิจารณาว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีความ
เป็นอิสระหรือไม่ไว้ดังนี้³⁶

(1) วาระการดำรงตำแหน่ง โดยพิจารณาว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับวาระการดำรง
ตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีระยะยาวหรือสั้นเพียงใด ถ้าหากว่าวาระการดำรง
ตำแหน่งค่อนข้างยาว ก็แสดงว่าผู้ดำรงตำแหน่งมีความเป็นอิสระมากขึ้น เพราะไม่ต้องตก

³⁶ อมร จันทรสมนุญ, “ศาลรัฐธรรมนูญ (หรือตุลาการรัฐธรรมนูญ)”, หน้า 191.



อยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้มีอำนาจแต่งตั้งที่จะเข้ามาใช้อำนาจแต่งตั้งครั้งใหม่ ภายในเวลาอันรวดเร็ว

(2) เหตุแห่งการให้ออกจากตำแหน่ง และผู้มีอำนาจสั่งให้ออก โดยพิจารณาว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดเหตุแห่งการให้ออกจากตำแหน่งไว้อย่างไร เหตุต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น เป็นเหตุที่มีข้อเท็จจริงแน่นอน หรือเป็น “เหตุ” ที่ขึ้นกับดุลพินิจหรือตามอำเภอใจของผู้สั่งการ และในกรณีที่เหตุที่กำหนดไว้ เป็นกรณีที่ไม่มีข้อเท็จจริงแน่นอน รัฐธรรมนูญได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการในการพิจารณาอย่างใด เพื่อลดการบิดเบือนการใช้อำนาจของผู้สั่งการ

(3) สิทธิได้รับแต่งตั้งใหม่เมื่อพ้นจากตำแหน่งตามวาระ โดยทางสังคมวิทยา หรือโดยพฤติกรรมแล้ว ผู้ที่พ้นจากตำแหน่งย่อมประสงค์หรืออยากจะได้รับแต่งตั้งอีกในวาระต่อไป ดังนั้น เพื่อความเป็นอิสระและพ้นจากอิทธิพลของผู้มีอำนาจแต่งตั้งจึงไม่สมควรให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีสิทธิที่จะได้รับการแต่งตั้งในวาระต่อไปอีก

จากหลักดังกล่าวข้างต้นเมื่อพิจารณาหลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการรัฐธรรมนูญของประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมาจะพบว่า

(1) วาระการดำรงตำแหน่ง รัฐธรรมนูญไทยเกือบทุกฉบับ ยกเว้นฉบับ พ.ศ. 2534 ที่กำหนดที่มาของตุลาการรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิจะกำหนดวาระการดำรงตำแหน่ง โดยให้มีการคัดเลือกใหม่ทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งทั่วไปของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2534 กำหนดวาระตุลาการรัฐธรรมนูญไว้ตายตัว คือ 4 ปี ซึ่งโดยข้อเท็จจริงแล้ววาระของตุลาการรัฐธรรมนูญก็จะสิ้นสุดในเวลาใกล้เคียงกับสภาที่แต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญ

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดวาระของตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นอยู่กับวาระของสภาที่แต่งตั้งนั้นทำให้ตุลาการรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นองค์กรการเมืองตามผู้แต่งตั้ง

(2) เหตุแห่งการให้ออกจากตำแหน่งและผู้มีอำนาจแต่งตั้ง รัฐธรรมนูญไทยให้หลักประกันในเรื่องนี้ในระดับดี เพราะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของ



ตุลาการไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุที่จะทำให้ตุลาการศาลปกครองพ้นจากตำแหน่งไว้ชัด มิได้เปิดโอกาสให้มีการใช้ดุลพินิจ ซึ่งหมายความว่านอกจากเหตุต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้แล้ว ตุลาการรัฐธรรมนูญจะถูกปลดออกจากตำแหน่งไว้แล้ว ตุลาการรัฐธรรมนูญจะถูกปลดออกจากตำแหน่งไม่ได้ กรณีที่รัฐธรรมนูญต้องพ้นจากตำแหน่ง เช่น การต้องคำพิพากษาโทษจำคุก มีลักษณะต้องห้ามของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งและของผู้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งบางประการเช่น วิกลจริต เสพยาเสพติด เป็นบุคคลล้มละลาย เป็นต้น

(3) สิทธิได้รับแต่งตั้งใหม่เมื่อพ้นจากตำแหน่งตามวาระ รัฐธรรมนูญไทยส่วนใหญ่ (พ.ศ. 2489, 2492, 2495, 2511, 2521, 2534) ต่างก็บัญญัติให้ตุลาการรัฐธรรมนูญที่พ้นจากตำแหน่ง อาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้ มีเพียงฉบับ พ.ศ. 2517 ที่มีได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิการได้รับแต่งตั้งใหม่ แต่ได้บัญญัติห้ามการดำรงตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญติดต่อกันสองครั้งการที่รัฐธรรมนูญมิได้ห้ามตุลาการรัฐธรรมนูญที่พ้นจากตำแหน่งแล้วกลับมาดำรงตำแหน่งอีกครั้งย่อมทำให้ตุลาการรัฐธรรมนูญขาดอิสระ เพราะจะวินิจฉัยเรื่องใดต้องคำนึงถึงโอกาสที่ตนจะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใหม่ด้วย

ศาลรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ จะกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้ยาวนานพอสมควร และเมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้วไม่อาจได้รับการแต่งตั้งใหม่ เช่น ฝรั่งเศสตุลาการรัฐธรรมนูญดำรงตำแหน่ง 9 ปี ส่วนสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ตุลาการรัฐธรรมนูญมีวาระ 11 ปี อิตาลี ผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญมีวาระ 9 ปี และออสเตรเลีย ผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญมีวาระ 12 ปี ในประเทศไทยนั้นนักวิชาการหลายท่านได้มีข้อเสนอแนะมานานแล้วให้มีการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้ยาว และห้ามมิให้แต่งตั้งกลับเข้ามาดำรงตำแหน่งอีก แต่มีความแตกต่างกันว่าควรวาระกี่ปี 6 ปี หรือ 9 ปี หรือ 12 ปี แต่อย่างไรก็ตามก็มีได้รับการนำไปบัญญัติไว้ใน





รัฐธรรมนูญ³⁷ มากที่สุดเท่าที่ทำได้ก็คือ มีรายงานการแก้ไขรัฐธรรมนูญว่าควรแก้ไขให้เป็นไปตามแนวทางข้างต้น³⁸

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ยอมรับเอาแนวความคิดข้างต้นไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวและนอกจากนั้นเหตุแห่งการให้ออกจากตำแหน่งก็มีการบัญญัติไว้ชัดเจนว่า นอกจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้ว ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

- (1) ตาย
- (2) อายุครบ 70 ปีบริบูรณ์
- (3) ลาออก
- (4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 256
- (5) กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 258
- (6) วุฒิสภามีมติตามมาตรา 307 ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง
- (7) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก

นอกเหนือจากเหตุข้างต้น จะมีการปลดตุลาการศาลรัฐธรรมนูญออกจากตำแหน่งไม่ได้ ซึ่งมาตราต่าง ๆ ที่กำหนดไว้นี้เป็นหลักประกันที่ดีสำหรับความเป็นอิสระของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

³⁷ ไพโรจน์ ชัยนาม, “ตุลาการรัฐธรรมนูญ”, หน้า 85, อมร จันทรสมนุญ, “ศาลรัฐธรรมนูญ (หรือตุลาการรัฐธรรมนูญ)”, หน้า 218 : กมลชัย รัตนสกาววงศ์, ศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ, หน้า 28. และบรรศักดิ์ จุวรรณโณ, “รัฐธรรมนูญไทย : วิเคราะห์โครงสร้างและกลไก” ในรวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535 หน้า 125-126.

³⁸ รายงานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 สภาผู้แทนราษฎร เล่ม 1, หน้า 58.



อย่างไรก็ดีเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนี้ ผู้เขียนมีข้อสังเกต 2 ประการ

ประการแรก รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดไว้เฉพาะกรณีที่ประธานศาลรัฐธรรมนูญมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนได้ (มาตรา 303) ส่วนตุลาการศาลปกครองนั้นถ้ามีพฤติการณ์ดังกล่าววุฒิสภากอดถอนไม่ได้ เว้นแต่จะกำหนดไว้ในกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตว่าให้ตำแหน่งตุลาการศาลปกครองเป็นตำแหน่งที่อาจถูกวุฒิสภากอดถอนได้ ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นตำแหน่งที่สำคัญ สมควรที่จะให้มีการควบคุมตรวจสอบโดยวิธีการถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยวุฒิสภา โดยกำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ประการที่สอง การกำหนดวาระ 9 ปีสำหรับตุลาการรัฐธรรมนูญโดยไม่มีการหมุนเวียนกันออกจากตำแหน่งอาจจะทำให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีแนวความคิดที่แน่นอนตามตัวบุคคลเหมือนอย่างที่เกิดขึ้นกับศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาที่มีผู้พิพากษา 9 คน ดำรงตำแหน่งตลอดชีวิตหรือจนกว่าจะพอใจลาออก ซึ่งมีผลทำให้รัฐธรรมนูญตายตัว ตามทัศนะของบุคคลที่ได้รับแต่งตั้ง³⁹ ในขณะที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มีวาระ 9 ปี เช่นกัน แต่มีบทกำหนดว่าทุก 3 ปี จะต้องออก 1 ใน 3 เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลใหม่เข้ามาเป็นองค์คณะ ซึ่งจะทำให้มีแนวคิดใหม่ ๆ เข้ามาได้เรื่อย ๆ ไม่ทำให้ผู้เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญมีแนวความคิดที่แน่นอนตายตัวตามบุคคล ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าประเด็นนี้ก็น่าเป็นห่วงสำหรับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไทยที่มีวาระยาว 9 ปี โดยไม่มีการสับเปลี่ยนคนใหม่ (เว้น

³⁹ Morton, F.L., "Judicial Review in France : A comparative Analysis." 36 American Journal of Comparative Law 89 104 (1988) ในเชิงอรรถที่ 17, หน้า 98 อ้างในชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, "คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ : บทวิเคราะห์", หน้า 51.



แต่คนเก่าจะลาออกหรือพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุอื่นก่อนครบวาระ) จะประสบปัญหาเดียวกับผู้พิพากษาศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาหรือไม่ ดังนั้น ในโอกาสที่มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ควรเพิ่มเติมให้ตุลาการรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่ง 1 ใน 3 ทุก 3 ปี เพื่อเปิดรับแนวความคิดใหม่ ๆ บ้าง

6. อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

โดยปกติในการร่างกฎหมายจัดตั้งองค์กรขึ้นมาั้นจะมีการพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่จะจัดตั้งขึ้นมาก่อน แล้วจึงจะไปกำหนดโครงสร้างขององค์กรที่จัดตั้งขึ้น อำนาจหน้าที่ขององค์กรจึงเป็นเรื่องสำคัญ

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรในการบังคับใช้กฎหมายที่มีสภาพบังคับสูงสุดในบรรดากฎหมายทั้งหมด เพราะวินิจฉัยเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด ดังนั้น การนำคดีรัฐธรรมนูญไปฟ้องยังศาลรัฐธรรมนูญนั้นไม่ใช่ว่าทุกปัญหาที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญจะนำไปสู่ศาลรัฐธรรมนูญได้เป็นการทั่วไปเหมือนกับคดีที่ขึ้นศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลเฉพาะ ดังนั้นเฉพาะประเภทของคดีที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและในกฎหมายอื่นอย่างแจ่มชัดว่าให้นำคดีไปสู่ศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น ที่จะเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากนั้นแล้วกฎหมายยังจะต้องกำหนดไว้ด้วยว่าใครจะเป็นผู้นำคดีไปฟ้องหรือร้องยังศาลรัฐธรรมนูญ⁴⁰

อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญนั้นในแต่ละประเทศไม่เหมือนกัน⁴¹ แต่หน้าที่อื่นสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญก็คือ การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจจะเป็นการควบคุมร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาเห็นชอบของรัฐสภาก่อนการประกาศใช้ หรือการควบคุมกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับแล้ว

⁴⁰ กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์, ศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ, หน้า 31.

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 34-40 : ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนคานต์, “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ : บทวิเคราะห์.”



ในอดีตที่ผ่านมารัฐธรรมนูญไทยได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไว้แตกต่างกัน แต่เมื่อพิจารณาดูรัฐธรรมนูญทุกฉบับเพื่อสำรวจดูว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ประเภทใดบ้าง รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ต่างกัน จะพบว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไทยเคยมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) อำนาจในการวินิจฉัยว่ากฎหมายระดับพระราชบัญญัติขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งก่อนตราเป็นกฎหมายและภายหลังที่ได้ตราเป็นกฎหมายแล้ว
- (2) อำนาจในการวินิจฉัยการขาดสมาชิกภาพของสมาชิกสภา
- (3) อำนาจในการวินิจฉัยการสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรี
- (4) อำนาจในการวินิจฉัยเขตอำนาจระหว่างศาลต่าง ๆ
- (5) อำนาจในการวินิจฉัย “ร่างพระราชบัญญัติ” ที่มีหลักการเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้
- (6) อำนาจในการตีความว่าพระราชกำหนดนั้นออกโดยเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดในเรื่องวัตถุประสงค์ในการตราพระราชกำหนดหรือไม่
- (7) อำนาจในการตีความข้อบังคับของสภาว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
- (8) อำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญในทุก ๆ ปัญหาเมื่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา วุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎรขอให้ตีความ

สำหรับกรณีในประเทศไทยมีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้น ความเห็นในทางวิชาการนั้นไม่มีการโต้แย้งว่า อำนาจหน้าที่ของตุลาการรัฐธรรมนูญ ให้คงเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นใหม่ เว้นแต่ในประเด็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยเขตอำนาจระหว่างศาลต่าง ๆ มีผู้เห็นว่า ไม่ควรกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ เพราะเรื่องเขตอำนาจของศาลต่าง ๆ นั้น ผู้ที่รู้ปัญหาอย่างละเอียดก็คือศาลที่พิจารณาพิพากษาคดีประเภทที่มีปัญหาว่าจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลใดไม่ใช่ศาลรัฐธรรมนูญ เพราะศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้รับพิจารณาคดีที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญจึง





ไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญในปัญหาเขตอำนาจศาลขัดกันให้ไม่เป็นอุปสรรคในการพิจารณาสามารถทำได้โดยวิธีการดังต่อไปนี้⁴²

ประการแรก ในกรณีที่ศาลที่รับพิจารณาคดีนั้นเห็นว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจของตนให้ประเด็นข้อโต้แย้งเรื่องเขตอำนาจศาลเป็นที่สุด

ประการที่สอง ในกรณีที่ศาลที่รับพิจารณาคดีนั้น เห็นว่าคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจของตน แต่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นให้ตั้งองค์คณะร่วมกันระหว่างศาลทั้งสองฝ่าย ฝ่ายละ 3 คน ร่วมพิจารณาในปัญหานั้น หากองค์คณะร่วมกันไม่อาจมีมติคะแนนเสียงข้างมาก ก็ให้ศาลที่รับพิจารณาคดีนั้นมีเขตอำนาจรับพิจารณาคดีนั้นต่อไป

นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอแนะอำนาจใหม่ที่ควรกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญไว้ดังต่อไปนี้

“(1) การวินิจฉัยว่าการกระทำของบุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใดมีลักษณะเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือสถาบันในรัฐธรรมนูญ สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะรัฐมนตรี อาจยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญได้สวนถึงข้อเท็จจริงดังกล่าวและพิจารณาถึงมาตรการที่จะใช้กับบุคคลนั้นหรือกลุ่มบุคคลนั้น ซึ่งอาจถูกห้ามมิให้ใช้สิทธิขั้นพื้นฐานอย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่างตามที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นสมควร เพราะรัฐธรรมนูญย่อมไม่ให้สิทธิแก่บุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใดที่มีเจตนาจะกระทำการเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญหรือสถาบันในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการลงโทษในทางการเมืองและมีรากฐานความคิดมาจากหลักป้องกันตนเองของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย”

(2) อำนาจในการพิจารณาว่าพรรคการเมืองใดกระทำการอันเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญหรือกระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือขัดต่อกฎหมาย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติข้อห้ามต่าง ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง การกระทำดังกล่าวมีผลกระทบต่อรัฐธรรมนูญโดยตรง จึง

⁴² กมลชัย รัตนสกาวงศ์, ศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ, หน้า 41.



สมควรให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยและมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองดังกล่าวได้ โดยการเสนอคดีของอัยการสูงสุดเนื่องจากการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาที่พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

(3) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่า การขั้บสมาชิกของพรรคการเมืองชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ การพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นของประชาชนโดยมีอุดมการณ์ทางการเมือง เป็นจุดยึดเหนี่ยวของการรวมตัวกันในทางการเมืองของประชาชน มิใช่ยึดที่ตัวบุคคล จะต้องตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของพรรคการเมืองได้ จึงควรเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคการเมืองที่ถูกขั้บออกจากพรรคการเมืองมีสิทธิที่จะยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบการกระทำของพรรคการเมืองได้ จะส่งผลให้พรรคการเมืองปฏิบัติหน้าที่อย่างระมัดระวังตามกฎหมาย ไม่ใช่อำนาจตามอำเภอใจหรือโอนเอนไปตามผลประโยชน์เฉพาะหน้าของตน

(4) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่า การเลือกตั้งใดเป็นไปโดยมิชอบและสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ เพราะเป็นคดีที่มีความสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญ มิได้มีเนื้อหาเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญา จึงสมควรให้อยู่ในอำนาจศาลรัฐธรรมนูญด้วย

(5) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยและมีมติให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญออกจากตำแหน่งในกรณีที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญประพฤติตน หรือปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งหน้าที่หรือนอกตำแหน่งหน้าที่อันมิชอบด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือระเบียบแบบแผนตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมิใช่ข้าราชการประจำและไม่ถูกควบคุมโดยวินัยข้าราชการ.....”⁴³

สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ร่างขึ้นโดย ส.ส.ร. นั้นได้มีบทบัญญัติให้อำนาจหน้าที่แก่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นจำนวนมาก ซึ่งจะได้พิจารณาถึงอำนาจหน้าที่เหล่านี้ตามลำดับดังต่อไปนี้

⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 41-43.





(1) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับของพรรคการเมือง
ขัดรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจำกัดสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ว่า ผู้สมัครจะต้องสังกัดพรรคการเมือง จะสมัครในนามอิสระไม่ได้ รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้มีการตั้งพรรคการเมืองได้ง่ายกว่าในอดีต (มาตรา 47) แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อให้พรรคการเมืองเป็นพรรคของมหาชน ไม่ใช่ของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือตระกูลใดตระกูลหนึ่ง จึงต้องมีมาตรการที่เสริมสร้างให้พรรคการเมืองเป็นประชาธิปไตย โดยกำหนดให้สิทธิแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง กรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งเห็นว่ามีมติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะ และการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัด หรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ (มาตรา 47 วรรคสาม) และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับดังกล่าวขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข มติหรือข้อบังคับนั้นเป็นอันยกเลิกไป (มาตรา 47 วรรคท้าย)

ตัวอย่าง ข้อบังคับพรรคที่สามารถร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ในกรณีข้างต้น เช่น ข้อบังคับพรรคกำหนดให้สมาชิกพรรคการเมืองที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีตามมติของกรรมการบริหารพรรค ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญปัจจุบันกำหนดไว้ชัดเจนว่า ในการลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีให้กระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย (มาตรา 202 วรรคท้าย) และสมาชิกย่อมมีอิสระและไม่ถูกผูกพันโดยมติของพรรคการเมืองหรืออาณัติอื่นใด (มาตรา 156 วรรคท้าย)

นอกจากนั้น ในกรณีที่พรรคการเมืองมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สังกัดพรรคการเมืองนั้น ชับ ส.ส. ออกจากพรรค ส.ส. คนนั้นมีสิทธิอุทธรณ์มติที่ขับให้ออกจากพรรคต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติ เพื่อคัดค้านว่ามติขับออกจากพรรคขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ถ้าหากศาลรัฐธรรมนูญมีมติว่ามติดังกล่าวขัดต่อเรื่องดังกล่าวสมาชิกสภาของสมาชิกผู้นั้นยังไม่สิ้นสุด โดย ส.ส. ผู้นั้นอาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย (มาตรา 118 (8))

(2) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำที่เป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

รัฐธรรมนูญ ในอดีตของประเทศไทยมักจะกำหนดไว้ว่าบุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญให้เป็นปฏิปักษ์ต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์และรัฐธรรมนูญมิได้ ทั้งนี้ เพราะรัฐธรรมนูญยอมไม่ให้สิทธิเสรีภาพแก่บุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใดที่มีเจตนาจะกระทำการเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญหรือสถาบันในรัฐธรรมนูญ แต่บทบัญญัติดังกล่าวยังไม่มีการบังคับกรณีมีการฝ่าฝืน รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงกำหนดมาตรการบังคับไว้ในกรณีที่บุคคลใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ผู้รู้เห็นการกระทำดังกล่าวยอมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวได้ แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการดังกล่าว⁴⁴ (มาตรา 63 วรรคหนึ่ง , วรรคสอง)

อนึ่ง หากการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำของพรรคการเมืองเมื่อศาลรัฐธรรมนูญสั่งการให้พรรคการเมืองเลิกการกระทำดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นได้ (มาตรา 63 วรรคท้าย)

⁴⁴ ดูประมวลกฎหมายอาญามาตรา 113,114 ประกอบ.



อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญชั้นนี้ จะเห็นว่าประชาชนไม่อาจเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้โดยตรงจะต้องเสนอผ่านอัยการสูงสุด ทั้งนี้เพื่อให้อัยการสูงสุดเป็นผู้กลั่นกรองข้อเท็จจริงก่อน ซึ่งจะทำให้คดีไม่รบกวนศาลรัฐธรรมนูญ เหตุที่ให้อัยการสูงสุดเป็นผู้กลั่นกรองก็เพราะอัยการสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายอาญา โดยเฉพาะการกระทำดังกล่าวนี้มีความผิดฐานกบฏตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งเป็นความผิดอาญาแผ่นดินด้วย.

ข้อสังเกต อำนาจประการนี้ของศาลรัฐธรรมนูญมีที่มาจากอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันซึ่งมีหลักว่า บุคคลใดใช้สิทธิขั้นพื้นฐานดังต่อไปนี้โดยมิชอบ ได้แก่ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการสอน เสรีภาพในการชุมนุม หรือการรวมตัวกันเป็นสมาคม ความลับทางจดหมายไปรษณีย์ การสื่อสาร การใช้กรรมสิทธิ์ หรือสิทธิในการลี้ภัยโดยนำมาต่อสู้กับระเบียบพื้นฐานของการปกครองประเทศในระบอบเสรีประชาธิปไตย สิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าวของผู้นั้นจะสูญสิ้นไปตามมาตรา 18 แห่งรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐ สภาผู้แทนราษฎรสหพันธรัฐ รัฐบาลสหพันธรัฐหรือรัฐบาลมลรัฐ อาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐให้ไต่สวนถึงข้อเท็จจริงดังกล่าว และพิจารณาถึงมาตรการที่จะใช้กับบุคคลนั้น ซึ่งอาจจะถูกต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งได้⁴⁵

(3) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยการขาดสมาชิกภาพของสมาชิกสภา

กรณีที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิกแล้ว และสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาสิ้นสุดลง รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นสิทธิของหมู่คณะคือ ส.ส. หรือ ส.ว. จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 1 อ. ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ของแต่ละสภาที่จะเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสมาชิกสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าสมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งแห่งสภานั้นสิ้นสุดสภาที่ได้รับคำร้องต้องส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้นั้นสิ้นสุดหรือไม่ (มาตรา 96 วรรคแรก)

⁴⁵ กมลชัย รัตนสการวงศ์, ศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ, หน้า 39.



แต่อย่างไรก็ดี เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาคนใดสิ้นสุดลง ย่อมไม่กระทบกระเทือนกิจการที่สมาชิกผู้นั้นได้กระทำไปในหน้าที่สมาชิก รวมทั้งการได้รับเงินประจำตำแหน่งหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นก่อนที่ประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา 97)

รัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ก็มีบทกำหนดไว้ในทำนองเดียวกัน แต่มีความเห็นกันว่า ถ้าบัญญัติไว้เช่นนี้ก็หมายความว่า แม้เป็นกรณีที่สมาชิกได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นสมาชิกสภาโดยการทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง เช่น ปลอมใบปริญญาว่าจบปริญญาตรี ซึ่งแท้จริงไม่ได้สำเร็จปริญญาตรี แล้วได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นผู้แทน แต่ต่อมามีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้สมาชิกภาพสิ้นสุด เงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ที่ได้รับไปแล้วก็ไม่ต้องคืน ซึ่งดูจะไม่ถูกต้องนักเพราะเป็นการให้สิทธิแก่ผู้กระทำการโดยไม่สุจริต

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ผู้ร่างได้ตระหนักถึงปัญหาข้างต้น จึงได้กำหนดไว้เป็นข้อยกเว้นไว้ในตอนท้ายของมาตรา 97 นั้นเองว่า กรณีที่ออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาให้คืนเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่ผู้นั้นได้รับมาเนื่องจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าว

(4) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง

ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีการตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อให้มาดูแลการเลือกตั้งโดยมีการกำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และการกระทำอันต้องห้ามไว้สำหรับกรรมการการเลือกตั้ง และถ้ามีปัญหาในเรื่องดังกล่าวรัฐธรรมนูญกำหนดให้ ส.ส. ส.ว. หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาว่ากรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือกระทำการอันต้องห้าม แล้วประธานรัฐสภาส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือไม่ (มาตรา 142)



(5) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมีหลักการเดียวกัน หรือคล้ายคลึงกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภายับยั้ง

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ (รวมถึงร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วย) จะเริ่มต้นที่สภาผู้แทนราษฎรก่อนแล้วจึงส่งเรื่องให้วุฒิสภาพิจารณา โดยในการพิจารณาของวุฒิสภานั้นถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรวุฒิสภาจะยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้แล้วส่งกลับไปให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา หรือกรณีวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ แล้วสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยกับการแก้ไข และได้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมกัน ถ้าผลออกมาว่าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินั้น ก็ต้องยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน (มาตรา 175 (2) (3))

กรณีที่มีการยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นดังกล่าวสภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อเวลา 180 วันได้ล่วงพ้นไป แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นเกี่ยวข้องกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอาจยกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาได้ทันที (มาตรา 176)

อย่างไรก็ตาม ในระหว่างที่มีการยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นดังกล่าวข้างต้น รัฐธรรมนูญห้ามมิให้คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ (มาตรา 177 วรรคแรก) โดยถ้า ส.ส. ส.ว. เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมามีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาแล้วแต่กรณี ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญ ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไป (มาตรา 177 วรรคสอง)

เหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในประการนี้ก็เพื่อควบคุมมิให้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติซ้ำซ้อนกัน ซึ่งทำให้เสียเวลาและไร้ประโยชน์



ข้อสังเกต รัฐธรรมนูญห้ามเฉพาะไม่ให้คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ แต่มีปัญหว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 50,000 คนขึ้นไป เข้าชื่อกันเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ หมวด 3 (สิทธิเสรีภาพ) และหมวด 5 (แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ) ได้ กรณีนี้ถ้าประชาชนจะเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ได้หรือไม่ และศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจวินิจฉัยกรณีนี้ได้อย่างไรหรือไม่

ปัญหาข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่าเมื่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญไม่ประสงค์ให้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติซ้ำซ้อนกันกับร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งไว้การเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยประชาชนก็ตกอยู่ภายใต้ข้อห้ามดังกล่าวด้วย และศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยกรณีนี้ด้วย โดยใช้การตีความกฎหมายโดยเทียบเคียงกับกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง

(6) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณ

งบประมาณแผ่นดินเป็นการวางแผนการใช้จ่ายของประเทศ ที่จัดทำโดยฝ่ายบริหารโดยมีรัฐสภาเป็นผู้อนุมัติ โดยปกติสภาผู้แทนราษฎรจะมอบให้คณะกรรมการการงบประมาณเป็นผู้รับผิดชอบ คณะกรรมการการงบประมาณนับเป็นองค์กรที่ทรงอิทธิพลและมีบทบาทสูงยิ่งของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมากต้องการยึดครองตำแหน่งกรรมการการงบประมาณ แต่ก็มีใช้ตำแหน่งที่สามารถยึดครองได้โดยง่าย โดยทั่วไปแล้ว ตำแหน่งนี้จะตกแก่ผู้นำ ส.ส. ในพรรคการเมืองต่าง ๆ ทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล หรือมิฉะนั้นก็ตกแก่ ส.ส. ที่ทรงคุณวุฒิและเอาการเอางาน

นักเศรษฐศาสตร์ได้วิเคราะห์ถึงเหตุผลที่ทำให้ ส.ส. เข้าไปแทรกแซงการจัดทำงบประมาณเพื่อผลประโยชน์แอบแฝงอื่น ที่ไม่ใช่เพื่อประโยชน์สาธารณะ) ไว้ดังนี้



“**ประการแรก** ตำแหน่งกรรมาธิการงบประมาณช่วยให้ได้มาซึ่งสารสนเทศเกี่ยวกับงบประมาณ สารสนเทศเกี่ยวกับพฤติกรรมทางการคลังของหน่วยราชการต่าง ๆ และ สารสนเทศด้านเศรษฐกิจอื่น ๆ สารสนเทศเหล่านี้ช่วยเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการทำงาน ตำแหน่ง ส.ส. สารสนเทศเกี่ยวกับงบประมาณช่วยให้ทราบแผนการใช้จ่ายด้านต่าง ๆ ของ รัฐบาล และโดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วยให้ทราบว่า มีแผนการใช้จ่ายอะไรบ้างที่เป็นประโยชน์ แก่ประชาชนในเขตการเลือกตั้งของตน สารสนเทศเกี่ยวกับพฤติกรรมทางการคลังของ หน่วยราชการต่าง ๆ ช่วยเกื้อกูลให้ ส.ส. ควบคุมและกำกับการใช้จ่ายของหน่วยราชการ ต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในบางกรณี ส.ส. อาจใช้สารสนเทศดังกล่าวนี้ในการ ต่อรองหรือแบล็กเมล์ทางการเมืองได้ สารสนเทศด้านเศรษฐกิจอื่น ๆ มีประโยชน์ในการ เพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจของตัว ส.ส. เอง

ประการที่สอง ตำแหน่งกรรมาธิการงบประมาณมีประโยชน์ในการสร้างเครือข่าย ความสัมพันธ์ส่วนบุคคลกับข้าราชการชั้นผู้นำ ในยุคสมัยที่การเมืองการปกครองอยู่ใน ระบบอบประชาธิปไตย ข้าราชการชั้นผู้นำอาจต้องวิ่งเต้นเข้าหากรรมาธิการงบประมาณเพื่อ ขอความสนับสนุนในการผลักดันงบประมาณรายจ่ายบางโครงการหรือบางรายการให้ผ่าน การพิจารณา ในอีกด้านหนึ่ง ส.ส.ที่เป็นกรรมาธิการงบประมาณอาจต้องการความช่วยเหลือหรือการอำนวยความสะดวกของหน่วยราชการบางหน่วยในการจัดสรรบริการ สาธารณะบางประเภทในเขตการเลือกตั้งของตน ความสัมพันธ์ระหว่างกรรมาธิการงบประมาณกับข้าราชการชั้นผู้นำจึงค่อยๆ พัฒนาไปสู่ความสัมพันธ์ในลักษณะที่มีผลประโยชน์ ต่างตอบแทนและอาจพัฒนาไปสู่ความสัมพันธ์ในรูปแบบอื่นในอนาคตได้

ประการที่สาม ส.ส.ที่เป็นกรรมาธิการงบประมาณไม่เพียงแต่จะมีสารสนเทศ เกี่ยวกับงบประมาณสมบูรณ์กว่า ส.ส. อื่น ๆ เท่านั้น หากยังอยู่ในฐานะที่ใช้อำนาจหน้าที่ ในการผลักดันให้โครงการการใช้จ่ายบางโครงการลงสู่เขตการเลือกตั้งของตนอีกด้วย ข้าราชการชั้นผู้นำจะเกรงอกเกรงใจกรรมาธิการงบประมาณ เพราะไม่เพียงแต่จะทราบตัว ส.ส. ที่เป็นกรรมาธิการงบประมาณเป็นผู้นำ ส.ส. เหล่านี้จะยังคงดำรงตำแหน่งกรรมาธิการ



งบประมาณในอนาคตต่อไปอีกหรือไม่ ดังนั้น การโอนอ่อนตามคำร้องขอของกรรมาธิการ งบประมาณจึงปรากฏอยู่เนื่อง ๆ ตราบเท่าที่ไม่ผิดระเบียบราชการ ส.ส. ที่เป็นกรรมาธิการ งบประมาณจึงอยู่ในฐานะที่จะสร้างผลงานในเขตการเลือกตั้งของตนได้โดยง่าย ซึ่งมีผล เหมือนหนึ่งการสร้างคะแนนนิยมทางการเมือง อันมีผลต่อการเลือกตั้งในสมัยต่อไป”⁴⁶

การแทรกแซงจากคณะกรรมาธิการงบประมาณในการจัดทำงบประมาณทำให้เกิด ปัญหาในการจัดสรรงบประมาณไม่ว่าจะเป็นเรื่องงบยุบलय งบ ส.ส. (งบพัฒนาจังหวัด) รัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงได้วางมาตรการป้องกันไว้โดยกำหนดไว้ว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมาธิการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้ (มาตรา 180 วรรคหก) เช่นนี้งบ ส.ส. ที่กำหนดให้แต่ละจังหวัดตามโครงการที่เสนอโดย ส.ส. จะมีไม่ได้อีกต่อไป

อย่างไรก็ตาม ถ้ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติข้อห้ามข้างต้น ส.ส. หรือ ส.จ. มีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาสามารถเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา โดยศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว และกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทห้ามดังกล่าว การเสนอการแปรญัตติ หรือการกระทำที่ต้องห้ามดังกล่าวถือว่าสิ้นผลไป (มาตรา 180 วรรคเจ็ด)

บทบัญญัติดังกล่าวนี้ คงจะพอทำให้การพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นไปด้วยจิตสำนึกที่คิดถึงประโยชน์ของสาธารณชนเป็นหลักมากกว่าการคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตัวของผู้มีอำนาจ

⁴⁶ รัชสรรค์ ณะพรพันธุ์, “คิดถึงกรรมาธิการงบประมาณสภาผู้แทนราษฎร” ในอนิจลักษณะของการเมืองไทย เศรษฐศาสตร์วิเคราะห์ว่าด้วยการเมือง, (กรุงเทพฯ : น้ําอักษรการพิมพ์, 2530), หน้า 146-147.



(7) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กฎหมายที่ตราออกมาใช้บังคับแล้ว ในอดีตหากประชาชน เห็นว่ากฎหมายนั้นขัดรัฐธรรมนูญประชาชนจะร้องขอให้ตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยตรงไม่ได้ ประชาชนจะต้องถูกกฎหมายฉบับนั้นบังคับ และมีการฟ้องร้องกันเป็นคดีในศาล แล้วจึงจะยกข้ออ้างว่ากฎหมายที่ใช้บังคับกับตนนั้นขัดรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ผู้พิพากษาพิจารณาส่งเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด ดังนั้นจึงเห็นกันว่า ถ้าประชาชนคนไหนเห็นว่ากฎหมายใดขัดรัฐธรรมนูญ ตัวเองจะต้องแก้งทำผิดกฎหมายฉบับนั้นเพื่อให้มีการบังคับใช้กฎหมายฉบับนั้นกับตนเอง เพื่อจะได้ใช้สิทธิผ่านศาลให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากฎหมายนั้นขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งดูแล้วจะไม่เป็นธรรม

รัฐธรรมนูญปัจจุบันตระหนักถึงสภาพปัญหาดังกล่าว จึงเปิดช่องทางให้ประชาชนที่เห็นว่ากฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญสามารถร้องขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (Ombudsman) พิจารณาตรวจสอบ แล้วหากเห็นว่าเป็นจริงตามคำร้องเรียนก็สามารถเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ (มาตรา 198)

วิธีการดังกล่าวจะเห็นว่าประชาชนไม่อาจเสนอเรื่องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ เพราะหากให้ทำเช่นนั้นได้ จะทำให้มีเรื่องจำนวนมากขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญที่มีตุลาการรัฐธรรมนูญเพียง 15 คน ย่อมทำให้ไม่อาจพิจารณาวินิจฉัยได้ทัน รัฐธรรมนูญจึงให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นผู้คอยกลั่นกรองเรื่องที่จะเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญเสียก่อนชั้นหนึ่ง

ในต่างประเทศบางประเทศที่ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ได้อย่างมั่นคงแล้ว มักจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง เช่นในประเทศเยอรมัน แต่อย่างไรก็ตามเพื่อกลั่นกรองไม่ให้มีการร้องทุกข์โดยประชาชนมากเกินไปจนเกินความจำเป็น กฎหมายว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญของเยอรมัน ได้กำหนดให้มีค่าธรรมเนียมศาลขึ้น ทั้งนี้โดย

ปกติแล้วการไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมแต่ถ้าศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยกคำร้องศาลอาจกำหนดให้ผู้ร้องต้องเสียค่าธรรมเนียมถึง 1,000 DM ได้ และหากการร้องเรียนนั้นเป็นไปโดยกลั่นแกล้งก็อาจถูกสั่งให้จ่ายถึง 5,000 DM และในกรณีมีเหตุอันควร ศาลรัฐธรรมนูญจะสั่งให้ชำระค่าธรรมเนียมล่วงหน้าก็ได้⁴⁷

(8) อำนาจในการพิจารณาการวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดชั่วคราวรัฐธรรมนูญ

คณะรัฐมนตรีมีอำนาจตราพระราชกำหนดในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ (มาตรา 218 วรรคแรก, วรรคสอง)

อย่างไรก็ตามเมื่อตราพระราชกำหนดแล้วคณะรัฐมนตรีจะต้องเสนอพระราชกำหนดนั้นให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติ (มาตรา 218 วรรคสาม) แต่ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะอนุมัติพระราชกำหนด ส.ส. หรือ ส.ว. จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นมิได้ออกเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ แล้วประธานสภานั้น ๆ ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น (มาตรา 219 วรรคสาม) แต่ทั้งนี้ต้องวินิจฉัยด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด (มาตรา 219 วรรคท้าย)

อนึ่ง เมื่อพิจารณาถึงเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดโดยคณะรัฐมนตรี จะเห็นว่า มีเงื่อนไขอยู่ 2 ประการ คือ

⁴⁷ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ : บทวิเคราะห์”, หน้า 50.



ประการแรก การตราพระราชกำหนดนั้นต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะ

- (1) รักษาความปลอดภัยของประเทศ
- (2) รักษาความปลอดภัยสาธารณะ
- (3) รักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ
- (4) ป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ

ประการที่สอง คณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

ในอดีตที่ผ่านมาเงื่อนไขทั้งสองประการจะบัญญัติไว้รวมในวรรคเดียวกัน ดังเช่น รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2511 (มาตรา 146), 2517 (มาตรา 197) และ 2521 (มาตรา 257) เพิ่งจะมีการแยกเงื่อนไขทั้งสองประการให้อยู่คนละวรรคในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2534 (มาตรา 172) และก็เป็นครั้งแรกที่ให้อำนาจตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ฯลฯ หรือไม่ ซึ่งเป็นเงื่อนไขข้อแรก ส่วนเงื่อนไขในข้อที่สองนั้นมิได้ให้อำนาจตุลาการรัฐธรรมนูญที่จะตรวจสอบว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนหรือไม่หากแต่เป็นดุลยพินิจโดยเด็ดขาดของคณะรัฐมนตรี ซึ่งกรณีนี้ตุลาการรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยยืนยันในเรื่องนี้ไว้ในคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ 1/2535 ซึ่งมีประเด็นปัญหาว่าจะมีการเสนอความเห็นให้คณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา 172 วรรคสอง คือ มีกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้หรือไม่ว่า

“ตามบทบัญญัติของมาตรา 173 วรรคหนึ่ง จะเห็นได้ว่า กรณีที่สมาชิกวุฒิสภาก็ดี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ดี จะมีสิทธิเสนอความเห็นที่พระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะต้องเป็นกรณีที่พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของมาตรา 172 วรรคหนึ่ง เท่านั้น กล่าวคือพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศหรือความปลอดภัย



สาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอความเห็นให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนอกเหนือจากกรณีเงื่อนไขตามมาตรา 172 วรรคหนึ่งไม่ได้”

(9) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญเป็นหน้าที่หลักของศาลรัฐธรรมนูญ โดยการควบคุมนี้อาจแบ่งได้เป็น 2 ตอน คือ

ประการแรก การควบคุมก่อนที่จะมีการประกาศใช้ (pre-publication control)

ประการที่สอง การควบคุมภายหลังที่มีประกาศใช้ (post-publication control)

อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านมาการพิจารณาของรัฐสภามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเป็นการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญก่อนที่จะมีการประกาศใช้ โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันให้สิทธิแก่ ส.ส. ส.ว. และนายกรัฐมนตรี เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ โดยมีรายละเอียดดังนี้

ก) เหตุแห่งการร้องขอ

รัฐธรรมนูญกำหนดเหตุที่จะร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติไว้ 2 เหตุ คือ

1) ร่างพระราชบัญญัติมีเนื้อหา (content) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

2) ร่างพระราชบัญญัติตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐ-

ธรรมนูญ (form)

ข) กำหนดเวลาในการร้องขอ

ผู้ร้องขอจะร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ก็ต่อเมื่อร่างพระราชบัญญัตินั้นรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว แต่ต้องร้องขอก่อนที่นายกรัฐมนตรี



จะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย (มาตรา 262 วรรคแรก)

ค) ผู้มีสิทธิร้องขอ

ผู้มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของร่างพระราชบัญญัตินั้น รัฐธรรมนูญกำหนดไว้แตกต่างกันตามประเภทของพระราชบัญญัติ (พระราชบัญญัติและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ) ดังนี้

1) ส.ส. ส.ว. หรือ ส.ส. และ ส.ว. ทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เสนอให้ตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติได้ โดยเสนอผ่านประธานสภาผู้แทน ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภาแล้วแต่กรณี เพื่อส่งต่อไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

2) ส.ส. ส.ว. หรือ ส.ส. และ ส.ว. ทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน เสนอให้ตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้โดยเสนอผ่านประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือ ประธานรัฐสภาแล้วแต่กรณี เพื่อส่งต่อไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

3) นายกรัฐมนตรี เสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของทั้งร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้ในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย นายกรัฐมนตรีจะต้องระงับการดำเนินการ เพื่อประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้ จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

ข้อสังเกต รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีพระราชบัญญัติอยู่ 2 ประเภทคือ พระราชบัญญัติ กับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นนับว่าเป็นของใหม่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เพราะในอดีตไม่เคยปรากฏชื่อในรัฐธรรมนูญของไทยฉบับใดมาก่อน





พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (Organic Law) เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับกฎเกณฑ์การปกครองประเทศที่แยกมาบัญญัติรายละเอียดออกไปจากรัฐธรรมนูญโดยในต่างประเทศส่วนใหญ่จะกำหนดรูปแบบของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้มีกระบวนการตราและการแก้ไขแตกต่างจากพระราชบัญญัติทั่วไป เช่น รัฐธรรมนูญอิตาลีฉบับลงวันที่ 24 ธันวาคม ค.ศ. 1947 มาตรา 137 บัญญัติให้การตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีกระบวนการเช่นเดียวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ส่วนประเทศฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 กำหนดให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในการที่สภาจะพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ สภาต้องให้เวลาล่วงไป 15 วัน นับแต่วันที่ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้สภาพิจารณา สภาจะพิจารณาทันทีไม่ได้ เพื่อเปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเพียงพอ นอกจากนั้นเมื่อสภาทั้งสองผ่านร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ต้องส่งร่างดังกล่าวให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตรวจสอบก่อนว่าไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ⁴⁸

ในอดีตที่ผ่านมาได้มีนักวิชาการเสนอให้มีการนำเอาแนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมาใช้ในประเทศไทย โดยได้มีการให้เหตุผลไว้ดังนี้

ประการแรก การมีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะทำให้การร่างรัฐธรรมนูญเร็วขึ้น เพราะรัฐธรรมนูญจะสั้น ส่วนในรายละเอียดก็จะตราเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญอีกทั้งการแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก็สามารถทำได้ง่ายกว่ารัฐธรรมนูญ⁴⁹

⁴⁸ คำพิพากษา, นุรณะนันทน์, กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กฎหมายเลือกตั้ง กฎหมายพรรคการเมือง, (กรุงเทพฯ:นิติบรรณาการ, 2539), หน้า 8-9.

⁴⁹ ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญภาค 1 ความทั่วไป. (กรุงเทพฯ: สารศึกษาการพิมพ์, 2524), หน้า 128 และ วิษณุ เครืองาม, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน หน่วยที่ 1-7 หน่วย 3 (กรุงเทพฯ:มจร, 2534), หน้า 129.



ประการที่สอง การมีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่แก้ไขยากกว่ากฎหมายธรรมดา ทำให้พรรคการเมืองที่คุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรในขณะใดขณะหนึ่งไม่อาจแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้โดยง่ายหรือโดยไม่รอบคอบจนเกินไป⁵⁰ หรืออาจมองได้ว่าการมีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก็เพื่อเป็นเครื่องค้ำประกันมิให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองดำเนินการแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อประโยชน์ของตนเอง⁵¹

แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นได้รับการผลักดันโดยกลุ่มนักวิชาการสายกฎหมายมหาชนที่มีบทบาทในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันโดยในขั้นตอนการยกร่างรัฐธรรมนูญนั้นได้มีการเสนอให้มีการกำหนดให้ต้องนำร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย โดยร่างดังกล่าวยกร่างไว้ดังนี้

“มาตรา 192 ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ร่างข้อบังคับประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย หรือก่อนประกาศในราชกิจจานุเบกษา แล้วแต่กรณี”

แต่อย่างไรก็ดี ร่างมาตราข้างต้นดังกล่าวไม่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญในท้ายที่สุด แต่กระนั้นก็ดีแนวความคิดเรื่องกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก็มิได้หายไปจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันอย่างสิ้นเชิง ดังจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติ

⁵⁰ อมร จันทรสมนุญ, “สรุปโครงสร้างรัฐธรรมนูญในอนาคตไทย” ในรวมบทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ม.ป.ป.) หน้า 7.

⁵¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ, รายงานการวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) (กรุงเทพฯ : สกว., 2538) หน้า 10.



ประกอบรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญปัจจุบันมีความแตกต่างจากพระราชบัญญัติทั่วไปใน 2 ประการ คือ

(1) การเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นทำได้ง่ายกว่าร่างพระราชบัญญัติทั่วไป โดยใช้ผู้ร้องขอเพียง 20 คน ในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติทั่วไปต้องใช้เสียงผู้ร้องขอถึง 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา สมาชิกวุฒิสภามีทั้งหมดตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่คือ 700 คน 1 ใน 10 ก็คือ 70 คน ทั้งนี้ก็เพื่อให้การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญสามารถกระทำได้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ร่างขึ้น สมาชิกวุฒิสภาควรร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญได้ทำการตรวจสอบ เพราะร่างดังกล่าวเป็นกฎหมายสำคัญที่ใช้ในการปกครองประเทศมากกว่าร่างพระราชบัญญัติทั่วไป

(2) รัฐธรรมนูญได้กำหนดแนวสาระสำคัญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้ในบทเฉพาะกาลซึ่งจะมีผลทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต้องตราขึ้นให้สอดคล้องกับแนวสาระสำคัญดังกล่าว

ง. อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญสามารถตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ใน 2 ประเด็น คือ

ประเด็นแรก ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่





จ. ผลของคำวินิจฉัย

ผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในการควบคุมร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ จำแนกได้ 3 ประการ คือ

(1) ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างดังกล่าวนั้นเป็นอันตกไปทั้งฉบับ (มาตรา 269 วรรคสาม)

(2) ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และข้อความนั้นมิใช่เป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเฉพาะข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป (มาตรา 262 วรรคท้าย)

(3) ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในสาระสำคัญของร่างนั้นตกไปทั้งฉบับ (มาตรา 262 วรรคสาม)

ข้อสังเกต ถ้าเป็นกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นตราขึ้นไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแต่มิใช่เป็นสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดผลเอาไว้เหมือนกับกรณีที่ข้อความขัดหรือแย้ง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าร่างดังกล่าวสามารถนำขึ้นทูลเกล้าถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยได้ เพราะเมื่อกระบวนการในการตราที่ไม่ปฏิบัติตามนั้นมิใช่สาระสำคัญ ก็ย่อมไม่กระทบถึงความสมบูรณ์ของร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

หมายเหตุ รัฐธรรมนูญกำหนดให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ไปใช้กับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ที่สภาผู้แทนราษฎร



วุฒิสภา หรือรัฐสภาแล้วแต่กรณีให้ความเห็นชอบแล้ว แต่ยังมีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วยโดยอนุโลม (มาตรา 263) ซึ่งจากการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เช่นนี้ทำให้เห็นว่า ข้อบังคับการประชุมของสภาเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอย่างหนึ่ง เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของร่างข้อบังคับการประชุมสภาได้ง่ายกว่าร่างพระราชบัญญัติทั่วไปเหมือนกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตามมีผู้เห็นแย้งว่าข้อบังคับการประชุมของสภาโดยสถานะแล้วมิใช่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นแต่เพียงการกำหนดแนวปฏิบัติในการดำเนินงานของแต่ละสภาเท่านั้น⁵²

(10) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยร่างกฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ตามที่ศาลส่งความเห็นมา

อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญประการนี้เป็นอำนาจหน้าที่ที่มีมาแต่เดิมของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญมักจะมีบัญญัติโดยใช้ถ้อยคำดีกว่า ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งโดย ศาลเห็นว่า มีเหตุผลอันสมควรว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นว่ันนั้นตามทางการเพื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย (รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2534 มาตรา 206)

การควบคุมกฎหมายในประการข้างต้นเป็นการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญภายหลังการประกาศใช้ (post-publication control) ซึ่งจะต้องรอให้มีคดีขึ้นสู่ศาลก่อน แล้วศาลเห็นว่ากฎหมายนั้นขัดรัฐธรรมนูญจึงจะส่งเรื่องให้ตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัย เช่นนี้จะเห็นได้ว่าหากคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเห็นว่ากฎหมายที่ใช้บังคับแก่ตนขัดรัฐธรรมนูญ แต่ถ้าศาลเห็นว่าไม่ขัด ศาลก็จะไม่ส่งเรื่องให้ตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งย่อมจะ

⁵² สมคิด เลิศไพฑูรย์, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ, หน้า 44.





เป็นการที่ศาลเป็นผู้มีอำนาจชี้ขาดเป็นเบื้องต้นว่ากฎหมายใดขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่ด้วยเหตุที่ผู้พิพากษาของศาลมิได้เป็นผู้เชี่ยวชาญในกฎหมายรัฐธรรมนูญ จึงทำให้มีกรณีที่ส่งเรื่องให้ตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดรัฐธรรมนูญน้อยมาก ดังจะเห็นได้ว่านับแต่จัดตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นมา คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ทำการวินิจฉัยว่ากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่เพียง 4 ครั้ง ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ 1/2494, 2/2494, 3/2494, ต./2494 และ 1/2513 สภาพเช่นนี้เองทำให้ประชาชนไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิในการเสนอเรื่องให้ตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาโดยผ่านศาลได้อย่างแท้จริง

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเล็งเห็นปัญหาดังกล่าวจึงได้แก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ เพื่อเปิดโอกาสให้คู่ความเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ง่ายขึ้น โดยลดดุลพินิจของศาลที่จะพิจารณาว่ากฎหมายที่คู่ความอ้างขึ้นว่าขัดรัฐธรรมนูญนั้นมีเหตุอันสมควรหรือไม่

รัฐธรรมนูญปัจจุบันกำหนดอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่ากฎหมายใด ขัดต่อรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญไว้ว่า ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใดถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย (มาตรา 264)

จากการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ดังกล่าว ทำให้กรณีที่คู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญศาลไม่มีอำนาจดุลพินิจที่จะเห็นว่าจะส่งไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยหรือไม่ หากแต่รัฐธรรมนูญบังคับให้ศาลต้องส่งเสนอไป แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อป้องกันที่จะไม่ให้มีคดีที่โต้แย้งว่ากฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญมากเกินไป รัฐธรรมนูญจึงให้ดุลพินิจแก่ศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาเป็นเบื้องต้นว่าคำโต้แย้งของคู่ความไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย และไม่รับเรื่องดัง



กล่าวไว้พิจารณาได้ อย่างไรก็ดี อาจกล่าวได้ว่ากรณีที่อยู่ความโต้แย้งนี้ ศาลเป็นเพียงนายไปรษณีย์ที่ทำหน้าที่ส่งความเห็นโต้แย้งนั้นไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ข้อสังเกต (1) เฉพาะกรณีที่อยู่ความโต้แย้ง แล้วศาลส่งความเห็นไปให้ศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจดุลพินิจที่จะรับไว้พิจารณาหรือไม่ ส่วนกรณีที่ศาลเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจดุลพินิจที่จะรับหรือไม่รับไว้พิจารณาต้องรับไว้พิจารณาเสมอไป

(2) ศาลที่จะส่งความเห็นไปให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายได้นั้น ได้แก่ศาลทุกศาลไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร

(11) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจัดตั้งองค์กรต่าง ๆ ขึ้นเป็นจำนวนมากไม่ว่าจะเป็น สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น องค์กรเหล่านี้รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจไว้ และโดยลักษณะแล้วต่างก็เป็นองค์กรระดับสูงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเหล่านี้หลายกรณีอยู่นอกเหนือขอบเขตของกฎหมายปกครอง แต่เป็นปัญหาของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจมีกรณีที่องค์กรเหล่านี้มีความเห็นขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ก็ควรที่จะให้องค์กรที่เป็นกลางคือศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่าขอบเขตอำนาจขององค์กรต่าง ๆ อยู่ ณ ที่ใด รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงกำหนดไว้ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย (มาตรา 266)

ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญได้แก่

(1) องค์กรนั้น





(2) ประธานรัฐสภา

อย่างไรก็ตาม จะเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาได้ก็ต่อเมื่อเกิดปัญหาขึ้น ถ้ายังไม่เกิดปัญหาขึ้นจะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไม่ได้ เพราะการวินิจฉัยได้ต้องมีข้อพิพาทเกิดขึ้น หากยอมให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาได้โดยไม่เกิดปัญหาขึ้น ก็จะเป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญตีความรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการที่จะตีความรัฐธรรมนูญโดยยังไม่มีข้อพิพาท

กรณีข้างต้น มีตัวอย่างที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2541 แล้วว่า

“มูลกรณีเรื่องนี้สืบเนื่องมาจากเมื่อ วันที่ 7 พฤศจิกายน 2540 ที่ประชุมวุฒิสภาโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 266 ของรัฐธรรมนูญได้มีมติให้ส่งปัญหาเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าบุคคลซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจำนวน 5 คนตามมาตรา 255 (1) นั้นวุฒิสภาจะมีมติไม่เห็นชอบที่จะถวายคำแนะนำเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งบุคคลใดบุคคลหนึ่งได้หรือไม่ โดยได้เสนอความเห็นมาด้วยว่า เนื่องจากมาตรา 255 ของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญว่า พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากบุคคลที่มีที่มาต่าง ๆ กัน ซึ่งรวมทั้งผู้พิพากษาในศาลฎีกาที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามีมติเลือกจำนวน 5 คน ประกอบกับมาตรา 135 ของรัฐธรรมนูญยังได้กำหนดเป็นหลักการว่าในกรณีที่วุฒิสภาจะต้องพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนั้น รวมทั้งสอบสวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็นแล้วรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป จึงมีปัญหาว่าคณะกรรมการของวุฒิสภาที่ได้ตั้งขึ้นตามมาตรา 135 จะมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอชื่อ ตามมาตรา 255 (1) และ (2) รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็น ทั้งนี้เพื่อประกอบการพิจารณาของวุฒิสภาในอันที่จะถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรง



แต่ตั้งมีกว้างขวางมากน้อยเพียงใดรวมทั้งปัญหาอื่น ๆ ที่สืบเนื่องกัน

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเรื่องนี้ในวันที่ 14 และ 18 พฤศจิกายน 2540 และได้มีมติโดยเสียงข้างมากกว่าเรื่องนี้เป็นกรณีที่ปัญหายังไม่เกิดขึ้นและไม่มีข้อเท็จจริงที่ปรากฏชัดแจ้งจึงไม่รับวินิจฉัยให้”

อนึ่ง มีปัญหาว่า “องค์กกรมตามรัฐธรรมนูญ” คือ องค์กกรมใดบ้าง ปัญหานี้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ได้ให้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาไว้ในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2541 ว่า จะต้องประกอบด้วยเงื่อนไขต่อไปนี้

ประการแรก มีลักษณะเป็นองค์กกรม คือ ประกอบด้วย

- (1) บุคคล
- (2) วัตถุประสงค์การดำเนินการ
- (3) งบประมาณ
- (4) สถานที่ทำงาน

ประการที่สอง มีหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ

โดยในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2541 นั้นเองได้วินิจฉัยว่า ศาลฎีกาเป็นองค์กกรมตามรัฐธรรมนูญ เพราะมีเงื่อนไขครบถ้วนทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้น นอกจากนี้หากพิจารณาตามเงื่อนไขทั้งสองประการข้างต้นจะเห็นว่ามีอีกหลายองค์กกรมที่จัดว่าเป็นองค์กกรมตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลปกครอง ศาลทหาร คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

มีข้อควรพิจารณาต่อไปว่า นอกจากกรณีที่จะมีการเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยกรณีมีปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กกรมต่าง ๆ ผู้จะเสนอได้ต้องเป็นองค์กกรมนั้นหรือประธานรัฐสภาแล้วที่สำคัญยิ่งก็คือ เรื่องที่จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนั้นต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กกรมต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ตัวอย่างที่แสดงให้เห็นกรณีข้างต้นอย่างชัดเจนก็คือ กรณีข้อพิพาทในคำวินิจฉัยของศาล



รัฐธรรมนูญที่ 1/2541 ซึ่งมีปัญหาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา โดยที่วุฒิสภาได้ดำเนินการพิจารณารายชื่อบุคคลที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาส่งมาตามมาตรา 255 (1) เพื่อถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยที่ประชุมวุฒิสภาได้มีมติไม่ให้ความเห็นชอบที่จะถวายคำแนะนำ นายอัมพร ทองประยูร วุฒิสภาจึงได้แจ้งให้ศาลฎีกาทราบ เพื่อให้ดำเนินการเลือกบุคคลอื่นเพื่อเสนอให้วุฒิสภาใหม่ ศาลฎีกามีความเห็นที่วุฒิสภาไม่มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบแก่บุคคลที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือก ศาลฎีกาจึงได้เสนอปัญหาข้อพิพาทดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

อย่างไรก็ตาม มีประเด็นปัญหานั้นสนใจเกี่ยวกับเรื่องที่ว่า กรณีใดเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2541 เรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการสรรหาและการคัดเลือกนายอุกฤษ มงคลนาวิน เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิสภา นิติศาสตร์ โดยมีข้อเท็จจริงว่า มูลกรณีสืบเนื่องมาจากเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2540 คณะกรรมการสรรหาตุลาการรัฐธรรมนูญ ได้มีมติเลือกบุคคลซึ่งเห็นสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิสภา นิติศาสตร์จำนวน 10 คน เพื่อเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาคัดเลือก ตามมาตรา 257 ต่อมาวันที่ 24 พฤศจิกายน 2540 วุฒิสภาได้คัดเลือกศาสตราจารย์อุกฤษ มงคลนาวิน เป็นหนึ่งในผู้ทรงคุณวุฒิสภา นิติศาสตร์ที่มีทั้งหมด 5 คน หลังจากนั้นนายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานรัฐสภาได้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการสรรหาและการคัดเลือกนายอุกฤษ มงคลนาวิน เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิสภา นิติศาสตร์ พร้อมด้วยความเห็นว่า เนื่องด้วย เครือข่ายองค์กรประชาธิปไตยและองค์กรประชาชนได้มีหนังสือร้องขอให้ตนในฐานะประธานรัฐสภาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการสรรหาและการคัดเลือกนายอุกฤษ มงคลนาวิน เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิสภา นิติศาสตร์ โดยให้เหตุผลว่า สภายหลังจากที่วุฒิสภามีมติคัด



ศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ โดยให้เหตุผลว่า ภายหลังจากวุฒิสภามีมติคัด
เลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 255 ของรัฐธรรมนูญ ก่อให้เกิดความสงสัยใน
คุณสมบัติของนายอุกฤษ มงคลนาวิน ซึ่งได้รับการคัดเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ เพราะตามมาตรา 256 (3) ของรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ผู้
ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะต้องเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารอง
อัยการสูงสุด อธิบดีหรือเทียบเท่า หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์ แต่ปรากฏว่า
นายอุกฤษ มงคลนาวิน ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากวุฒิสภาให้เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์มีตำแหน่งทางวิชาการเป็นศาสตราจารย์พิเศษของจุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย มิใช่เป็นศาสตราจารย์ที่เป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ทำให้เห็นได้
ว่า ผู้ที่มีความเห็นเกี่ยวกับคุณสมบัติ ของนายอุกฤษ มงคลนาวิน แบ่งออกเป็น 2 ฝ่ายซึ่ง
ขัดแย้งกันกล่าวคือ

ฝ่ายแรก เห็นว่าคำว่า “ศาสตราจารย์” หมายความรวมถึงศาสตราจารย์พิเศษ
ด้วย ดังนั้น นายอุกฤษ มงคลนาวิน จึงมีคุณสมบัติเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรง
คุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ ตามมาตรา 256 (3) ผู้มีความเห็นตามฝ่ายแรกได้แก่ คณะกรรมการ
สรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและวุฒิสภาซึ่งคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
เป็นผู้คัดเลือกและเสนอชื่อนายอุกฤษ มงคลนาวิน ต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาและวุฒิสภามี
มติเลือกให้ได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า คำว่า “ศาสตราจารย์” มีความหมายเฉพาะผู้ได้รับแต่งตั้งให้
ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยเท่านั้น ไม่รวมถึง
ศาสตราจารย์พิเศษ ดังนั้น นายอุกฤษ มงคลนาวิน จึงขาดคุณสมบัติที่จะเป็นตุลาการศาล
รัฐธรรมนูญ การที่คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีมติเสนอชื่อนายอุกฤษ
มงคลนาวิน ต่อวุฒิสภา และการที่วุฒิสภามีมติคัดเลือกนายอุกฤษ มงคลนาวิน เป็น
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ที่มีความเห็นตามฝ่ายที่สองนี้ได้แก่



ตัวแทนเครือข่ายองค์กรประชาธิปไตยและองค์กรประชาชนตลอดทั้งประชาชนจำนวนมาก
ที่สนใจและติดตามการดำเนินการสรรหาและการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ในฐานะประธานสภา เห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการสรรหาตุลาการ
ศาลรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ที่เป็นผู้พิจารณาคัด
เลือกและเสนอชื่อบุคคลต่อวุฒิสภา และวุฒิสภาเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกบุคคลดังกล่าว
เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 257 ประกอบกับมาตรา 256 ของรัฐธรรมนูญ จึง
เป็นปัญหาที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามมาตรา 266 ของรัฐธรรมนูญ และเนื่อง
จากเรื่องนี้ยังไม่มีกฎหมายและระเบียบใด ๆ ที่จะยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติได้

เมื่อไม่มีวิถีทางอื่นใดที่จะยุติปัญหาที่อยู่ในความสนใจของประชาชน ซึ่งอาจนำไป
สู่ความขัดแย้งที่รุนแรงและส่งผลกระทบต่อภาพพจน์ขององค์กรที่ทำหน้าที่สรรหาและคัดเลือก
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและการปฏิบัติหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะเป็นบรรทัดฐานต่อ
ไปในอนาคตในฐานะเป็นประธานรัฐสภาโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 266 ของ
รัฐธรรมนูญ จึงขอเสนอเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าว เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา
วินิจฉัยว่า

1. คำว่า “ศาสตราจารย์” ตามความในมาตรา 256 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีความหมายรวมถึงศาสตราจารย์พิเศษด้วยหรือไม่
2. ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า คำว่า “ศาสตราจารย์” ตามมาตรา 256 (3) ของ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มิได้มีความหมายรวมถึง
ศาสตราจารย์พิเศษด้วยแล้ว ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การเสนอชื่อนายอุกฤษ
มงคลนาวิน ของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต่อวุฒิสภาและการที่
วุฒิสภามีมติเลือกนายอุกฤษ มงคลนาวิน เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้นไม่ชอบด้วย
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเป็นประเด็นแรกว่าจะรับคำร้องที่ประธานรัฐสภาเสนอ
มาไว้พิจารณาหรือไม่ซึ่งที่ประชุมเห็นว่า



“ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 266 ได้บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 นั้น ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว กำหนดให้ผู้ที่เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ต้อง (1) องค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ (2) ประธานรัฐสภาและเรื่องที่จะเสนอนั้นต้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญสำหรับเรื่องที่ประธานรัฐสภาเสนอมานี้ที่ประชุมเห็นว่าเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของวุฒิสภา และคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งถือได้ว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้ว จึงถือได้คำร้องนี้ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญและเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบข่ายอำนาจของประธานรัฐสภาที่กระทำได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ที่ประชุมจึงเห็นควรรับคำร้องไว้พิจารณาต่อไป”

อนึ่งในประเด็นที่ว่ากรณีเรื่องที่ประธานรัฐสภาเสนอมายังศาลรัฐธรรมนูญนั้นเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น แม้ในคำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญจะเห็นว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญแต่เมื่อพิจารณาคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคนแล้ว ปรากฏเพียงในคำวินิจฉัยของประธานศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่กล่าวสนับสนุนเรื่องนี้ไว้ว่า

“ในกรณีนี้ประธานรัฐสภาได้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และการคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของวุฒิสภา จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ”

แต่อย่างไรก็ตามประธานวุฒิสภาได้โต้แย้งไว้ในคำวินิจฉัยของประธานวุฒิสภาอย่างน่าสนใจว่า





“1. ประธานรัฐสภาจะอาศัย มาตรา 266 เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยหรือไม่ เห็นว่าประธานรัฐสภาไม่มีอำนาจที่จะเสนอเรื่องนี้ได้ ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

(1) การที่ประธานรัฐสภาจะอาศัย มาตรา 266 เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้จะต้องปรากฏว่าเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา 266 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาจะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย)”

แต่เรื่องนี้ไม่มีกรณีใดอันจะถือได้ว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรใดเลย ทั้งมิได้มีปัญหาขัดกันระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด คณะกรรมการสรรหามีได้สงสัยในความถูกต้องแห่งคุณสมบัติของนายอุกฤษ แต่อย่างใดและเมื่อพิจารณาจากหนังสือของกลุ่มคนที่ขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญแล้วปรากฏว่า เป็นเรื่องของการขอให้ตีความรัฐธรรมนูญในเรื่องคุณสมบัติตามมาตรา 256 (3) แต่ในเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญนั้นศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานด้วยเสียงข้างมาก (ในกรณีที่วุฒิสภาเสนอขอให้วินิจฉัยว่าวุฒิสภามีอำนาจที่จะไม่ให้ความเห็นชอบในการถวายคำแนะนำบุคคลหนึ่งบุคคลใดที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือกส่งมาหรือไม่) ว่ากรณีดังกล่าวยังไม่มีผู้ใดโต้แย้งปัญหาจึงยังไม่เกิด (ทั้ง ๆ ที่สมาชิกวุฒิสภามีความเห็นแย้งกันเป็นสองฝ่าย และสมาชิกวุฒิสภานั้นก็เป็นสมาชิกแห่งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงต้องผูกพันศาลรัฐธรรมนูญด้วย และไม่มีเหตุผลใดที่ศาลรัฐธรรมนูญจะกลับคำวินิจฉัยของตนเอง

(2) ประเด็นที่มีผู้หยิบยกขอให้ประธานรัฐสภานำเสนอศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย เป็นเรื่องที่สงสัยว่า นายอุกฤษ มงคลนาวิน มีคุณสมบัติถูกต้องตามมาตรา 256 (3) หรือไม่ แต่ประเด็นที่ประธานรัฐสภานำเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญกลับเป็นว่า คำว่า “ศาสตราจารย์ ตามมาตรา 256 (3) มีความหมายรวมถึงศาสตราจารย์พิเศษด้วยหรือไม่” ซึ่งไม่ว่าคำตอบ



จะเป็นอย่างไรก็ได้มีผลที่จะชี้ว่านายอุกฤษ ขาดคุณสมบัติหรือไม่ เพราะมาตรา 256 (3) บัญญัติว่า “ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์” ประเด็นคำถามจึงต่างกับที่มีผู้สงสัย การที่ประธานรัฐสภาอ้างว่ามีผู้สงสัยจึงเสนอเรื่องนี้ (ถ้าหากมีอำนาจทำได้) ก็ต้องเป็นเรื่องเดียวกับที่มีผู้สงสัย มิใช่ว่าเมื่อมีผู้สงสัยในเรื่องหนึ่งแล้วประธานรัฐสภาจะเสนอเรื่องใด ๆ ตามที่เห็นสมควรก็ได้ เมื่อเรื่องที่ประธานรัฐสภาเสนอมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเป็นคนละประเด็นกับที่มีผู้ขอ จึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ที่ประธานรัฐสภาจะทำได้ ในประเด็นดังกล่าวข้างต้นนั้น ผู้เขียนเห็นว่าเมื่อพิจารณาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแล้วจะเห็นว่ามีได้มีบทบัญญัติใดที่ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญตีความรัฐธรรมนูญโดยไม่มีข้อพิพาทเกิดขึ้น ซึ่งต่างจากในอดีต

ในประเทศไทยแต่เดิมแล้วถือว่าอำนาจในการตีความเป็นสิทธิเด็ดขาดของสภาผู้แทนราษฎร เช่น ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 มาตรา 62 แต่กระนั้นก็ตามศาลก็เคยอ้างว่าศาลมีอำนาจวินิจฉัยกฎหมายจึงจำเป็นต้องตีความด้วยตามคำพิพากษาฎีกาในคดีอาชญากรรมสงครามที่ 1/2489 ซึ่งคณะกรรมการการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วย และเห็นว่าคำว่า “สิทธิเด็ดขาด” นั้นเป็นสิทธิของสภาผู้แทนราษฎรแต่ผู้เดียว รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2489 มาตรา 86 และรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2490 มาตรา 94 ในเวลาต่อมา ก็ยังถือว่าสิทธิในการตีความเป็นสิทธิเด็ดขาดของรัฐสภาเพียงรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2489 ยอมให้ศาลและคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจตีความว่ากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่การตีความในกรณีอื่น ๆ นอกจากนี้อยู่ในอำนาจรัฐสภา นอกจากนี้อำนาจการตีความของรัฐสภาที่แบ่งไปเป็นของศาลและตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2489 นั้นถูกแบ่งอำนาจต่อไปเรื่อย ๆ ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา เพราะรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 มาตรา 177 กำหนดว่า “ถ้ามีปัญหาการตีความรัฐธรรมนูญอันอยู่ในวงงานของวุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎรหรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาให้เป็นอำนาจของรัฐสภาที่จะตีความ และให้ถือว่าการตีความของรัฐสภาเป็นเด็ดขาด” ซึ่งหมายความว่าอำนาจของรัฐสภาที่ “เด็ดขาด” ก็ถูกแบ่งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ให้ไปเป็นของคณะตุลาการ





รัฐธรรมนูญและองค์กรอื่นหมดสิ้น อำนาจของรัฐสภาจำกัดลงเหลือแต่การตีความปัญหาอันอยู่ในวงงานของสภาเท่านั้นองค์กรอื่นที่เวลานี้ เป็นที่เข้าใจว่าน่าจะหมายถึงศาลซึ่งเป็นสถาบันที่มีอำนาจตีความกฎหมายเมื่อมีประเด็นไปสู่การพิจารณาอยู่แล้ว รัฐธรรมนูญในเวลาต่อมาคือรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2494 มาตรา 112 และรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2511 มาตรา 173 ก็ยังยึดหลักเดียวกัน อีกทั้งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2502 และ 2515 ก็ให้ใช้ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยซึ่งเข้าใจได้ว่าเป็นการใช้หลักเดียวกันนี้ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 ก็มีหลักการเดียวกันในมาตรา 141⁵³ อย่างไรก็ตาม ต่อมาใน พ.ศ. 2534 ในการร่างรัฐธรรมนูญโดยรัฐธรรมนูญอาจก่อให้เกิดผลในทางที่ไม่เป็นที่ยอมรับได้ เนื่องจากอาศัยเสียงข้างมากของสมาชิกรัฐสภาเป็นหลัก จึงอาจถูกครหาได้ว่าเป็นการตีความตามกระแสทางการเมือง เพราะรัฐบาลมักเป็นผู้ควบคุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญจึงเสนอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้ตีความโดยการ “วินิจฉัย” ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้ให้ความเห็นชอบ หลักการดังกล่าวอันเป็นหลักการใหม่ และเมื่อมีการตรวจชำระรัฐธรรมนูญใหม่โดยการแก้ไขเพิ่มเติมเกือบทั้งฉบับใน พ.ศ. 2537 - 2539 รัฐสภาก็มิได้เปลี่ยนแปลงหลักการนี้แต่อย่างใด⁵⁴ ดังที่ปรากฏในมาตรา 207 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ว่า “ในกรณีที่คณะรัฐมนตรี รัฐสภา วุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎรมีมติว่า กรณีมีปัญหาที่จะต้องตีความรัฐธรรมนูญให้นายกรัฐมนตรี ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณี ส่งเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตีความได้จะต้องเป็นกรณีมีปัญหาจะต้องตีความรัฐธรรมนูญมาตราใด มาตราหนึ่ง ซึ่งในเรื่องนี้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเคยวางหลักเกณฑ์ไว้เมื่อ พ.ศ. 2538 ว่า คำว่า “กรณีมีปัญหา” จะต้องเป็นกรณีที่เกิดปัญหาขัดแย้งตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจริง

⁵³ วิษณุ เครืองาม, “การตีความรัฐธรรมนูญ” ในงานอนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ ศ.ดร. สมภพ ไทตระกิตย์, (กรุงเทพฯ:บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), 2540), หน้า 361-362.

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 268.



มิใช่ปัญหาสมมุติหรือการวางหลักล่วงหน้าเพราะถ้าเป็นกรณีประการหลังนี้ ควรหาคำตอบจากวงวิชาการหรือให้คณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้วินิจฉัย⁶⁶” คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ใช้อำนาจในการตีความนี้ 1 ครั้ง คือในคำวินิจฉัยที่ 3/2535 ซึ่งเป็นกับการตีความมาตรา 172 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534

อย่างไรก็ดีหลักการที่ให้ตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้ตีความรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2534 นั้นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมิได้นำมาบัญญัติไว้ จึงต้องถือว่าเป็นการยกเลิกหลักการดังกล่าวไป ผลจึงเป็นว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจรับตีความรัฐธรรมนูญ เว้นแต่เป็นกรณีที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำให้มีปัญหาว่า แล้วกรณีที่มีความจำเป็นต้องตีความเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุดเรื่องหนึ่ง โดยกรณีที่ตัวบทรัฐธรรมนูญมีความหมายแจ้งชัดการจะปรับเข้ากับข้อเท็จจริงย่อมไม่มีปัญหายุ่งยาก แต่ถ้าตัวบทเคลือบคลุมหรือมีกรณีสงสัยว่าจะใช้บทบัญญัติใดบังคับแก่กรณีที่เกิดขึ้นก็ต้องอาศัยการตีความรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือช่วย ประเด็นนี้เห็นว่าเมื่อมิได้มีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญให้องค์กรใดเป็นผู้ตีความรัฐธรรมนูญ ก็ย่อมเป็นไปตามหลักทั่วไปในการตีความรัฐธรรมนูญที่ว่า องค์กรใดเป็นผู้ใช้กฎหมายก็ย่อมเป็นผู้ตีความกฎหมายนั้นว่า มีผลบังคับอย่างไร

ด้วยความเคารพต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2541 ผู้เขียนเห็นว่า กรณีที่ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณานั้นไม่ใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หากแต่เป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความข้อสงสัยว่าคุณสมบัติที่ว่าเป็นศาสตราจารย์นั้นมีความหมายรวมถึงศาสตราจารย์พิเศษด้วยหรือไม่ ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

(12) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีการกำหนดระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขึ้นมาใหม่ โดยหนึ่งในมาตรการเหล่านั้นก็คือ การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้อง

⁶⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน





ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน (มาตรา 291-266) และเพื่อให้มาตรการดังกล่าวได้ผลอย่างแท้จริง จึงต้องมีการกำหนดโทษของการฝ่าฝืนไว้ด้วย โดยมาตรา 295 กำหนดว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชี หรือนับแต่วันที่ตรวจพบว่ามีกรกระทำดังกล่าวแล้วแต่กรณี และผู้นั้นต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เป็นเวลา 5 ปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นรัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป (มาตรา 295 วรรคสอง) ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ป.ป.ช. เองไม่มีอำนาจชี้ขาดว่าผู้ใดต้องสภาพบังคับแต่เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาอำนาจประการนี้ของศาลรัฐธรรมนูญอาจแยกพิจารณาได้ 2 กรณี

กรณีแรก ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่ามีข้อเท็จจริงดังกล่าวเกิดขึ้น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นจะต้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและผู้นั้นต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เป็นเวลา 5 ปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

กรณีที่สอง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบหากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่ามีข้อเท็จจริงดังกล่าวเกิดขึ้นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นจะต้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ตรวจพบว่ามีกรกระทำดังกล่าว และผู้นั้นต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เป็นเวลา 5 ปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง



สาระสำคัญของอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาประเด็นข้างต้นจึงอยู่ที่ว่ามี การกระทำโดย “จงใจ” หรือไม่ “จงใจ” ในที่นี้ผู้เขียนเห็นว่า หมายถึง การกระทำโดยรู้ว่ ตนมีหน้าที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายในกำหนดเวลาและต้อง ยื่นด้วยข้อความที่เป็นจริงไม่ปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้ง ทั้งนี้ นับแต่ใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ ปัจจุบัน เมื่อ 11 ตุลาคม 2540 มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหลายคนไม่ยื่นสำเนาแบบ แสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมาซึ่งเป็นเอกสารที่รัฐธรรมนูญ กำหนดให้ต้องยื่น (มาตรา 291 วรรคสอง) อันจะทำให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาต่อไป ว่า การไม่ยื่นนั้นเป็นไปโดยจงใจหรือไม่

อนึ่ง เกี่ยวกับการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมืองนี้ มีข้อสังเกตประการหนึ่งว่า รัฐธรรมนูญกำหนดบทลงโทษการไม่ยื่นบัญชีไว้ สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น แต่มิได้กำหนดสภาพบังคับสำหรับกรณีการยื่น บัญชีโดยทายาทหรือผู้จัดการมรดกทั้ง ๆ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นหน้าที่ของทายาท หรือผู้จัดการมรดกต้องยื่นบัญชีกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตายในระหว่างดำรง ตำแหน่งหรือก่อนยื่นบัญชีหลังจากพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 292 (3)) ซึ่งจะทำให้มีปัญหา ต่อไปว่า ถ้าทายาทหรือผู้จัดการมรดกของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ตาย ไม่ยอมยื่น บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือยื่นแต่มีข้อความเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ ควรแจ้ง จะถูกลงโทษอย่างไร

(13) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ ระเบียบที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล

(13.1) ในวาระเริ่มแรก เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญ องค์การต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ไม่อาจจัดตั้งขึ้นได้ทัน จึงจำเป็นที่จะต้องให้องค์กรที่มีอยู่ปฏิบัติหน้าที่ในนามขององค์กร ตามรัฐธรรมนูญใหม่ไปพลางก่อนจนกว่าจะมีการจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญใหม่แล้ว เสร็จ แต่ทั้งนี้เพื่อเป็นการควบคุมการทำหน้าที่ขององค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่ในนามขององค์กร



ตามรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบที่ออกมา

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขึ้น (ป.ป.ช.) โดยกำหนดว่าให้แต่งตั้งภายใน 2 ปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ (ครบกำหนดวันที่ 11 ตุลาคม 2542) แต่ในระหว่างที่ยังไม่มีการตั้ง ป.ป.ช. ขึ้น มีปัญหาว่าใครจะทำหน้าที่ ป.ป.ช. รัฐธรรมนูญจึงกำหนดเป็นบทเฉพาะกาลให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) และสำนักคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเป็น ป.ป.ช. แต่อย่างไรก็ตาม ระเบียบนี้จะต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนประกาศในราชกิจจานุเบกษา และระเบียบนี้ใช้บังคับจนกว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะมีผลใช้บังคับ (มาตรา 321 วรรคสอง)

(13.2) ในวาระแรกเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญอาจได้รับการจัดตั้งขึ้นมาแล้วแต่กฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับองค์กรนั้นยังตราไม่แล้วเสร็จ กรณีมีความจำเป็นรัฐธรรมนูญจึงให้อำนาจองค์กรนั้นกำหนดระเบียบขึ้นใช้เอง แต่ทั้งนี้เพื่อเป็นการควบคุมการใช้อำนาจกำหนดระเบียบเอง รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบที่ออกมา

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง และกำหนดให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่อย่างไรก็ตามกรณีที่ยังมิได้มีการประกาศใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดระเบียบอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยระเบียบดังกล่าวให้ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนประกาศในราชกิจจานุเบกษา และระเบียบนี้ใช้



บังคับได้จนกว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีผลใช้บังคับ (มาตรา 319 วรรคท้าย)

(13.3) ในวาระเริ่มแรกเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญเพื่อให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่จำเป็นใช้บังคับในเวลาอันรวดเร็ว รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐสภา คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พิจารณาร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด (ดูมาตรา 323) ถ้าไม่เสร็จรัฐธรรมนูญก็กำหนดบทลงโทษโดยให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาสิ้นสุดแล้วแต่กรณีและให้มีการเลือกตั้งใหม่ แต่ก็มีปัญหาว่าจะดำเนินการเลือกตั้งอย่างไร ในเมื่อกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมิได้มีการตราออกมาใช้บังคับ รัฐธรรมนูญจึงแก้ปัญหาโดยให้ใช้กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันโดยกำหนดรายละเอียดไว้ดังนี้

กรณีที่รัฐสภาไม่อาจดำเนินการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ภายใน 240 วันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ (มาตรา 323 วรรคแรก) ถ้าไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาสมาชิกภาพของ ส.ส. และ ส.ว. สิ้นสุดลงตามแต่กรณี (มาตรา 323 (1) และ 323 (3) และให้มีการเลือกตั้ง ส.ส. หรือ ส.ว. ใหม่แล้วแต่กรณี

1) กรณีสมาชิกภาพของ ส.ส. สิ้นสุดทั้งสภารัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการเลือกตั้ง ส.ส. ตามกติกาที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันภายใน 90 วันนับแต่วันที่สมาชิกภาพของ ส.ส. สิ้นสุดทั้งสภา และให้นำกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ มาใช้บังคับกับการเลือกตั้งดังกล่าว ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 โดยให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายดังกล่าว และในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าบทบัญญัติใดของ



กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขัดหรือแย้งหรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดระเบียบที่จำเป็นขึ้นใช้แทนบทบัญญัตินั้นได้ เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ระเบียบดังกล่าวและความเห็นที่ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวนั้นขัดหรือแย้งหรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญนี้ ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 324 วรรคแรก (2))

2) กรณีสมาชิกภาพของ ส.ว. สิ้นสุดทั้งสภารัฐธรรมนูญกำหนดให้ดำเนินการเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา แต่ถ้ายังไม่มีกฎหมายดังกล่าวให้นำกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้มาใช้บังคับกับการเลือกตั้ง ส.ว. ด้วย โดยให้ใช้คำว่า “สมาชิกวุฒิสภา” แทนคำว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” ทุกแห่ง และให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายดังกล่าวและในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขัดหรือแย้งหรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดระเบียบที่จำเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ระเบียบดังกล่าวและความเห็นที่ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวนั้นขัดหรือแย้งหรือไม่สอดคล้องกับ รัฐธรรมนูญให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 315 วรรคหน้า (2))

7. วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

วิธีพิจารณาคดีมีหน้าที่เพื่อให้กฎหมายสารบัญญัตินั้นมีสภาพบังคับในความเป็นจริง⁵⁶ นักกฎหมายมหาชนได้อธิบายถึงความสำคัญของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความขององค์กรชี้ขาดไว้ดังต่อไปนี้

⁵⁶ กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์, “การให้ข้อคิดเห็นเรื่องการจัดตั้งศาลปกครอง”, วารสารกฎหมาย ปกครอง, เล่ม 3 สิงหาคม 2537 ตอน 2, หน้า 136.



“ก่อนอื่นผู้เขียนใคร่ขอกล่าวถึง **ความสำคัญ** ของ “กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความ” ขององค์การที่ขาดสักเล็กน้อย เพราะหลายท่านอาจจะเข้าใจว่า กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความไม่ว่าจะเป็นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือกฎหมายวิธีพิจารณาความอื่น ๆ ก็คือ กฎหมายที่ว่าด้วยการกำหนดวิธีการที่บุคคลภายนอกจะเสนอคดีหรือเสนอเรื่องของตนต่อศาลหรือต่อ “องค์การที่ขาด” อย่างไรก็ดี หรือกำหนดว่าผู้ใดบ้างจะเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือเป็นผู้เสียหายที่มี “อำนาจฟ้อง” ต่อศาล หรือกำหนดว่า ในระหว่างดำเนินคดีคู่ความจะอ้างพยานหรือเบิกความได้อย่างไร จะยื่นอุทธรณ์ฎีกาภายในกำหนดเวลาเท่าใด

การมองกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณา (ความ) เช่นนั้นก็มิใช่ว่าจะผิด หากแต่เป็นเพียงการมองกฎหมายวิธีพิจารณาความเพียงด้านเดียว คือ มองในด้านของการกำหนดวิธีการที่บุคคลที่เกี่ยวข้องหรือคู่ความจะมีความสัมพันธ์กับศาลหรือกับองค์การที่ขาด และการกำหนดให้อำนาจแก่ศาลหรือแก่ผู้พิพากษาในการสั่งหรือชี้ขาด

แต่กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความมีความสำคัญมากไปกว่านั้น และเป็นความสำคัญที่เป็นบทบาทที่แท้จริงของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณา (ความ) แต่ความสำคัญด้านนี้ มักจะผ่านความนึกคิด ของเรา ๆ ท่าน ๆ ไปโดยไม่ทันสังเกต ในต่างประเทศ ผู้ร่างกฎหมาย (ของต่างประเทศ) ได้ใช้กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความเป็นเครื่องควบคุมการใช้ดุลพินิจของผู้พิพากษา เช่น กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความที่บทบัญญัติให้การพิจารณาคดี ต้องมีลูกขุนย่อมหมายความว่าในการพิจารณาคดีนั้น ผู้พิพากษามีอำนาจเพียงชี้ขาดข้อกฎหมายเท่านั้น ทั้งนี้เพราะกฎหมายต้องการถ่วงดุลอำนาจของผู้พิพากษาซึ่งจะใช้อำนาจชี้ขาดทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายไปพร้อม ๆ กัน กฎหมายในบางประเทศให้สิทธิแก่โจทก์หรือจำเลย (ที่ไม่แน่ใจในดุลพินิจของผู้พิพากษา) เลือกใช้วิธีพิจารณา (ความ) โดยมีลูกขุนได้ และในคดีที่ใช้ลูกขุนในการพิจารณา ผู้พิพากษาจะเป็นผู้ชี้แจงข้อกฎหมายให้แก่ลูกขุนทราบถึงผลของการชี้ขาดข้อเท็จจริง และผู้พิพากษาจะมีอำนาจในการปรับต้วบทกฎหมายและกำหนดโทษ ส่วนอำนาจในการตัดสินที่จะเชื่อข้อเท็จ



จริงและซังน้ำนักพยานหลักฐานที่คดีความนำมาสืบหรือไม่เพียงใดเป็นอำนาจของลูกขุนมิใช่อำนาจของผู้พิพากษา ซึ่งแตกต่างกับกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความของไทยที่ผู้พิพากษามีอำนาจชี้ขาดทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายไปพร้อม ๆ กัน นอกจากนั้น แม้ในระบบวิธีพิจารณา (ความ) ที่ไม่มีระบบลูกขุนในต่างประเทศกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณา (ความ) ของเขาก็จะมีกลไกในการถ่วงดุล “อำนาจ” ของผู้พิพากษาไว้แตกต่างกับของไทยมาก”⁵⁷

ในอดีตนับแต่มีการตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นมาในประเทศไทย วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญบางส่วนได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเอง เช่น บทบัญญัติที่กำหนดองค์ประชุมของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับมติของที่ประชุมคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติที่กำหนดให้ศาลรอการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราวในกรณีที่ศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้วให้ศาลส่งความเห็นทางการไปให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม วิธีพิจารณาของตุลาการรัฐธรรมนูญอีกส่วนหนึ่งก็จะบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาประเทศไทยมีพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญอยู่ 5 ฉบับคือ

- (1) พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490
- (2) พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2493
- (3) พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2498
- (4) พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2512
- (5) พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2522



สำหรับรายละเอียดของวิธีพิจารณาของตุลาการรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับและในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ ได้มีผู้ศึกษาในรายละเอียดของวิธีพิจารณา แล้วได้สรุปสภาพปัญหาของวิธีพิจารณาของตุลาการรัฐธรรมนูญไทยในอดีตไว้ว่า

“ในตอนท้ายของหัวข้อนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่าสำหรับแนวการเขียนวิธีพิจารณา (ความ) ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญทั้งหมด ทั้งบทบัญญัติที่เป็นตัวบทรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติที่อยู่ในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ รวม 5 ฉบับ อาจกล่าวโดยทั่วไปได้ว่า เมื่อคำนึงถึงความสำคัญของวิธีพิจารณาความใน 2 ด้าน (aspects) คือ ด้านกำหนดวิธีการที่จะมาสู่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญและอำนาจในทางปฏิบัติของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญด้านหนึ่ง กับด้านมาตรการที่จะควบคุมการใช้ดุลพินิจของตุลาการรัฐธรรมนูญอีกด้านหนึ่ง แล้วจะเห็นได้ว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญและผู้ร่างพระราชบัญญัติวิธีการพิจารณาฯ แทบทุกฉบับได้คำนึงถึง “วิธีพิจารณา (ความ)” ในด้านวิธีการที่จะส่งเรื่องมายังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (เช่น การติดต่อกับปลัดกระทรวงฯ การขอเอกสารและสำนวนจากศาล ฯลฯ) เป็นส่วนใหญ่ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญและผู้ร่างพระราชบัญญัติอาจให้ความสำคัญเกี่ยวกับมาตรการที่มีความมุ่งหมายจะวางแนวทาง หรือ จำกัดการใช้อำนาจดุลพินิจของผู้ที่เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญในกระบวนการพิจารณา (ความ) น้อยเกินไป เช่น หลักที่จะต้องให้โอกาสและสิทธิแก่ผู้ร้องในการเข้าชี้แจงในกรณีต่าง ๆ หลักที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีหน้าที่จะต้องหาข้อเท็จจริงให้ครบถ้วนโดยต้องเรียกผู้ที่ถูกร้องมาชี้แจงหลักการพิจารณาโดยเปิดเผยเว้นแต่มี “เหตุ” สมควรจึงจะสั่งให้มีการพิจารณากลับ วิธีการทำงานของ “เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม” ในขั้นตอนการรวบรวมข้อเท็จจริงทำสำนวน และเสนอความเห็น ระบบการทำงานตรวจสอบภายในโดยตุลาการรัฐธรรมนูญเจ้าของสำนวนก่อนการประชุมองค์คณะวินิจฉัย สิทธิในการทำความเข้าใจแย้ง ฯลฯ ของสิ่งเหล่านี้เป็นมาตรการขั้นต่ำขององค์กรที่มีอำนาจชี้ขาด (judicial or quasi-judicial power) จะต้องปฏิบัติ หรือกำหนดเป็นกฎเกณฑ์ไว้สำหรับการทำงานของ





คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อให้ได้คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่มีคุณภาพและป้องกันการบิดเบือนการใช้อำนาจโดยมิชอบ...”

จากสภาพปัญหาของวิธีพิจารณาความของตุลาการรัฐธรรมนูญนี้เอง นำไปสู่การศึกษาค้นคว้าในทางวิชาการ จนมีข้อเสนอหลากหลายในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ที่น่าสนใจมีดังต่อไปนี้

(1) ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์ เสนอว่า

“แม้ว่าจะมีการเลือกสรรตัวบุคคลที่ดี และกำหนดสภาพภาพให้มีความเป็นอิสระที่ผู้ดำรงตำแหน่งจะอยู่ในฐานะที่ใช้ดุลพินิจได้ตามความรู้และประสบการณ์ของตนเองแล้ว ในทางตรงข้ามสิ่งที่ “รัฐ” จะต้องให้ความสำคัญก็คือกลไกการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของบุคคลที่เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญให้ต้องเป็นไปโดยรัดกุม และเพื่อลดโอกาสของตัวบุคคลที่จะบิดเบือนการใช้อำนาจของตนโดยมิชอบ

ความมุ่งหมาย ใช้วิธีพิจารณาความให้เป็นกลไกเพื่อถ่วงดุลและตรวจสอบ

วิธีการ (1) กำหนดขั้นตอนการพิจารณาให้แน่ชัดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ โดยไม่ปล่อยให้เป็นการดุลพินิจของตุลาการรัฐธรรมนูญที่จะกำหนดขึ้นเอง คือ

(1.1) ต้องมีขั้นตอนการทำงานในชั้นกระทำสำนวนโดย “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ที่เป็นกลางซึ่งเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะต้องให้ข้อคิดเห็นของตนเป็นลายลักษณ์อักษร (เพื่อให้เป็นเอกสารที่นำมาตรวจสอบกับความเห็นของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่จะปรากฏในคำวินิจฉัย)

(1.2) กำหนดขั้นตอนการทำงานภายในขององค์คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเอง โดยในการวินิจฉัยแต่ละกรณี จะต้องมีการรับมติชอบในการตรวจสอบ และมีความเห็นของตนเองโดยเฉพาะโดยชัดแจ้ง (ทั้งนี้ เพราะองค์กรซึ่งขาดในรูปของคณะบุคคล (collective body) นั้น แม้ว่าจะมีผลดีในด้านความรอบคอบ แต่มีผลเสียในด้านความรับผิดชอบ เพราะการทำงานโดย “คณะบุคคล” เป็นวิธีการละลายความรับผิดชอบและไม่มีตัวบุคคลที่จะรับผิดชอบโดยตรง โดยจะมีการกล่าวอ้างว่าเป็น

การกระทำโดยมี “มติของคณะกรรมการ” เพื่อปิดความรับผิดชอบเฉพาะตัว ดังนั้น จึงต้องกำหนดขั้นตอนเพื่อให้มีตัวบุคคลที่ต้องนำความเห็นและรับผิดชอบในความเห็นขึ้นก่อน และให้ “คณะบุคคล” เป็นผู้วินิจฉัยของ “คณะบุคคล” ที่เบี่ยงเบนไปจากความเห็นพื้นฐานโดยไม่มีความสมเหตุสมผล (illogical) ก็จะเป็นที่เปิดเผยและสังเกตเห็นได้)

(2) กำหนดวิธีพิจารณา (ความ) ให้มีมาตรฐานขั้นต่ำ เช่น การรับฟังการชี้แจงของผู้ถูกร้องก่อนทำคำวินิจฉัย ฯลฯ

(3) การพิจารณาต้องกระทำโดยเปิดเผย (open) และหากมีเหตุจำเป็นต้องพิจารณาโดยลับ จะต้องถือเป็นข้อยกเว้น โดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะต้องทำเป็นคำสั่งพร้อมด้วยเหตุผล”

(4) กำหนดมาตรฐานการเขียนคำพิพากษาให้ชัดเจน (เพื่อป้องกันการละเว้นการกล่าวถึงประเด็นที่สำคัญในคำวินิจฉัยเพื่อหลีกเลี่ยงการต้องให้เหตุผล หรือป้องกันการวินิจฉัยโดยใช้ความเห็นของตนเองเป็นข้อชี้ขาดโดยไม่สามารถอ้างเหตุผลสนับสนุนได้)

(5) ตุลาการรัฐธรรมนูญที่ไม่เห็นด้วยในคำวินิจฉัยควรต้องมีสิทธิทำความเห็นแย้งได้”⁵⁸

(2) คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 สภาผู้แทนราษฎร เสนอว่า

“นอกจากองค์ประกอบ วิธีการได้มาและอำนาจหน้าที่แล้ว คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ เห็นว่า วิธีดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ ก็เป็นเรื่องสำคัญ จะต้องกำหนดวิธีพิจารณาให้เป็นอิสระ บริสุทธิ์ ยุติธรรม และถูกตรวจสอบได้ ดังนั้นจึงควรกำหนดมาตรการหลัก ๆ สำคัญไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น

ประการแรก กำหนดว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอิสระในการวินิจฉัยปัญหาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายทำนองเดียวกับศาลยุติธรรม

⁵⁸ อมร จันทรสมนุญ, “ศาลรัฐธรรมนูญ (หรือตุลาการรัฐธรรมนูญ)”, หน้า 218-219.



ประการที่สอง ต้องกำหนดว่าผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญทุกนายต้องทำคำวินิจฉัยให้เหตุผลและข้อสรุปในแต่ละกรณีพร้อมลงลายมือชื่อ และให้พิมพ์คำวินิจฉัยของผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญแต่ละนายเผยแพร่ ในทำนองเดียวกับศาลสมัชชานางของอังกฤษและศาลฎีกาญี่ปุ่น เพื่อให้สาธารณชนตรวจสอบ “ปรัชญาและเหตุผล” ของผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคนได้

อนึ่ง รายละเอียดวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องอื่น ๆ ต้องกระทำโดยกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ แต่ต้องยึดหลักว่าวิธีพิจารณาแต่ละประเภทต้องเหมาะสมกับเรื่องแต่ละเรื่อง และต้องมีการตรวจสอบดุลและคานกันในวิธีพิจารณานั้นเองด้วย”⁵⁹

(3) รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกาววงศ์ เสนอว่า

“...หลักการสำคัญที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญนั้น ควรจะต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นแนวทางหรือกรอบของการบัญญัติกฎหมายวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีความสัมพันธ์กับขั้นตอนของการพิจารณาวินิจฉัยคดีและการทำสำนวนความในเรื่อง ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดหลักกฎหมายวิธีพิจารณาซึ่งเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของการพิจารณาคดี เช่น การเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ การรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกร้องหรือจำเลยก่อนการทำคำวินิจฉัย กระบวนการพิจารณาด้วยวาจา เว้นแต่จะมีเหตุผลความจำเป็นพิเศษ การพิจารณาโดยลับจะกระทำได้เฉพาะกรณีเพื่อความมั่นคงของรัฐ”

(2) การทำคำวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญ ในการเลือกสรรตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยพิจารณาถึงความรู้ความสามารถและประสบการณ์ของผู้ทรงคุณวุฒิเป็นสำคัญ ดังนั้น ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีจึงต้องเรียกร้องให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีส่วนร่วมในการ

⁵⁹ กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 สภาผู้แทนราษฎร เล่ม 1, หน้า 59-60.



พิจารณาและวินิจฉัยคดีอย่างจริงจัง โดยกำหนดให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์คณะทุกคนจะต้องร่างคำวินิจฉัยในส่วนของตนพร้อมแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนการลงมติ ร่างคำวินิจฉัยของทุกคนให้ประกาศพร้อมคำวินิจฉัยที่เป็นมติของที่ประชุม มติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก เว้นแต่จะมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

(3) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะต้องให้เหตุผลประกอบ

(4) ในกรณีที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ใดไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยที่เกิดจากมติของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้นั้นอาจนำความเห็นแย้งในคำวินิจฉัยนั้นได้

(5) ผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาลทั้งหลาย และให้ประกาศคำวินิจฉัยในราชกิจจานุเบกษา...”⁶⁰

จากแนวความคิดและข้อเสนอทางวิชาการเกี่ยวกับวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น สภาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาถึงข้อเสนอต่าง ๆ แล้วนำมาบัญญัติไว้เป็นหลักการเกี่ยวกับวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีการตรวจสอบ ตูลและคานกันในวิธีพิจารณาดังนี้

(1) ในทางปฏิบัติหน้าที่ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนจนขอให้ศาลพนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการใดเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาได้ (มาตรา 265 วรรคแรก)

(2) ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย (มาตรา 265 วรรคสอง)

(3) องค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในการนั่งพิจารณาและในการทำคำวินิจฉัย ต้องประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่า 9 คน คำวินิจฉัยของศาล

⁶⁰ กมลชัย รัตนสการวงศ์, ศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ, หน้า 55-56.



รัฐธรรมนูญให้ถือเสียงข้างมาก เว้นแต่จะมีบัญญัติเป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญ (มาตรา 267 วรรคแรก)

(4) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์คณะทุกคนจะต้องทำคำวินิจฉัยในส่วนของตนพร้อมแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนการลงมติ (มาตรา 267 วรรคสอง)

(5) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคน ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 267 วรรคสาม)

(6) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอย่างน้อย ต้องประกอบด้วยความเป็นมาหรือคำกล่าวหาสรุปข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการพิจารณา เหตุผลในการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง (มาตรา 267 วรรคท้าย)

(7) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ (มาตรา 268)

(8) วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งต้องกระทำโดยมติเอกฉันท์ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 269 วรรคแรก) โดยวิธีพิจารณาดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานเรื่องดังต่อไปนี้ (มาตรา 269 วรรคสอง)

- 1) การพิจารณาคดีโดยเปิดเผย
- 2) การให้โอกาสคู่กรณีแสดงความเห็นของตนก่อนการวินิจฉัยคดี
- 3) การให้สิทธิคู่กรณีขอตรวจดูเอกสารที่เกี่ยวข้องกับตน
- 4) การเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และ
- 5) การให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดวิธีพิจารณาของตนเอง ผู้เขียนเห็นว่าเป็นเพราะศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ตรวจสอบการกระทำขององค์กรต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญ การที่จะให้รัฐสภาตรากฎหมายวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ



เหมือนกับกรณีวิธีพิจารณาของศาลอื่นก็ดูไม่เหมาะสม เพราะรัฐสภาเองก็ถูกศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบ อีกทั้งรัฐสภาอาจตรากฎหมายวิธีพิจารณาความของศาลรัฐธรรมนูญมาจำกัดอิสระของศาลรัฐธรรมนูญได้ ดังนี้ สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงให้ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดวิธีพิจารณาของตนเอง แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อป้องกันไม่ให้ศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจเกินขอบเขต หรือกำหนดวิธีพิจารณาที่ไม่ชอบธรรมหรือเปลี่ยนแปลงวิธีพิจารณากลางคัน ทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบ รัฐธรรมนูญจึงวางมาตรการป้องกันไว้ โดยกำหนดว่าวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญนั้นต้องกระทำโดยมติเอกฉันท์ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งกำหนดเงื่อนไขบางประการสำหรับวิธีพิจารณาดังกล่าวไว้ด้วย (ดูมาตรา 269 วรรคสอง)⁶¹

ข้อสังเกต ในต่างประเทศ เช่น ประเทศเยอรมันวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะที่รัฐสภาเป็นผู้ตราขึ้น ซึ่งได้แก่ กฎหมายว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐ (BVrefGG)⁶²

⁶¹ คณะกรรมการติดตามศึกษาบทบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของวุฒิสภา ตั้งข้อสังเกตว่า “7.บทบัญญัติในร่างมาตรา 269 การให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจกำหนดวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ การดำเนินกระบวนการพิจารณา และการบังคับคดีย่อมเป็นการให้อำนาจอย่างกว้างขวางเกินควรโดยไม่จำเป็นต้องผ่านความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งถือเป็นตัวแทนของประชาชน อีกทั้งศาลรัฐธรรมนูญอาจเปลี่ยนแปลงกระบวนการวิธีพิจารณานั้นได้ตลอดเวลาโดยไม่มีข้อจำกัด ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลเสียตามมาได้” (คณะกรรมการติดตามศึกษาบทบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของวุฒิสภา, หลักการและสาระสำคัญรวมทั้งสรุปประเด็นข้อพิจารณาเบื้องต้นต่อบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่, กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, หน้า 55.

⁶² กมลชัย รัตนสกววงศ์, ศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ, หน้า 45.





8. หน่วยธุรการของศาลรัฐธรรมนูญ

ในอดีตที่ผ่านมาประเทศไทย โดยพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของตุลาการรัฐธรรมนูญมักกำหนดให้เลขาธิการรัฐสภาเป็นเลขาธิการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการอันเป็นธุรการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

นักกฎหมายมหาชนได้อธิบายถึงความสำคัญและความจำเป็นของการมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระของศาลไว้ว่า

“หน่วยธุรการของ “องค์กรชี้ขาด” เป็นเรื่องที่สำคัญอีกเรื่องหนึ่งในการจัดองค์กรในกระบวนการยุติธรรม (สาขาต่าง ๆ) ตามหลักกฎหมายปกครองที่จะต้องทำความเข้าใจ ทั้งนี้เพราะหน่วยธุรการขององค์กรประเภทนี้ นอกจากจะรับผิดชอบในงานธุรการขององค์กร (การจัดสถานที่ประชุม การจัดส่งเอกสาร การเก็บรักษาเอกสาร) แล้ว **หน้าที่ส่วนสำคัญที่สุดของหน่วยธุรการนี้ ก็คือ การติดตามวิเคราะห์คำวินิจฉัยต่าง ๆ ขององค์กร เพื่อศึกษาและประเมินผลที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ และเพื่อให้ทราบถึงแนวคำวินิจฉัยของผู้ชี้ขาด**

การทำงานขององค์กรชี้ขาดการทำงานของหน่วยธุรการจะเป็นการทำงานที่คู่เคียงกันไป กล่าวคือ**องค์กรมีอำนาจชี้ขาดคดีตัวบุคคลในองค์กร (ระบบผู้พิพากษา) มีหลักประกันความเป็นอิสระในการใช้อำนาจตัดสินคดี** แต่หน่วยธุรการเป็นงานบริหารที่รับผิดชอบงานธุรการขององค์กรชี้ขาด (ศาล) และติดตามวิเคราะห์การทำงานขององค์กร การจัดรูปองค์กร (organization) ของกระบวนการยุติธรรมจึงแตกต่างกับการจัดองค์กรบริหารทั่วไป เพราะองค์กรของกระบวนการยุติธรรมมีงาน 2 ลักษณะที่ทำงานควบคู่กันงานชี้ขาดต้องการความเป็นอิสระของผู้ชี้ขาด (ผู้พิพากษา) และงานบริหารต้องการหน่วยงานที่เป็น “งานบริหาร” ติดตามวิเคราะห์อย่างใกล้ชิด เพราะโดยสังคมวิทยาแล้ว ผู้มีอำนาจชี้ขาดนั้นก็อยู่ในฐานะที่จะบิดเบือนการใช้อำนาจหรือใช้อำนาจโดยไม่ชอบหรือไม่สุจริตได้เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา และเมื่อรัฐได้ให้หลักประกันในความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจของผู้ชี้ขาด ซึ่งเป็นกา^รให้โอกาสแก่ผู้ชี้ขาดที่จะใช้อำนาจรัฐโดยไม่ต้องรับผิดชอบต่อความเห็นที่ตนให้โดยอิสระแล้ว รัฐจึงมีความจำเป็นต้องมีหน่วยงานธุรการที่ทำงานบริหารควบคู่



กันไป โดยในระหว่าง “งานที่ขาด” กับ “งานบริหาร” นั้นจะมีกลไกและมาตรการป้องกันมิให้งานบริหารไปก้าวก่างานที่ขาดและในทางตรงกันข้าม ก็จะมีกลไกและมาตรการที่ป้องกันมิให้งานที่ขาด (มีความเป็นอิสระ) มาครอบงำงานบริหาร (ซึ่งหากหัวหน้าหน่วยงานบริหารอยู่ภายใต้ระบบความรับผิดชอบ เพราะมิใช่งานอิสระ) ด้วยเช่นเดียวกัน”⁶³

นอกจากนี้ยังได้มีข้อเสนอแนะสำหรับการมีหน่วยตุลาการที่เป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญไว้ด้วยว่า

“การจัดหน่วยตุลาการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ คงจะไม่มีขนาดใหญ่เหมือนกับกระทรวงยุติธรรม เพราะกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและทางแพ่ง (เอกชน) มีขอบเขตกว้างขวางแต่กระบวนการยุติธรรมของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นงานเฉพาะสาขา แต่อย่างไรก็ตาม หน่วยตุลาการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญก็จะมีงานอยู่ 3 ลักษณะคือ (1) งานทำสำนวนและความเห็นในชั้นตอนของ “เจ้าหน้าที่ผู้เสียหาย” เพื่อเสนอต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (2) งานวิชาการและงานติดตามวิเคราะห์และประเมินผลงาน และ (3) งานตุลาการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (งานจัดสถานที่ประชุม งานส่งเอกสาร ฯลฯ) โดยจะไม่มีการประกบงานบังคับคดี เช่นงานราชทัณฑ์และงานบังคับคดีแพ่ง (เอกชน) เหมือนกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและทางแพ่ง

ความมุ่งหมาย หน่วยตุลาการจะเป็นงานบริหารที่จะต้องมียุติธรรมที่เป็นผู้บริหารประกอบด้วยที่มีความเชี่ยวชาญทางวิชาการเฉพาะสาขา และต้องมีบุคลากรทางด้านวิชาชีพที่สามารถทำความเข้าใจและทำการวิเคราะห์และประเมินผลคุณภาพและการใช้อำนาจของตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งมีอำนาจชี้ขาดโดยอิสระได้

วิธีการ (1) มีหัวหน้าหน่วยงานระดับสูง (เลขาธิการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่ง “รองเลขาธิการรัฐสภา (ฝ่ายวิชาการ)” ด้วย) ซึ่งเป็นผู้ชำนาญการในกฎหมายมหาชน

⁶³ อมร จันทรสมนบูรณ์, “ศาลรัฐธรรมนูญ (หรือตุลาการรัฐธรรมนูญ)”, หน้า 211.



(2) มีเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายมหาชนเพื่อเตรียมเรื่องและทำความเข้าใจของตนโดยอิสระ เพื่อเสนอต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (ความเห็นของเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญเปรียบเสมือนความเห็นของพนักงานอัยการในคดีอาญาในต่างประเทศ)

ทั้งนี้ นอกเหนือไปจากงานธุรการทั่วไปของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นหน้าที่ตามปกติของหน่วยงานธุรการ

หน่วยธุรการนี้ คงใช้ชื่อว่าสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ (ตุลาการรัฐธรรมนูญ) ซึ่งเป็น "ส่วนราชการ" ของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา เทียบเท่ากอง (ขนาดใหญ่) มีหน้าที่ด้านบริหารและงานวิชาการจำนวนหนึ่ง ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญระดับสูง (ตำแหน่งวิชาการ) ทำงานอยู่ภายใต้เลขาธิการศาลรัฐธรรมนูญอีกจำนวนหนึ่ง (ระหว่าง 2-5 คน) เพื่อทำงานและกำกับงานวิชาการระดับสูงต่อไป (อย่างต่ำ 5 ปี) เมื่อเห็นว่างานของศาลรัฐธรรมนูญประสบความสำเร็จทั้งในด้านการคัดเลือกตัวบุคคลที่มาเป็นผู้ชี้ขาด และในด้านการสร้างความเชี่ยวชาญถาวรให้แก่เจ้าหน้าที่ในหน่วยธุรการ จึงค่อยขยายเป็นส่วนราชการมีฐานะเทียบเท่า "กรม" ต่อไป⁶⁴

แนวความคิดเรื่องหน่วยธุรการที่เป็นอิสระขององค์กรชี้ขาด ได้รับการยอมรับจากสภาร่างรัฐธรรมนูญ ดังจะเห็นว่าในรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระขององค์กรชี้ขาดหลายองค์กร เช่น ศาลยุติธรรมมีหน่วยธุรการของศาลยุติธรรมที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลฎีกา (มาตรา 275 วรรคแรก) ศาลปกครองมีหน่วยธุรการของศาลปกครองที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลปกครองสูงสุด (มาตรา 280 วรรคแรก)

สำหรับศาลรัฐธรรมนูญเอง รัฐธรรมนูญปัจจุบันก็กำหนดให้มีหน่วยธุรการของศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลรัฐธรรมนูญ การแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้

⁶⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 220-221.





สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินงานอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 270)

หน่วยธุรการของศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นอิสระนี้ คงจะมีส่วนช่วยในการทำงานของศาลรัฐธรรมนูญมีประสิทธิภาพ

9. บทส่งท้าย

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ปรับโครงสร้างของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญเสียใหม่เพื่อให้เหมาะสมกับฐานะการที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่พิทักษ์รักษารัฐธรรมนูญ ในฐานะที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด แล้วเรียกชื่อเสียใหม่ว่า “ศาลรัฐธรรมนูญ” ซึ่งเมื่อพิจารณาโครงสร้างของศาลรัฐธรรมนูญแล้วพบว่าเป็นการนำเอาแนวความคิด ข้อเสนอแนะต่าง ๆ ในทางวิชาการที่มีการเสนอกันไว้ มาใช้ในการกำหนดโครงสร้างของศาลปกครอง อันแสดงให้เห็นบทบาทของนักวิชาการไทยในการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของบ้านเมืองได้เป็นอย่างดี หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า นักวิชาการเสนอแนะข้อเสนอต่าง ๆ ซึ่งเป็น “นามธรรม” แต่สภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้นำข้อเสนอแนะเหล่านั้นมาพิจารณาจนเป็น “รูปธรรม”

อย่างไรก็ดี ศาลรัฐธรรมนูญที่ตั้งขึ้นมานี้จะทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ คงจะต้องรอเวลาให้มีการทำงานไปสักระยะหนึ่ง แต่ผู้ที่คอยควบคุมตรวจสอบการทำงาน of ศาลรัฐธรรมนูญ ก็คงหนีไม่พ้นประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย





“ปฏิรูปการเมือง : ความสำเร็จอยู่ที่คนหรือระบบ”

โดย ประหยัด หงษ์ทองคำ



การปฏิรูปการเมืองเป็นความหวังอันสูงส่งของคนไทยทั้งชาติ เพราะคนไทยคาดหวังว่า ถ้าการเมืองเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น จะทำให้ทุกสิ่งทุกอย่างดีขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “ชีวิตความเป็นอยู่”

ทำไมจึงเกิดความคาดหวังว่าเช่นว่า

เหตุผลหลักก็คือ ถ้าการเมืองมีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระบวนการเลือกตั้งแบบใหม่ ที่ดำเนินไปตามหลักการที่ “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” กำหนดไว้ ทำให้ประชาชนผู้เลือกตั้งตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิเลือกตั้ง และใช้สิทธิเลือกตั้งด้วยเหตุด้วยผล ไม่เห็นแก่อำิสสินจ้าง หรือด้วยเหตุแห่งความไม่ถูกต้องทั้งปวงอย่างที่เคยใช้มาในอดีต จะทำให้นักการเมืองที่ไม่มีคุณภาพ นักการเมืองที่ปลิ้นปล้อนหลอกลวงประชาชนผู้บริสุทธิ์ให้หลงเลือกตั้งเขาเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ จะได้ค่อยๆ สูญพันธุ์ไป

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไปในทิศทางที่ดีขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างโอกาสให้นักการเมืองที่มีคุณภาพได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองแทนที่นักการเมืองน้ำเน่าในระบบเก่ามากขึ้นย่อมจะทำให้ทุกสิ่งดีขึ้น และความหวังของประชาชนจะเป็นความจริง มิใช่เป็นเพียงความฝัน หรือการสร้างวิมานในอากาศเท่านั้น

คำถามที่เกิดขึ้นเสมอ และเป็นคำถามที่ตอบยาก คล้ายกับคำถามที่เป็นปัญหาโลกแตกที่ว่า “ไก่เกิดก่อนไข่ หรือไข่เกิดก่อนไก่” นั่นคือคำถามที่ว่า “การปฏิรูปการเมืองนั้น ความสำเร็จขึ้นอยู่กับคนหรือระบบ”

ที่ว่าเป็นคำถามที่ตอบยาก เหมือนกับปัญหาโลกแตกเรื่องไก่กับไข่ก็เพราะว่า ทั้งสองสิ่งหรือสองปัจจัยดังกล่าว ต่างเป็นเหตุและเป็นผล ซึ่งกันและกัน

จะวินิจฉัยลงไปว่า ความสำเร็จของการปฏิรูปการเมืองอยู่ที่คน โดยไม่ให้ความสำคัญแก่ระบบ หรือหลักเกณฑ์กติกาเสียเลย ก็รู้สึกว่าจะขาดความถูกต้องสมบูรณ์ และ



อาจจะเป็นคนที่ขาดความสุขุมรอบคอบ หรือมีความลำเอียงเป็นคุณสมบัติประจำตัว ถ้าเป็นนักวิชาการก็เป็นนักวิชาการประเภทสติเฟื่องที่เชื่อถือในความคิดเห็นและความเที่ยงธรรมมิได้

ในทำนองตรงกันข้าม ถ้าจะฟันธงลงไปว่า ความสำเร็จของการปฏิรูปการเมืองขึ้นอยู่กับระบบ คนเป็นเพียงอุปกรณ์ประกอบเท่านั้น แม้คนจะดีหรือเลวไปบ้าง ถ้าระบบดีแล้ว ความสำเร็จย่อมเกิดขึ้นได้ เพราะระบบจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่คอยควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์ให้อยู่ในร่องรอยและกรอบที่ถูกต้อง ก็ยังเป็นที่ยังสงสัยหรือยังไม่สนิทใจนักที่จะลงมติเชื่อตามแนวคิดเช่นนี้ เหตุผลจะเป็นอย่างไร จะได้วิเคราะห์โดยเหตุผล และปรากฏการณ์จริงที่จะเกิดขึ้น

“การเมืองการปกครอง” ทุกสังคมต่างมีวิวัฒนาการต่างกันออกไปตามครรลองของวัฒนธรรมของสังคมนั้นๆ เป็นสำคัญ

วัฒนธรรมของแต่ละสังคมนั้นมีความเหมือนกันบ้าง แตกต่างกันไปบ้าง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น ภูมิอากาศ อาชีพ การศึกษา ศาสนา ความเชื่อ ความสัมพันธ์ในระบบเครือญาติ ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในสังคม บุคลิกและภาวะความเป็นผู้นำในสังคม ฯลฯ

อนันรูปแบบของการเมืองการปกครองของแต่ละสังคม จึงมีทั้งส่วนที่เหมือนกันและส่วนที่ต่างกัน

และส่วนที่เหมือนกันและต่างกันดังกล่าวข้างต้น ก็อาจมีใช้เหมือนกันและแตกต่างกันด้วยเหตุผลเดียวกัน

เช่นการจัดโครงสร้างทางการเมืองระบบรัฐสภา (Parliamentary system) ของประเทศต่างๆ ที่เป็นอยู่ขณะนี้ ก็มีได้มีเหตุผลเดียวกันเสมอไป บางประเทศอ้างเหตุผลวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์อันยาวนานและสืบเนื่องของสังคม แต่บางประเทศอาจอ้างเหตุผลของความเหมาะสมในด้านกาปฏิบัติหน้าที่ทางการเมืองของสมาชิกในสังคม หรือ

ประเทศที่มีประมุขเป็นพระมหากษัตริย์ก็เช่นเดียวกัน ต่างก็มีเหตุผลที่แตกต่างกัน ประเทศหนึ่งอาจจะมีเหตุผลในการรักษาไว้ซึ่งสถาบันที่สำคัญของสังคมให้ดำรงอยู่ต่อเนื่องกันไปให้สมกับเป็นสังคมอนุรักษ์นิยมอย่างแท้จริง แต่อีกประเทศหนึ่งอาจจะจะมีเหตุผล



ว่า สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นสถาบันที่สำคัญของสังคม เป็นศูนย์รวมจิตใจของคนทั้งชาติ เป็นที่เคารพศรัทธาของคนทั้งชาติ เวลาชาติบ้านเมืองเกิดเหตุวิกฤติขึ้น พระมหากษัตริย์ในฐานะองค์พระประมุข สามารถที่จะแก้ปัญหาและนำประเทศชาติประชาชนให้ผ่านพ้นภัยวิบัติดังกล่าวได้อย่างปลอดภัยเป็นผลดี แม้ในภาวะปกติ พระองค์ก็มีได้ทรงนิ่งเฉย หากแต่มุ่งที่จะแสวงหาช่องทางและปฏิบัติการทุกวิถีทางในอันที่จะช่วยให้อาณาประชาราษฎร์ของพระองค์อยู่ดีมีสุขโดยถ้วนทั่วหน้า

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น เราจึงอาจสรุปในเบื้องต้นได้ว่า โครงสร้างระบบ กติกา ที่กำหนดถึงความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองหรือที่อาจเรียกรวมว่า “ระบบของสังคมต่างๆ ย่อมผิดแผกแตกต่างกันออกไป เพื่อให้เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและวัฒนธรรมโดยทั่วไปของสังคมนั้นๆ เป็นสำคัญ และไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัวที่จะกำหนดว่า ระบบใดจะต้องมีกฎเกณฑ์อย่างไร และเหมาะสมสอดคล้องที่จะใช้กับสังคมประเภทใด หรืออาจจะกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า หลักเกณฑ์ หรือกติกาทางการเมืองที่อาจใช้ได้ผลดีในสังคมหนึ่ง เมื่อนำไปใช้ในสังคมอื่น จะเกิดผลดีเช่นเดียวกัน ย่อมไม่ เป็นความจริงเสมอไป และไม่เป็นความเชื่อที่ชอบด้วยตรรกด้วย

เพราะสังคมทุกสังคม ย่อมมีลักษณะเด่นจำเพาะ (Unique) ของตน ลักษณะเด่นจำเพาะดังกล่าวเกิดจาก วิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ สังคม วัฒนธรรม ลัทธิความเชื่อ ศาสนา อาชีพ การศึกษา ฯลฯ ลักษณะเด่นจำเพาะนี้จะป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ระบบหรือกติกาทางการเมืองที่จะนำมาใช้แต่ละสังคม ย่อมมีความแตกต่างกันออกไป ระบบหรือหลักการใหญ่อาจจะเหมือนกันได้ แต่กติการองอันเป็นรายละเอียดย่อมแตกต่างกันเพื่อให้เหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะเด่นจำเพาะของสังคมนั้นๆ อย่างแท้จริง

เปรียบเทียบประดุจเสื้อผ้าที่ใส่กับคนในแต่ละสังคม ย่อมมีความแตกต่างกันทั้งในเรื่องของขนาดของร่างกายของผู้สวมใส่และภูมิอากาศของสังคมนั้นๆ เป็นสำคัญ เช่นเดียวกับระบบหรือกติกาของการเมืองแต่ละสังคม ย่อมมีความแตกต่างตามสภาพแวดล้อมของสังคมนั้นๆ ด้วยเหตุผลเดียวกัน

ดังนั้นความคิดที่จะนำเอารูปแบบ หลักการ หรือกติกา ที่เคยประสบความสำเร็จด้วยดีจากสังคมหนึ่งมาใช้กับอีกสังคมหนึ่งทั้งแท่ง โดยไม่คำนึงถึงวัฒนธรรมอันเป็น



ลักษณะเด่นจำเพาะของแต่ละสังคมมาพิจารณาประกอบอย่างรอบคอบแล้ว ความล้มเหลวก็จะเกิดขึ้นอย่างไม่ต้องแปลกใจ และไม่ต้องเสียเวลาค้นหาสาเหตุอย่างตาบอดคลำช้างเลย

ไทยเป็นอีกสังคมหนึ่งที่ประสบปัญหาตาบอดคลำช้างมานานับแต่เกิดการเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2476 ทำให้เกิดการลองผิดลองถูกมามากกว่า 15 ครั้ง ในความพยายามที่จะแสวงหาระบบที่เหมาะสมเพื่อนำมาใช้กับการเมืองของชาติ

เราให้ความสำคัญกับระบบเหนือกว่าปัจจัยอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัย “คน” ดังนั้นเราจะเห็นความจริงข้อนี้อย่างชัดเจนจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ 15 ฉบับที่เราได้บัญญัติขึ้นเพื่อแสวงหาระบบที่เราเชื่อว่าดีและน่าจะเป็นประโยชน์ในการนำการเมืองของเราไปสู่ความสำเร็จดังที่ได้เกิดขึ้นแล้วกับหลายสังคมที่เราได้หยิบยืมระบบดังกล่าวของเรามาใช้ ฉะนั้นเราจะเห็นได้ว่า เราได้ให้ความสำคัญในความพยายามในการเปลี่ยนระบบจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้ง 15 ฉบับ ที่ผ่านมาอย่างชัดเจน แต่สิ่งที่เราละเลยมองข้ามความสำคัญไปอย่างน่าเสียดายก็คือ “คน” เราไม่มีโครงการที่จะพัฒนาคนของเราให้มีคุณสมบัติที่เหมาะสมกับ “ระบบ” ที่เราแสวงหาและเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา อย่างจริงจังและต่อเนื่อง จึงทำให้เราต้องประสบกับความผิดหวังครั้งแล้วครั้งเล่า

เรื่องนี้พระคุณเจ้า พระธรรมปิฎก (ประยุทธ์ ปยุตโต) ได้อุปมาอุปไมยไว้อย่างน่าฟังว่า “การเมืองระบอบประชาธิปไตยนั้น มีองค์ประกอบที่สำคัญอยู่ 2 ประการ ที่มีส่วนเกื้อหนุนกันอย่างใกล้ชิด จะขาดส่วนใดส่วนหนึ่งไม่ได้ เปรียบประดู่ น้ำกับแก้วน้ำ ถ้าขาดสิ่งใดสิ่งหนึ่งไป ก็จะทำให้อีกสิ่งหนึ่งไม่เกิดประโยชน์โดยสมบูรณ์ หรือผลไม่ซึ่งมีส่วนประกอบอยู่ 2 ส่วนคือ ส่วนเปลือก และส่วนเนื้อ ถ้าพิจารณาเฉินๆ จะลงความว่า ส่วนเนื้อนั้นสำคัญและมีประโยชน์กว่าส่วนที่เป็นเปลือก เพราะเป็นส่วนที่มนุษย์ใช้ประโยชน์ในการบริโภค แต่ถ้าพิจารณาให้ลึกซึ้งจะเห็นว่า ถ้าไม่มีส่วนที่เป็นเปลือกเนื้อของผลไม้จะมิสภาพที่ดีเหมาะแก่การบริโภคได้อย่างไร การเมืองระบอบประชาธิปไตยก็เช่นเดียวกัน ย่อมมีส่วนประกอบที่เกื้อหนุนคุณประโยชน์ซึ่งกันและกันอย่างถึง 2 ส่วนด้วยกัน คือ โครงสร้าง รูปแบบ หรือระบบ ส่วนหนึ่ง ซึ่งในส่วนนี้จะมีสาระสำคัญว่า สถาบันทางการเมือง



ต่างๆ จะมีโครงสร้างเป็นอย่างไร แบ่งเป็นกี่ส่วนหรือกี่สถาบัน แต่ละสถาบันมีอำนาจหน้าที่อย่างไร มีความสัมพันธ์กันในลักษณะประสานอำนาจ (fusion of power) หรือแยกอำนาจ (separation of power) กำหนดกติการายละเอียดในการปฏิบัติหน้าที่และการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองเหล่านั้นไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายหลักของสังคมที่เรียกว่า “รัฐธรรมนูญ” ซึ่งในส่วนนี้คนส่วนใหญ่สนใจให้ความสำคัญ

อีกส่วนหนึ่งคือ “สาระสำคัญของการเมือง” อันหมายถึงความรู้ความเข้าใจในแก่นแท้ของการเมืองของคนทุกคนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหมายรวมถึงประชาชนโดยทั่วไปและนักการเมืองทุกระดับ คนเหล่านี้มีความรู้ความเข้าใจในแก่นแท้ของการเมืองระบอบประชาธิปไตยเพียงใด เช่นเข้าใจถึงปัญหาซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของระบอบประชาธิปไตยที่ว่า “การเมืองระบอบประชาธิปไตยอำนาจสูงสุดเป็นของปวงชน” หรือ “ประชาธิปไตยนั้นเป็นระบอบการเมืองที่ประชาชนเป็นทั้งผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง” อย่างไร ถ้าประชาชนยังไม่เข้าใจปรัชญาอันเป็นหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตยข้างต้นอย่างถ่องแท้ ก็เป็นการยากที่จะทำให้การเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบการเมืองที่ดีที่สุดและมีคุณประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุด

ความรู้ความเข้าใจในสาระสำคัญของระบอบประชาธิปไตยอย่างถ่องแท้ไม่เพียงแต่จะทำให้คนรู้ว่าการเมืองระบอบนี้ทำงานอย่างไร ถูกต้องอย่างไร สนองประโยชน์หรือความต้องการของประชาชนได้อย่างไร ประชาชนจะมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี มั่นคงปลอดภัย และมีเสรีภาพโดยสมบูรณ์ได้อย่างไรเท่านั้น หากแต่จะทำให้คนที่อยู่ภายใต้การเมืองระบอบนี้มีความรู้ความสามารถที่จะใช้สิทธิทางการเมืองได้อย่างถูกต้องเป็นผลดี คนที่เป็นนักการเมืองก็เป็นนักการเมืองที่มีคุณธรรม มีคุณภาพ ปฏิบัติหน้าที่ในทางสร้างสรรค์รับผิดชอบในผลประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง ไม่แสวงงัดเบียดเบียนประชาชนบังหน้าแต่ทำทุกอย่างเพื่อแสวงหาผลประโยชน์เพื่อตนเองและพวกพ้อง

การปฏิบัติหน้าที่ของคนในฐานะนักการเมืองที่อ้างเอาหลักการผลประโยชน์ของประชาชนที่อยู่ภายใต้การเมืองระบอบประชาธิปไตยมาเป็นเครื่องบังหน้าและใช้เล่นีเพทุบาย คารมวาทา สถานะภาพ ความรู้ที่มีอยู่เหนือประชาชนผู้บริสุทธิ์ไว้เพียงงาบิดเบือนเพื่อแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้องนั้นเราจะเห็นอยู่ดาษดื่นในเวที



การเมืองของประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลาย การกระทำดังกล่าวไม่เพียงแต่จะสร้างความ สับสน ความเข้าใจผิดให้เกิดขึ้นแก่สาธารณชนโดยทั่วไปเท่านั้น หากแต่ยังจะเป็นสิ่งที่ทำ ให้เกิดความเสียหายอย่างใหญ่หลวงแก่ประเทศชาติและประชาชนอีกด้วย ดังที่ได้เกิดขึ้น แล้วขณะนี้ในประเทศชาติของเราเอง และประเทศเพื่อนบ้าน ไม่ว่าจะเป็น อินโดนีเซีย เกาหลีใต้ หรือแม้แต่ญี่ปุ่น ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่าเป็นประเทศที่พัฒนามากที่สุดในภูมิภาคนี้ แต่ญี่ปุ่นยังใหม่ต่อการเมืองระบอบประชาธิปไตย ประกอบทั้งนักการเมืองญี่ปุ่นก็อยู่ภาย ใต้วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประเทศด้อยพัฒนา คือเป็นเมืองที่ต้องอาศัยเงินเป็นปัจจัย สำคัญนำไปสู่การมีอำนาจ มีบทบาททางการเมือง นักการเมืองญี่ปุ่นส่วนหนึ่ง จึงมีเรื่อง เสียหายเกี่ยวกับการทุจริต การใช้ตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ หรือการยอม ปฏิบัติ หน้าที่ภายใต้การบงการของนักธุรกิจคนสำคัญ ทำให้การเมืองระบอบประชาธิปไตยของ ญี่ปุ่นไม่แตกต่างไปจากประเทศด้อยพัฒนานัก การเมืองญี่ปุ่นจึงขาดความมั่นคง ความ ต่อเนื่อง การเปลี่ยนรัฐบาลบ่อย ผู้นำทางการเมืองถูกกล่าวหาว่าใช้อำนาจในทางมิชอบ โดยเฉพาะการให้ความช่วยเหลือแก่นักธุรกิจเพื่อแลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์ สภาพเช่นนี้ เป็นจุดอ่อนที่สำคัญทางการเมืองญี่ปุ่น และเป็นสิ่งที่นำไปสู่ความเสียหายในด้านอื่นๆ โดย เฉพาะอย่างยิ่งความล้มเหลวทางเศรษฐกิจ อย่างที่ญี่ปุ่นกำลังประสบอยู่ขณะนี้

แม้โดยหลักการจะเป็นที่ยอมรับกันว่าความสำเร็จของการเมืองระบอบ ประชาธิปไตยจะขึ้นอยู่กับโครงสร้าง หลักการ และกติกาทีกกล่าวรวมๆ กันว่า “ระบบ” ที่ดีเหมาะสมสอดคล้องกับวัฒนธรรมและสภาพแวดล้อมของสังคมก็ตาม แต่ไม่ควรจะมองข้ามองค์ประกอบที่สำคัญที่ได้กล่าวถึงข้างต้นคือ “คน” ความรู้ความเข้าใจในสาระสำคัญ ของระบบการเมืองของคนที่เกี่ยวข้องจะทำให้เกิดผลดีโดยสมบูรณ์ เปรียบประดุจผลไม้ที่มี ผิวพรรณภายนอกที่งดงามเป็นที่พึงพอใจของผู้ที่พบเห็น เนื้อในของผลไม้ชิ้นนั้นจะต้องมี คุณภาพดีครบถ้วนตามลักษณะที่ดีของผลไม้ประเภทนั้นประกอบด้วย ผลไม้ชิ้นนั้นจึงได้ชื่อ ว่าเป็นผลไม้ที่มีคุณภาพครบถ้วนสมบูรณ์

ฉันใดก็ดีการเมืองระบอบประชาธิปไตยก็เช่นกัน การจะลงความเห็นว่าดีหรือ เลว โดยพิจารณาจากเปลือกนอก หรือพิจารณาจาก โครงสร้าง รูปแบบ กติกา หรือ พิจารณาจาก “ระบบ” ที่กำหนดสาระสำคัญไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเท่านั้น นั้น



เป็นการด่วนลงความเห็นกันไป และผลที่เกิดขึ้นไม่น่าจะถูกต้อง อันจะมีผลโดยตรงที่ทำให้
สรรพพิจารณาแก้ไขเป็นไปในลักษณะผิดฝาผิดฝั่ง หรือหลงทางนั่นเอง

ยิ่งไปกว่านั้น ถ้าจะพิจารณากันให้ลึกซึ้ง ปรากฏจากอดีตใดๆ เราจะพบว่าองค์
ประกอบในส่วนที่เกี่ยวกับ “สาระสำคัญของการเมือง” หรือความรู้ความเข้าใจในแก่นแท้
ของการเมืองระบอบประชาธิปไตยของคนนั้นน่าจะมีความสำคัญมากกว่า องค์ประกอบใน
ที่ลง “ระบบ” เสียด้วยซ้ำไป เช่นเดียวกับอุปมาอุปมัยในเรื่องของผลไม้ คุณภาพของเนื้อ
ในย่อมสำคัญกว่ารูปพรรณหรือผิวพรรณภายนอก เข้าทำนองที่ว่า “ดำแต่เนอก ในแล้ว
ฝ่องเนือนพคุณ”

เหตุผลข้างต้นมิได้เกิดจากความลำเอียง หรืออวิชาแต่ประการใด ลองเปรียบ
เทียบดูจากสภาพที่เกิดขึ้นจริงๆ ในสังคมมนุษยชาติ แล้วค่อยสรุปว่าความเห็นที่ถูกต้อง
ควรจะเป็นเช่นใด

ประเทศอังกฤษ ที่ได้ชื่อว่าเป็นแม่แบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตย
ของสังคมโลก เป็นประเทศที่อาจกล่าวได้ว่า มี “ระบบ” ที่ค่อนข้างจะไม่ทันสมัย และ
หลายส่วนอาจจะขาดความชัดเจน เพราะรัฐธรรมนูญอังกฤษ ซึ่งเป็นที่มาของโครงสร้าง
รูปแบบ กติกา หรือ ระบบการเมือง ของเขานั้นใช้กันมาหลายร้อยปีแล้ว และที่สำคัญเป็น
รัฐธรรมนูญ “จารีตประเพณี” คือ “กติกาทางการเมือง” ของอังกฤษที่สำคัญจำนวนมาก
มิได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร หากแต่ถือปฏิบัติตามจารีตประเพณี ซึ่งเป็นเรื่องที่
ยากแก่การใช้และความเข้าใจที่ตรงกัน แต่การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของอังกฤษไม่สู้
จะมีปัญหา เพราะ “คน” โดยเฉพาะ “คนที่เป็นนักการเมือง” ของเขา มีความรู้ความเข้าใจ
ในเนื้อหาสาระสำคัญของการเมืองว่าคืออะไร การเป็นนักการเมืองที่มีคุณภาพอันเป็นที่
ยอมรับของสังคมอยู่ที่การสร้างผลงานที่มีคุณประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรมแก่สังคม ไม่ใช่อยู่ที่
การสร้างความเด่นดังด้วยการตีความ หรือ “ตีรวน” เหมือนนักการเมืองในประเทศด้อย
พัฒนาชอบประพฤติ

มีตัวอย่างที่ชัดเจนในเรื่องนี้ที่สามารถหยิบยกขึ้นมาประกอบการพิจารณาคือ
เมื่อปี พ.ศ. 2538 นายจอห์น เมเจอร์ หัวหน้าพรรคคอนเซอร์เวทีฟเป็นนายกรัฐมนตรีของ
อังกฤษ ได้ประกาศลาออกจากการเป็นหัวหน้าพรรคคอนเซอร์เวทีฟ เนื่องจากเกิดการแตก



แยกภายในพรรค และสมาชิกของพรรคส่วนหนึ่งเห็นว่า นายจอห์น เมเจอร์ ไม่สมควรดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรคต่อไป เพราะเป็นผู้ทำให้พรรคมีคะแนนนิยมตกต่ำ เก่งว่าการเลือกตั้งครั้งหน้าจะพ่ายแพ้พรรคเลเบอร์

การลาออกจากตำแหน่งหัวหน้าพรรคคอนเซอร์เวทีฟของ นายจอห์น เมเจอร์ ไม่มีการเคลื่อนไหว เรียกร้องจากนักการเมืองฝ่ายใดให้มีการ “ตีความ” ว่า นายจอห์น เมเจอร์ ต้องขาดสภาพการเป็นนายกรัฐมนตรีด้วยหรือไม่ เพราะนายจอห์น เมเจอร์ มิได้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ทั้งๆ ที่ตามจารีตประเพณีทางการเมืองของอังกฤษ นายกรัฐมนตรีต้อง “เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” และหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาสมาญ

ในเวลาใกล้เคียงกัน นายบรรหาร ศิลปอาชา หัวหน้าพรรคชาติไทย ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี ต้องเดินทางไปประชุมประจำปีขององค์การสหประชาชาติที่ประเทศสหรัฐอเมริกา นายบรรหาร ศิลปอาชา ได้แต่งตั้ง พลอากาศเอก สมบุญ ระหงษ์ ซึ่งดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี รักษาการในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ระหว่างที่นายกรัฐมนตรีต้องเดินทางไปปฏิบัติราชการต่างประเทศดังกล่าว

ได้มีนักการเมืองจำนวนหนึ่ง เรียกร้องให้มีการ “ตีความ” ว่าคำสั่ง “แต่งตั้ง พลอากาศเอก สมบุญ ระหงษ์ รักษาการในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี” นั้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพราะขณะนั้น พลอากาศเอก สมบุญ ระหงษ์ ไม่มีฐานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐธรรมนูญที่ใช้ขณะนั้น บัญญัติว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร”

หรือเหตุการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นเมื่อเร็วๆ นี้ ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เพื่อประกาศอนุมัติพระราชกำหนดเกี่ยวกับการเงิน 4 ฉบับที่รัฐบาลได้ตราขึ้นใช้บังคับ

หลังจากที่ประชุมได้อภิปรายกันกว้างขวางผ่านไป 2 วัน เป็นเวลาเกือบ 30 ชั่วโมง ประชาชนที่เฝ้าติดตามผลการประชุมก็คาดว่า คงจะได้มีการลงมติอนุมัติหรือไม่อนุมัติ พระราชกำหนดดังกล่าวภายหลังเสร็จสิ้นการอภิปรายในคืนวันนั้น



แต่เหตุการณ์มิได้เป็นไปตามความคาดหมาย เพราะได้มีการเล่นเกมการเมืองอย่าง que everyone คาดไม่ถึงเกิดขึ้น นั่นคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านจำนวน 90 คน เข้าชื่อเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ขอให้สิทธิตามมาตรา 219 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพื่อให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการตราพระราชกำหนดทั้ง 4 ฉบับของรัฐบาลนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

ถ้าพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 219 ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่าสมาชิกสภาใดสภาหนึ่ง จำนวนไม่น้อยกว่า หนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกแห่งสภานั้นที่มีอยู่ มีสิทธิจะเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตาม ม.218 วรรคหนึ่ง เพื่อให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับ ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยต่อไปนั้นเป็นเรื่องที่ทำได้ และเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

แต่ถ้าพิจารณาเรื่องนี้อย่างรอบคอบและด้วยความเป็นธรรม โดยคำนึงถึงเหตุผลของการที่รัฐบาลต้องตราพระราชกำหนดทั้ง 4 ฉบับ รวมตลอดถึงพฤติการณ์อันยังเป็นที่น่าสงสัยของนักการเมืองที่อาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าว ดำเนินการทางการเมืองในตอนต้นของวันที่ 21 พ.ค. 2541 นั้นประกอบอย่างลึกซึ้งรอบคอบแล้ว จะเห็นว่าการกระทำทางการเมืองของนักการเมืองกลุ่มดังกล่าวยังไม่มีความไม่สมควร และไม่ชอบด้วยเหตุผลหลายประการดังต่อไปนี้

1. การเรียกร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า พระราชกำหนดว่าด้วยการเงินของรัฐบาลทั้ง 4 ฉบับ ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคหนึ่ง นั้น ถ้าเป็นการกระทำที่สุจริต น่าจะได้มีการกระทำก่อนนาคสุดท้ายของการพิจารณาพระราชกำหนดดังกล่าวดังที่ได้มีการกระทำในคราวนี้ เพราะพระราชกำหนดดังกล่าวได้ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาก่อนหน้านี้หลายวัน ถ้าสมาชิกสภาผู้ใดเห็นว่าพระราชกำหนดนี้น่าจะขัดต่อรัฐธรรมนูญ สมควรที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยก็น่าจะได้กระทำก่อน ซึ่งจะทำให้การดำเนินการเป็นไปตามขั้นตอนและมีความเป็นระเบียบน่าศรัทธาในฐานะที่เป็นเรื่องสำคัญและมีผลอันจะเป็นบรรทัดฐานต่อการประพฤติปฏิบัติต่อไป ทั้งในด้านกระบวนการเมือง และกระบวนการนิติบัญญัติมิใช่มากระทำในลักษณะ



ถูกละเมิดเหตุการณ์เมื่อคืนวันพฤหัสบดีที่ 21 พ.ค. 2541 จนทำให้มีการวิจารณ์กันว่า “เป็นการช่วงชิงจังหวะหน้าที่ทองเพื่อมุ่งเอาชนะคะคานทางการเมือง เป็นสำคัญมากกว่าที่จะหวังผลความถูกต้อง”

2. การใช้เวลาช่วงสั้นๆ (ตามข่าวบอกว่าผู้ดำเนินการร่างข้อเรียกร้องใช้เวลาเพียง 10 กว่านาที ดำเนินการได้เสร็จ พร้อมทั้งลายเซ็นของสมาชิกที่เห็นด้วยจำนวน 90 คน) ดำเนินการเรื่องสำคัญที่มีผลต่อประเทศชาติและประชาชนอย่างมหาศาลได้สำเร็จ ทำให้มีผู้สงสัยตั้งคำถามว่า “ผู้ที่ลงนามสนับสนุนคำร้องเรียนดังกล่าวได้มีเวลาพิจารณากลับกรองเรื่องสำคัญนี้อย่างถ่องแท้ก่อนลงนามแล้วหรือ หรือว่ามีผู้มาขอให้ลงนามก็ลงนามไปโดยไม่ทราบต้นสายปลายเหตุด้วยซ้ำไป” ถ้าเป็นเช่นนี้ การกระทำดังกล่าวจะมีความน่าเชื่อถือในฐานะที่เป็นเรื่องความเป็นความตายของบ้านเมืองตามคำกล่าว และเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายจริงหรือ หรือเป็นเพียงวจีหรรษาทางการเมืองเท่านั้น

3. สิ่งที่น่าสงสัยต่อไปก็คือ ลายมือชื่อของสมาชิกสภาผู้ทรงเกียรติที่ได้ลงนามรับรองการเสนอข้อเรียกร้องตามมาตรา 218 วรรคหนึ่ง ได้มีการตรวจสอบอย่างถูกต้องรอบคอบแล้ว หรือว่าเป็นลายมือของผู้ลงนามนั้น จริงๆ เพราะเวลาที่กระชั้นหันเช่นนั้น น่าจะเป็นสิ่งที่ผิดสังเกตพอสมควร

ยิ่งไปกว่านั้น ตามระเบียบปฏิบัติของสภา เมื่อมีการเสนอญัตติ หรือข้อเรียกร้องใดๆ เพื่อให้ประธานสภาดำเนินการในเรื่องใดๆ ประธานสภาจะต้องให้เวลาเจ้าหน้าที่ได้ตรวจสอบการลงลายมือชื่อว่ามี ความถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ มีการลงลายมือชื่อแทนกัน หรือที่ชาวบ้านเขาเรียกว่าปลอมลายเซ็นหรือไม่ ซึ่งอย่างน้อยต้องใช้เวลาเพื่อตรวจสอบเป็นชั่วโมง หรือมากกว่านั้น ยิ่งเป็นเรื่องสำคัญต่อบ้านเมืองด้วยแล้ว บางครั้งประธานสภาต้องใช้เวลาตรวจสอบเป็นวัน จึงจะเรียบร้อยสามารถดำเนินการขั้นต่อไปได้ แต่กรณีที่เกิดขึ้นเมื่อตอนดึกของวันที่ 21 พ.ค. 2541 ประธานสภาผู้แทนราษฎรใช้เวลารับเรื่องนี้อย่างรวดเร็วและไม่มีรายงานข่าวว่ามีการ “ตรวจสอบการลงลายมือชื่อตามระเบียบปฏิบัติอย่างถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ หรือเป็นการให้ความเชื่อถือต่อศักดิ์ตำแหน่งของนักการเมืองผู้ทรงเกียรติเหล่านั้น โดยดุลพินิจของผู้มีอำนาจ” เท่านั้น

4. เรื่องแปลกที่ผู้คนเขาสงสัยกันทั่วเมืองว่า เพราะเหตุใดคำร้องเรียนดังกล่าว บรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผ่านค่านกล่าวเป็นเสียงเดียวกันว่าเป็นเรื่องสำคัญ และจะเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติหน้าที่ทางการเมืองต่อไป จึงไม่มีลายมือชื่อของพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ในฐานะผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรรวมอยู่ด้วย เพราะพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ไม่เห็นด้วยกับการกระทำดังกล่าว หรือไม่เห็นถึงความสำคัญของเรื่องดังกล่าว แต่ไม่จ่าจะเป็นเพราะเหตุผลใด การไม่มีลายมือชื่อของพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ในฐานะผู้นำฝ่ายค้านในเอกสารข้อเรียกร้องดังกล่าว ย่อมทำให้ความสำคัญของเรื่องดังกล่าวขาดน้ำหนักความน่าเชื่อถือไปอย่างน่าเสียดาย และถ้าเป็นเพราะเหตุผลแรก คือท่านไม่เห็นด้วยกับการกระทำดังกล่าวด้วยแล้ว ยิ่งทำให้ภาวะความเป็นผู้นำทางการเมืองของท่านสูญเสียไปอย่างน่าเสียดาย เพราะท่านไม่สามารถบังคับบัญชา หรือนำนำवलูกพรรคของท่านให้เชื่อฟังท่านด้วยเหตุผลได้อย่างแท้จริง

แล้วต่อไป ท่านจะดำเนินการในการทางการเมืองในพรรคของท่านอย่างไร ถ้าพรรคของท่านมีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลใหม่อีกครั้งหนึ่ง ลองหลับตานึกดูว่า รัฐบาลภายใต้การนำของท่านจะเป็นอย่างไร

5. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฝ่ายค้านจำนวน 90 คน เรียกร้องต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรว่า “พระราชกำหนดของรัฐบาลทั้ง 4 ฉบับ นั้นไม่เป็นไปตามมาตรา 218 วรรคสอง ขอให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ดำเนินการตามข้อเรียกร้องนั้นอย่างรีบด่วน

ประเด็นที่ต้องพิจารณาในกรณีนี้ก็คือ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 219 บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า “สมาชิกแห่งสภาที่ร้องเรียนจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า “พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา 218 วรรคหนึ่ง” เพื่อให้ประธานสภาส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

มาตรา 218 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับเช่นพระราชบัญญัติก็ได้”



ซึ่งเป็นการเน้นถึงสาเหตุสำคัญหรือความจำเป็นอันเป็นสาระที่ต้องตรากฎหมายในรูปพระราชกำหนดใช้บังคับ ซึ่งได้แก่เหตุในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศชาติ และความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

แต่การที่ฝ่ายค้านเข้าชื่อเรียกร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยอ้างว่า พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 218 วรรคสอง ซึ่งกำหนดว่า

“การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อ คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้”

ข้อเรียกร้องของฝ่ายค้าน เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้น น่าจะมีความผิดพลาดด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

5.1 รัฐธรรมนูญตามมาตรา 219 กำหนดว่า การจะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดมิได้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 218 นั้นจะต้องเป็นมาตรา 218 วรรคหนึ่ง เท่านั้น มิใช่วรรคอื่น แต่การที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาให้ในคราวนี้ แม้ว่า (เป็นการฟ้อง) ผิดมาตราก็ตาม โดยอ้างเหตุผลว่า เพื่อให้การพิจารณาเป็นไปอย่างครอบคลุมและรอบคอบ จะได้ไม่ต้องร้องเรียนให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องมีการะในการพิจารณาอีกรอบหนึ่ง ซึ่งต้องเสียเวลา และสร้างความเสียหายแก่ประเทศชาติเพิ่มขึ้น

5.2 คนที่อ่านกฎหมายแล้วมีความเข้าใจพอสมควร ย่อมรู้อยู่แก่ใจว่า บทบัญญัติมาตรา 218 วรรคสอง นั้นจะนำมาเป็นเหตุแห่งการวินิจฉัยมิได้ เพราะรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ชัดเจนว่า “เหตุฉุกเฉินอันจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ จะต้องตราพระราชกำหนดออกมาไว้ใช้บังคับนั้น คณะรัฐมนตรีเท่านั้นที่มีอำนาจเต็มแต่ฝ่ายเดียว ที่จะกำหนดให้ความเห็นชอบ ฝ่ายอื่นไม่มีอำนาจ แม้แต่ศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่มีอำนาจที่จะเห็นเป็นอย่างอื่นเพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคสอง บัญญัติว่า “การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้”

ฉะนั้นการที่ฝ่ายค้านร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการตราพระราชกำหนดของรัฐบาล 4 ฉบับดังกล่าว ขัดต่อมาตรา 218 วรรคสอง ก็ไม่เป็นเรื่องรีบด่วน จึงเป็นการ



ร้อง (ฟ้อง) ผิดมาตราและไม่มีอำนาจร้อง (ฟ้อง) ด้วย ทำให้ฝ่ายค้านต้องเสียเครดิตทางการเมืองเพิ่มขึ้น

จะเห็นได้ว่าพฤติกรรมทางการเมืองของนักการเมืองทั้ง 2 สังคม ที่หยิบยกมาเสนอเป็นตัวอย่างเพื่อประกอบการพิจารณานั้น มีความแตกต่างกันอย่างฟ้ากับดิน สังคมที่การเมืองมีระดับของการพัฒนาดีแล้ว นักการเมืองจะมีพฤติกรรมที่น่าเชื่อถือศรัทธา ไม่กระทำการใดๆ ให้เกิดการเสียหายแก่สังคมส่วนรวมแม้โอกาสที่จะทำเช่นนั้นเปิดให้ก็ตาม แต่ก็มีความสำนึกว่า “ได้ไม่คุ้มเสีย” แม้สังคมหรือผู้คนส่วนหนึ่งอาจจะชื่นชมว่า เขาเป็นนักการเมืองผู้ปราชญ์แท้จริง เค้นคลัง สามารถสร้างวีรกรรมทางการเมืองให้สังคมฮือฮาได้ แต่ขณะเดียวกันสังคมและผู้คนอีกส่วนหนึ่งอาจจะสาบแช่งต่อวีรกรรมที่เขาทำขึ้น และสร้างความเสียหายให้แก่บ้านเมืองอย่างคาดไม่ถึง

แต่สังคมที่การเมืองยังมีระดับของการพัฒนาที่ยังไม่ดีพอ นักการเมืองและผู้คนจำนวนหนึ่งอาจจะสำคัญผิด คิดว่าการกระทำดังกล่าวข้างเป็นความชาญฉลาดและคนที่จะคิดทำเรื่องเช่นนี้ได้ต้องเป็นเอกบุรุษเท่านั้น และนั่นจะเป็นเส้นทางที่นักการเมืองผู้ประสงค์ความสำเร็จจะต้องค้นให้พบและดำเนินการด้วยมาดที่กำแหงหาญและไม่แยแสต่อความยุ่งยาก หรือผลเสียใดๆ ที่จะเกิดตามมา

ตัวอย่างของพฤติกรรมของนักการเมืองบางประการที่เสนอมาให้พิจารณานั้นนับว่าเป็นเพียงหนึ่งในร้อย แต่ก็ เป็นพฤติกรรมที่สามารถวินิจฉัยได้โดยชัดเจนว่า “กิจกรรมการปฏิรูปการเมือง คือการพัฒนาให้การเมืองดีขึ้น รับผิดชอบต่อประชาชนมากขึ้น ความสำคัญจะขึ้นอยู่กับ “ระบบ” กับ “คน” ควบคู่กันไป เสมือนผลไม้ที่ดีก็ต้องประกอบด้วยผิวพรรณที่งดงามและเนื้อในที่ดีมีคุณภาพครบถ้วนก็ตาม แต่ต้องไม่ลืมว่า “คน” เป็นผู้สร้าง “ระบบ” “คน” เป็นผู้ใช้ “ระบบ” ระบบจะดีหรือเลว นำไปใช้แล้วจะเกิดผลดีโดยสมบูรณ์หรือล้มเหลว ขึ้นอยู่กับการกระทำของ “คน” ทั้งสิ้น

ดังตัวอย่างนักการเมืองอังกฤษ แม้ “ระบบ” ของเขาจะล้ำสมัย และขาดความชัดเจน แต่ปัญหาการตีความ หรือ “ตีรวน” ทางการเมืองมีน้อย ทำให้ปัญหาความยุ่งยากทางการเมืองที่เกิดจากการกระทำของ “คน” มีน้อยรวมไปด้วย การเมืองของเขาก็มีเวลาที่



จะสร้างประโยชน์ให้แก่ประชาชนได้มากขึ้น ในทางตรงกันข้าม นักการเมืองในประเทศด้อยพัฒนาที่ให้ความสำคัญแก่ “ระบบ” มากกว่าการกระทำของ “คน” จึงต้องหลงทางสร้าง “ระบบ” โดยการบัญญัติรัฐธรรมนูญขึ้นมาฉบับแล้วฉบับเล่า แต่แทนที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้นจะสร้าง “ระบบ” ที่ดีให้ “คน” นำไปปฏิบัติให้เกิดประโยชน์ กลับกลายเป็น “คน” นำ “ระบบ” ที่คิดว่าดีแล้ว เป็นธรรมแล้วไปบิดเบือนให้เกิดประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง โดยไม่คำนึงถึงความเสียหายที่เกิดแก่ส่วนรวมแต่อย่างไร ดังที่เกิดซ้ำแล้วซ้ำอีก เข้าทำนองเจ็บแล้วไม่จำ

ถึงเวลาแล้วหรือยัง ที่เราควรจะต้องให้ความสำคัญต่อพฤติกรรมของ “คน” มากกว่า “ระบบ” เพราะ “คน” มีชีวิต มีความเคลื่อนไหว ข้อสำคัญ “คน” มี “เดวยจิต” สามารถจะพลิกแพลง บิดเบือน สิ่งดีเป็นสิ่งร้าย ได้อย่างไม่น่าเชื่อ แต่ “ระบบ” เป็นเพียง “นามธรรม” ไม่สามารถจะสร้างสิ่งเลวร้ายได้ด้วยตัวเอง

ฉะนั้นความสำเร็จของการปฏิรูปการเมืองที่แท้จริง จึงอยู่ที่สังคมจะต้องเห็นความสำคัญของ “คน” มากกว่า “ระบบ” โดยการพัฒนาคนให้มีคุณภาพ คุณธรรม พร้อมที่จะใช้สิทธิและปฏิบัติหน้าที่ทางการเมืองอย่างมีความรับผิดชอบ และละอายต่อบาป เป็นผู้มั่งคั่งและปัญญาที่สามารถแยกแยะว่าสิ่งใดถูกสิ่งใดผิด สิ่งที่ดีจะไม่กระทำอย่างเด็ดขาด แม้จะไม่มีผู้ใดรู้ หรือถึงมีผู้รู้ ก็สามารถจะใช้คารมและความเจ้าเล่ห์เพทุบาย บิดเบือน ทำให้ผู้คนหลงเชื่อสิ่งผิดเป็นถูก สิ่งถูกเป็นผิดได้อย่างแนบเนียนก็ตาม แต่ความที่เป็นผู้ได้รับการอบรมขัดเกลามาดี เป็นผู้มีจิตใจสะอาดบริสุทธิ์ จึงตั้งมั่นที่จะกระทำแต่ในสิ่งที่ถูกต้องดีงามเท่านั้น แม้จะเป็นสิ่งที่ยากและมีสิ่งที่จะทำให้เกิดกิเลสเห็นผิดเป็นชอบมาเข้ายวนสักรเพียงใดก็ตาม คนที่มีคุณธรรมอันดีงาม ย่อมจะมีความหนักแน่นไม่ปล่อยให้กิเลสฝ่ายต่ำมาครอบงำจนเห็นผิดเป็นชอบ และประพฤติปฏิบัติในสิ่งที่ผิด ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงกว้างขวางแก่สังคม ดังที่ผู้คนจำนวนมากประสบความทุกข์ เลือดตาแทบกระเด็นอย่างทุกวันนี้

“คน” จะมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ “ดี” หรือ “เลว” ขึ้นอยู่กับการกระทำของ “คน” โดยแท้ “ระบบ” เป็นเพียงอุปกรณ์เกื้อหนุนเท่านั้น



จะ ใช้งบประมาณแบบใด ในการบริหารการเงินแบบกระจายอำนาจ

โดย..... พ.อ. วิน คุณประเสริฐ



บทนำ

ผู้เขียนเป็นข้าราชการบำนาญ ในระหว่างรับราชการผู้เขียนทำงานด้านบริหารการ ฝึนอยู่เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 20 ปี และได้เคยไปศึกษาที่อเมริกา เรื่องการบริหารการเงินและ การบริหารการคลังบ้างถึง 2 ครั้ง เมื่อกลับมาเมืองไทยแล้วก็ยังสนใจในวิชาที่ตนไป ฝึนมา จึงรู้ว่าแนวความคิดเรื่องการจัดทำงบประมาณของผู้ที่ไปศึกษาที่อเมริกามาก่อน นั้นผิดในทิศทางตรงกันข้าม แต่ผู้เขียนก็มีได้มีอำนาจอันใดที่จะไปแตะต้องกับวิธีการงบประมาณที่ทำอยู่เดิม

วิธีการงบประมาณที่ได้มีการพัฒนาขึ้นในกระทรวงกลาโหมสหรัฐนั้นมี 3 รูป คือ แบบแรกเริ่มเป็นแบบงบประมาณการควบคุมโดยส่วนกลาง งบประมาณแบบนี้ได้ใช้ใน กองทัพสหรัฐ ตั้งแต่ปี 1921 จนกระทั่งสงครามโลกครั้งที่ 2

แบบที่สองเป็นงบประมาณแบบให้อำนาจบริหารงานกระจายไปกับหน่วยรองๆ ลง ไป การควบคุมซึ่งเคยหวงอำนาจไว้ที่ส่วนกลางก็ปล่อยให้มีความรับผิดชอบ ของหน่วย ได้บังคับบัญชาไปทุกระดับ

งบประมาณแบบที่ 2 นี้เกิดขึ้นโดยข้อเสนอแนะของ HOOVER COMMISSION และ รัฐสภาออกกฎหมายบังคับให้กระทรวงกลาโหมปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของ ฮูเวอร์ คอมมิชชั่น งบประมาณนี้มีชื่อว่า PERFORMANCE BUDGET หรือเรียกเป็นไทยว่า งบประมาณ แสดงผลงาน





แบบที่ 3 เป็นงบประมาณแบบวางแผน มีชื่อว่า PLANNING PROGRAMMING BUDGETING SYSTEM เรียกย่อๆ ว่า PPB เป็นงบประมาณแบบกระจายอำนาจ หน่วยได้บังคับบัญชาทุกระดับต้องรับผิดชอบเรื่องการควบคุม และมีเสรีที่จะเลือกเป้าหมายและหนทางปฏิบัติให้ไปสู่ความสำเร็จของภารกิจ สามารถที่จะรู้ผลของงาน และสามารถรายงานข่าวสารเพื่อการตัดสินใจได้ดีกว่าแบบที่ 2 แต่มีวิธีการสลับซับซ้อนมากไม่เหมาะที่จะนำมาใช้กับประเทศที่มีระบบสื่อสารคมนาคมไม่ดีพอ

ถ้าจะเปรียบเทียบระบบงบประมาณทั้ง 3 แบบนี้ก็จะเป็นอย่างนี้

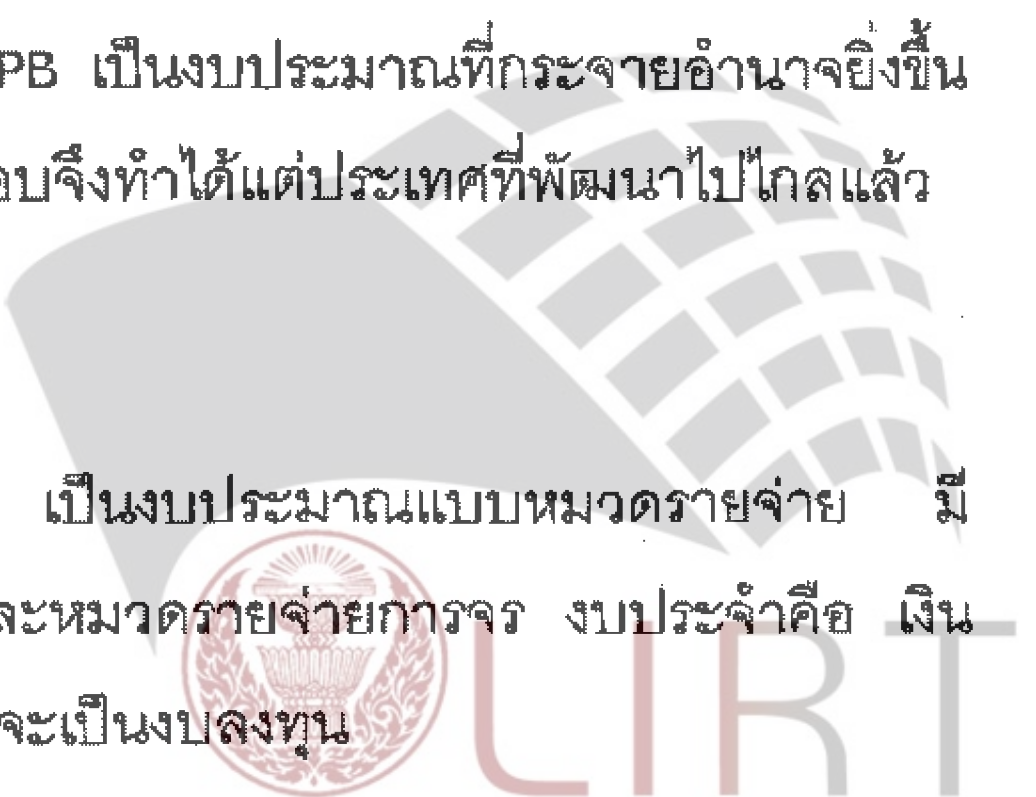
1. ระบบงบประมาณแบบควบคุม เป็นงบประมาณที่รวมอำนาจไว้ส่วนกลาง เปรียบเหมือนว่า หน่วยรองๆ ใต้บังคับบัญชาลงไป ต้องเดินทางโดยรถยนต์บนถนนเส้นเดียว ผู้ขับรถ ไม่มีสิทธิ์จะเลือกใช้ถนนเส้นอื่น เพราะถนนสายหลักนั้นได้ตั้งด่านตรวจไว้เป็นระยะเพื่อควบคุม รถแต่ละคันจะไปถึงที่หมายทันเวลาหรือไม่ และจะมีผลงานหรือไม่ ไม่มีใครสนใจ สนใจอย่างเดียว คือการควบคุมอย่างเข้มงวด โดยบังคับให้ผ่านด่านตรวจทุกด้านอย่างเคร่งครัด

2. ระบบงบประมาณแบบบริหารเป็นงบประมาณที่กระจายอำนาจ ผู้ใต้บังคับบัญชาทุกระดับหน่วยมีทางเลือกที่จะไปสู่เป้าหมาย แต่จะต้องแสวงหาวิธีการที่จะให้ทราบถึงผลงานที่ได้รับเป็นสิ่งที่จะต้องเน้น ดังนั้นจะต้องปรับปรุงวิธีการบัญชีให้สามารถรายงานผลของงานได้

3. งบประมาณแบบการวางแผนหรือ PPB เป็นงบประมาณที่กระจายอำนาจยิ่งขึ้น แต่ต้องใช้เทคนิคการวิเคราะห์ขั้นสูงมาใช้ประกอบจึงทำได้แต่ประเทศที่พัฒนาไปไกลแล้ว

2. การงบประมาณของไทย

แรกเริ่มเดิมทีการงบประมาณของไทย เป็นงบประมาณแบบหมวดรายจ่าย มีหมวดรายจ่ายเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าใช้สอย และหมวดรายจ่ายการจร งบประมาณคือ เงินเดือน, ค่าจ้าง, ค่าใช้สอย ส่วนหมวดการจรมักจะเป็นงบลงทุน





ต่อมาเมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ว่าจ้าง PAS (PUBLIC ADMINISTRATION SERVICE) จากอเมริกามาเป็นที่ปรึกษาทางการเงินการคลังและการเศรษฐกิจอยู่ยาวนานหลายปี ดังนั้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจระยะ 5 ปีจึงเริ่มต้นจากข้อเสนอแนะของที่ปรึกษาคนละนี้

เรื่องการงบประมาณก็ยังคงถือหมวดรายจ่ายเป็นหลัก แต่ได้ขยายหมวดรายจ่ายออกไปมากกว่าเดิม สำหรับเรื่องแผนงาน งานโครงการก็ได้กำหนดให้หน่วยงานกองจำแนกงานออกไปตามความต้องการ โดยไม่มีข้อจำกัด แต่ละแผนงาน งานโครงการต่างก็เป็นอิสระ ไม่มีการจัดเป็นหมวดหมู่ขึ้นแก่กัน ดังนั้นจึงไม่สามารถหาค่าของงานแต่ละงานได้ว่ามีต้นทุนเป็นเท่าใด

การจำแนกงบประมาณออกเป็นงบลงทุนกับงบประจำก็แยกกันไม่ค่อยชัด งบประมาณรายจ่ายของไทยในปัจจุบันไม่มีงบรายจ่ายงบใดที่ตรงกันกับคำว่า APPROPRIATION เหมือนอย่างอเมริกา

เนื่องจากกรมกองใดกรมกองหนึ่งสามารถที่จะจำแนกงานออกเป็นแผน แผนงาน งาน โครงการ จึงทำให้บางคนเข้าใจว่า ระบบงบประมาณของไทยนี้เป็น PROGRAM BUDGET แต่ความเป็นจริงแล้วการจำแนกงานต่างๆ ออกเป็นแผน แผนงาน งาน โครงการ นั้นล้วนแต่เป็น LINE ITEM ทั้งสิ้น

ความหมายที่แท้จริงของ PROGRAM BUDGET นั้นจะต้องหาต้นทุนของงานประจำที่ได้กระทำไปแล้วได้

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่างบประมาณของไทยยังคงเป็นแบบควบคุม

3. การงบประมาณของกองทัพบกสหรัฐ

งบประมาณของกระทรวงกลาโหมและสามเหล่าทัพได้ใช้งบประมาณที่มีชื่อว่า PERFORMANCE BUDGET ตามกฎหมายที่รัฐสภากำหนด ซึ่งมีชื่อว่า PUBLIC LAW 216 of





1949 กับกฎหมายที่มีชื่อว่า THE BUDGET AND ACCOUNTING PROCEDURES ACT of 1950

งบประมาณแบบนี้เป็นงบประมาณแบบกระจายอำนาจและให้หน่วยได้บังคับบัญชา ทุกระดับที่ตั้งอยู่ในรัฐต่างๆ มีอำนาจที่จะใช้ทรัพยากรที่ได้รับมอบหมาย คือคน เงิน พัสดุ ได้อย่างอ่อนตัวซึ่งแตกต่างกับงบประมาณแบบควบคุม

สิ่งสำคัญประการแรกของงบประมาณแบบนี้คือต้องแยกงบประมาณประจำกับงบลงทุนออกไว้ให้ชัดเจน

งบประมาณลงทุนจะถูกควบคุมและดำเนินการโดยส่วนกลาง และยังใช้งบประมาณ LINE ITEM หรืองบประมาณแบบแสดงรายการ งบลงทุนนี้จะไม่จัดสรรไปให้หน่วยร่องๆ ลงไปจัดการเอง แต่จะสงวนไว้ให้หน่วยรับผิดชอบในส่วนกลางเป็นผู้จัดการแล้วจึงแจกจ่ายไปให้หน่วยร่องๆ ลงไปโดยตรง เป็นผู้พิทักษ์รักษา

งบลงทุนสำหรับกองทัพมีอยู่เพียง 2 งบซึ่งได้รับการจัดสรรจากรัฐสภาประกอบด้วยงบ (APPROPRIATION) คือ งบการก่อสร้าง (MILITARY CONSTRUCTION) และ งบการจัดซื้อยุทธภัณฑ์หนัก และขีปนาวุธ (PROCUREMENT OF EQUIPMENTS AND MISSILES)

งบประมาณสำหรับใช้กับงบลงทุนนี้เป็นงบพิเศษที่ไม่กำหนดปีงบประมาณ ดังนั้นจึงต้องกำหนดวิธีการดำเนินงานทางบัญชีขึ้น เป็นพิเศษเช่นเดียวกัน

เมื่อรัฐสภาออกกฎหมายบังคับเกี่ยวกับเรื่องงบประมาณและการบัญชีออกมาแล้ว กองทัพก็ได้ว่าจ้างบริษัทที่บริการทางด้านการบริหารการเงินมาวางระบบให้จนสามารถจะเสนองบประมาณแบบใหม่ต่อกระทรวงกลาโหมในปี 1952

งบประมาณดำเนินการประจำปีกำหนดไว้ดังต่อไปนี้

1. งบส่งเสริมการยิงปืน
2. งบประมาณสำหรับกำลังพลฝ่ายทหาร
3. งบประมาณปฏิบัติการและซ่อมบำรุง (ทหารประจำการ)
4. งบประมาณสำหรับการวิจัยและพัฒนา



5. งบประมาณกำลังพลสำหรับกองอาสารักษาดินแดน
6. งบประมาณปฏิบัติการและซ่อมบำรุงกองอาสารักษาดินแดน
7. งบประมาณกำลังพลสำหรับทหารกองหนุน
8. งบประมาณเกี่ยวกับอาคารสงเคราะห์ซึ่งกระทรวงกลาโหมแบ่งให้กองทัพบก

งบประมาณสำหรับทหารประจำการนั้นสำคัญที่สุด และมียอดเงินมากกว่างบประมาณงบใดๆ คือ งบประมาณปฏิบัติการและซ่อมบำรุง ซึ่งใช้เป็นมูลฐานในการกำหนดแผนงานปฏิบัติการประจำปีของกองทัพบก

แผนงานหลักของกองทัพบกซึ่งได้รับการสนับสนุนจากงบประมาณ งบประมาณปฏิบัติการ และซ่อมบำรุง มีอยู่ 10 แผน มีดังต่อไปนี้

1. แผนงานสำหรับหน่วยกำลังรบ
2. แผนงานสำหรับหน่วยการฝึกศึกษา
3. แผนงานสำหรับหน่วยการส่งกำลังส่วนกลาง
4. แผนงานสำหรับหน่วยการรักษาพยาบาล
5. แผนงานสำหรับหน่วยการซ่อมบำรุงส่วนกลาง
6. แผนงานสำหรับหน่วยกองบัญชาการหน่วยใหญ่
7. แผนงานสำหรับหน่วยทหารกองหนุนและศูนย์ฝึกนายทหารกองหนุน
8. แผนงานสำหรับหน่วยการข่าวกรองทางทหาร
9. แผนงานสำหรับหน่วยการติดต่อสื่อสารและการภาพ
10. แผนงานสำหรับหน่วยงานบริหารทั่วไป (BASE OPERATION)

แผนงานหลักของกองทัพบกมีชื่อเรียกหลายชื่อ เช่น MAJOR ACTIVITY หรือ CARRIER PROGRAM หรือ MAJOR FUNCTION เป็นต้น

โครงสร้างของแผนงานปฏิบัติการของกองทัพบกจึงสอดคล้องกันกับโครงสร้างงบประมาณปฏิบัติการและซ่อมบำรุง (OPERATION AND MAINTENANCE APPROPRIATION)





งบประมาณฉบับนี้จะแยกย่อยออกไปอีกระดับหนึ่งเรียกว่า BUDGET PROGRAM ไม่มีคำแปลแต่ความหมายต่างกับ PROGRAM BUDGET อย่างลิบลิบ

เมื่อแผนงานหลักของกองทัพบกแบ่งออกเป็น 10 แผนงานดังนั้น BUDGET PROGRAM ซึ่งต้องมี 10 BUDGET PROGRAM ตามไปด้วย

เพื่อให้ง่ายต่อการสะสมต้นทุนการปฏิบัติงานแต่ละ BUDGET PROGRAM จะขอย่อยลงไปอีก 3 ระดับ คือระดับแรกเรียกว่า PROJECT ACCOUNT ระดับที่ 2 เรียกว่า SUMMARY ACTIVITY ACCOUNT ระดับที่ 3 เรียกว่า ACTIVITY ACCOUNT

ดังนั้นการขอย่อยงบประมาณปฏิบัติการและซ่อมบำรุงนี้จึงเป็นรูปปิรามิด การสะสมต้นทุนก็จะทำจากฐานปิรามิดคือระดับ ACTIVITY ACCOUNT ขึ้นไปจนถึงระดับ BUDGET PROGRAM ก็จะได้ต้นทุนของแผนงานหลักอันใดอันหนึ่ง อันเป็นสิ่งพึงประสงค์ของงบประมาณระบบนี้

ต้นทุนที่ได้ตามวิธีนี้จะเป็นมูลฐานในการจัดทำงบประมาณให้อยู่ในกรอบของ PROGRAM AND BUDGET GUIDANCE ที่หน่วยเหนือแจกแจงลงมา การเสนอของงบประมาณมิใช่จะทำได้ตามใจชอบ เพราะ ทรัพยากรมีขีดจำกัด จึงต้องจัดทำภายในกรอบที่หน่วยเหนือกำหนด

ต้นทุนที่หาได้ในชั้นการบริหารงบประมาณ จะเป็นมูลฐานในการพิจารณาเกี่ยวกับประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ของการปฏิบัติงานในงวดใดงวดหนึ่ง

ประสิทธิผล คือ การเปรียบเทียบผลงานที่ทำได้จริงกับผลงานที่ตั้งเป้าหมายเอาไว้ ประสิทธิภาพจะทราบได้โดยการเปรียบเทียบกับต้นทุนที่จ่ายไปจริง กับผลงานที่ทำได้จริง

ในชั้นการตรวจสอบและวิเคราะห์ ก็คือการประเมินค่าของผลงานที่ได้ทำมาแล้วในงวดหนึ่งซึ่งโดยปกติจะใช้ 6 เดือนเพื่อเป็นสถิติตรวจสอบกับงวดที่แล้วมากับงวดที่จะทำต่อไป รายงานผลจากการตรวจสอบและวิเคราะห์นี้ไปยังหน่วยเหนือเรียกว่า PROGRESS REPORT ซึ่งเป็นศัพท์โดยเฉพาะ มิใช่รายงานธรรมดาซึ่งกำหนดไว้เป็นรายเดือน รายไตรมาส รายปี



แผนงานหลัก 10 ประการในงบประมาณการปฏิบัติการและซ่อมบำรุงนี้ไม่ได้หมายความว่า แต่ละกรมกองทหารหรือค่ายทหารจะมีแผนงาน ครบทั้ง 10 ประการ บางหน่วยจะมีเพียง 1 แผนงาน หรือ 2 แผนงาน ในที่ตั้งทางทหารแห่งหนึ่งซึ่งอยู่ในหน่วยภูมิภาคจะมีเพียง 2 แผนงานหลักเท่านั้นแผนงานหลักงานบริหารทั่วไป มักจะปรากฏในค่ายทหารเป็นส่วนมาก แผนงานนี้แบ่งออกเป็น PROJECT ACCOUNT ได้ 6 อย่างคือ

1. งานธุรการในกองบังคับการ
2. งานสวัสดิการในหน่วย
3. งานบริการของหน่วย
4. งานซ่อมบำรุงในหน่วย
5. งานส่งกำลังบำรุงในหน่วย
6. งานจัดซื้อจัดหา

แผนงานหลักนี้สามารถใช้ร่วมกันได้หลายหน่วย (CUT ACROSS THE ORGANIZATION LINES) ดังนั้นจึงแตกต่างกับงบประมาณแบบควบคุมซึ่งกำหนดแผนงานไว้แต่ละหน่วยแล้วใช้ร่วมกันไม่ได้

เรื่องนี้เป็นประเด็นสำคัญในแนวความคิดซึ่งแตกต่างกันระหว่างงบประมาณแบบควบคุมกับแบบบริหาร

งบประมาณแบบ PERFORMANCE BUDGET นี้จึงถือว่าโครงสร้างของแผนงานกับโครงสร้างงบประมาณเป็นอย่างเดียวกัน ซึ่งก็แตกต่างจากงบประมาณแบบวางแผนหรือ PPB ซึ่งมีโครงสร้างของแผนงานกับงบประมาณแตกต่างกัน

ระบบบัญชีก็ต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบประมาณที่ดีกว่า





4. เอกสารสำคัญในการทำงานงบประมาณแบบบริหาร

THE ARMY MANAGEMENT STRUCTURE เป็นเอกสารสำคัญสำหรับยึดถือในการทำงานงบประมาณครบทุกวงจร ไม่ว่าจะเป็นวงจรถางสร้างงบประมาณหรือวงจรถางบริหารงบประมาณและวงจรถางตรวจและการวิเคราะห์ทั้งงบประมาณ

หนังสือเล่มนี้แบ่งออกเป็น 2 ภาค ภาคที่ 1 เป็นคำแนะนำเกี่ยวกับการบันทึกงบประมาณรายวันสำคัญทางบัญชีก่อนที่จะนำไปบันทึกในสมุดรายวัน ซึ่งเป็นข่าวสารข้อมูลว่าเกี่ยวกับวงเงินงบใดเกี่ยวข้องกับหน่วยใด โดยใช้รหัสซึ่งกำหนดไว้ให้มีความเข้าใจร่วมกัน ภาค 2 จะแสดงถึงโครงสร้างของงบประมาณทั้งหมดที่กองทัพบกเกี่ยวข้อง ให้รายละเอียดในการแยกย่อยงบประมาณให้ครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดที่ใช้ในกองทัพบก แต่ละกิจกรรมจะมีหน่วยในการวัดผลงาน เรียกว่า PERFORMANCE FACTOR

เรื่องสำคัญอีกอย่างหนึ่งของการงบประมาณแบบบริหารก็คือ เรื่องหมวดรายจ่าย ซึ่งจะไม่นำมาใช้ในการของงบประมาณและการจัดสรรงบประมาณเลย จะมีเกี่ยวข้องกับการบัญชีซึ่งกระทรวงการคลังต้องการนำไปเปรียบเทียบกับ BALANCE OF PAYMENT การบัญชีที่ว่านี้เป็นบัญชีช่วยจำ จะไม่บันทึกไว้ในบัญชีแยกประเภท

เท่าที่กล่าวมาแล้วนั้นเป็นการเพียงพอสำหรับเรื่องงบประมาณแบบบริหาร หรือ PERFORMANCE BUDGET ในด้านแนวความคิดว่าแตกต่างจากงบประมาณแบบควบคุมอย่างไร

5. งบประมาณแบบวางแผน

ต่อไปนี้จะกล่าวถึงงบประมาณแบบกระจายอำนาจอีกแบบหนึ่งซึ่งพัฒนาขึ้นมาโดยอาศัย PERFORMANCE BUDGET เป็นฐาน งบประมาณนั้นคืองบประมาณแบบวางแผนหรืองบประมาณที่ใช้ชื่อย่อว่า PPB เพื่อให้เห็นว่ามันยากเกินกว่าที่เราจะนำแบบอย่างมาใช้ในปัจจุบันนี้





เมื่อประธานาธิบดี จอน เอฟ. เคนเนดี ขึ้นมาบริหารประเทศสหรัฐอเมริกาในปี 1961 นายแมคนามาร์่าถูกเชิญมาเป็นรัฐมนตรีกระทรวงกลาโหม จากการศึกษาพิจารณาระบบงบประมาณและการบริหารการเงินของสามเหล่าทัพ และหน่วยขึ้นตรงของกระทรวงกลาโหมเองมีระบบการบริหารการเงินที่แตกต่างกัน แม้ว่าทั้งสามเหล่าทัพจะใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงผลงานเหมือนกัน แต่วิธีการที่จะไปสู่เป้าหมายต่างกัน

กองทัพบกมีระบบบริหารการเงินเรียกว่า THE ARMY COMMAND MANAGEMENT SYSTEM กองทัพเรือก็มีระบบชื่อว่า COST INFORMATION SYSTEM กองทัพอากาศก็มีระบบบริหารการเงินโดยเฉพาะเหมือนกันแต่ไม่ทราบชื่อ

โครงการของแต่ละเหล่าทัพที่เสนอขึ้นมา นั้น นายแมคนามาร์่าไม่มีข่าวสารเพียงพอว่าโครงการของแต่ละทัพใดควรจะมีลำดับความสำคัญกว่ากัน ปัญหาจึงมีว่าจะจัดสรรงบประมาณให้แต่ละเหล่าทัพอย่างไรจึงจะเหมาะสม

รัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมจึงพิจารณาว่าควรจะวางระบบงบประมาณและการบริหารการเงินขึ้นใหม่ให้ใช้กันได้เหมือนกันทั้งหน่วยขึ้นตรงต่อกระทรวงและสามเหล่าทัพ เพื่อให้ได้ข่าวสารในการตัดสินใจดีขึ้น

นายแมคนามาร์่าจึงได้เชิญนาย HITCH ผู้บริหารชั้นสูงของบริษัท RAND มาเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการฝ่ายปลัดบัญชาเพื่อเป็นนางงานตั้งแต่ปี 1961

เมื่อนายฮิตซ์ได้เข้ามาเป็นรัฐมนตรีและก็ทำการศึกษาถึงระบบบริหารการเงินที่มีอยู่เดิม และได้แนวคิดและตกลงใจว่างานนี้เป็นงานใหญ่จะทำคนเดียวไม่ได้จึงจัดตั้งคณะทำงานขึ้นมาจากตัวแทนของสามเหล่าทัพและหน่วยขึ้นตรงของกระทรวงกลาโหมและผู้แทนสำนักงบประมาณมาช่วยกันทำงาน

งานชิ้นแรกนายฮิตซ์ได้กำหนดให้คณะทำงานจัดทำระบบแผนงานขึ้นมาก่อน คณะทำงานได้กำหนดแผนงานหลัก (MAJOR PROGRAM) ขึ้นมาก่อนสามารถใช้ร่วมกันได้ทั้ง 3 เหล่าทัพ และหน่วยในกระทรวงกลาโหม การกำหนดแผนงานเพื่อให้ใช้ร่วมกันได้หลายหน่วยงานนี้เรียกว่า CUT ACROSS THE ORGANIZATION LINES





แผนงานที่กำหนดขึ้นนี้เป็นแผนงานที่บอกถึงภารกิจที่จะปฏิบัติ

แผนงานหลักได้มีการเปลี่ยนแปลงหลายครั้งตามความเหมาะสม ตอนแรกเริ่มแผนงานหลักจะมีเพียง 8 แผนงาน แต่ต่อมาในปี 1966 ได้เปลี่ยนเป็น 9 แผนงานหลัก

แต่ละแผนงานหลักจะประกอบด้วยแผนงานย่อย (PROGRAM ELEMENTS) หลายแผนงาน ในปี 1966 แผนงานย่อยของแผนงานหลักทุกแผนงานจะนับรวมกันได้ 1100 แผนงาน แต่ละแผนงานย่อยจะประกอบด้วยหน่วยกำลังรบ และหน่วยกำลังสนับสนุน

แผนงานหลัก ในปี 1966 มีดังต่อไปนี้

1. STRATEGIC FORCES กองทัพบกมีหน้าที่ตั้งหน่วยต่อสู้อากาศยาน และหน่วยป้องกันพลเรือน
2. GENERAL PURPOSE FORCES เกี่ยวข้องกับหน่วยกำลังรบของกองทัพบก และหน่วยสนับสนุนหน่วยรบ
3. SPECIALIZED ACTIVITIES กองทัพบกจะเกี่ยวข้องกับการข่าวกรอง หน่วยรักษาความปลอดภัย ระบบการติดต่อสื่อสาร
4. AIRLIFT AND SEALIFT กองทัพบกมีหน้าที่สร้างท่าเรือและท่าอากาศยาน
5. GUARD AND RESERVE FORCES เกี่ยวกับหน่วยกองหนุน และกองกำลังรักษาดินแดน
6. RESEARCH AND DEVELOPMENT เกี่ยวข้องกับการวิจัยและพัฒนาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกองทัพบก แต่ไม่เกี่ยวข้องกับการวิจัยที่สำเร็จแล้ว และกำลังจะจัดหา
7. LOGISTICS เกี่ยวกับการส่งกำลังและการซ่อมบำรุง
8. PERSONNEL SUPPORT เกี่ยวกับการฝึกการศึกษา และการรักษาพยาบาล และกิจกรรมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับกำลังพล
9. ADMINISTRATION เกี่ยวกับการบริหารของกองบังคับการต่างๆ





แผนงานหลักและแผนงานย่อยต่างๆ จะแสดงไว้ด้วยรหัส 5 คอลัมน์ ดังนี้

คอลัมน์ที่ 1 จะประกอบด้วยตัวเลข 1 หลักแสดงให้เห็นแผนงานหลัก

คอลัมน์ที่ 2 จะแสดงถึงแผนงานย่อยระดับที่ 1 เรียกว่า PROGRAM CATEGORY ประกอบด้วยตัวเลข 2 หลัก

คอลัมน์ที่ 3 จะแสดงถึงแผนงานย่อยระดับที่ 2 เรียกว่า PROGRAM SUBCATEGORY ประกอบด้วยตัวเลข 2 หลัก

คอลัมน์ที่ 4 แสดงถึงแผนงานย่อยระดับที่ 3 เรียกว่า PROGRAM ELEMENT ประกอบด้วยตัวเลข 2 หลัก

คอลัมน์ที่ 5 แสดงถึงจำนวนของ PROGRAM ELEMENT ประกอบด้วยตัวเลข 1 หลัก

ตัวอย่างเลขรหัสบอกหน่วยมีดังนี้

GENERAL PURPOSE FORCES

PROGRAM 2

2	2	-	-	-	FORCES (ARMY)
2	21	-	-	-	COMBAT FORCES
2	21	01	-	-	DIVISIONS
2	21	01	02	1	ARMORED
2	21	01	04	1	MECHANIZED
2	21	01	06	1	INFANTRY
2	21	01	08	1	AIRBORNE
2	21	01	10	1	AIRMOBILE

ดังนี้ เป็นต้น

สำหรับงบประมาณที่ใช้กับแผนงานนี้คงใช้โครงสร้างของ PERFORMANCE BUDGET

นาย HITCH ได้วางระบบแผนงานนี้อยู่จนถึง 4 ปี เห็นว่าได้วางรากฐานระบบแผนงานของกระทรวงกลาโหมไว้เรียบร้อยแล้ว ต่อไปควรจะให้นักบัญชีมาวางระบบการ



บริหารการเงินขึ้นมาใหม่ จึงได้ลาออกจากการเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการเพื่อกลับไปทำงานที่บริษัท RAND ตามเดิม

นายแมคคานาร่าจึงได้เชิญนาย ANTHONY ศาสตราจารย์ทางบัญชีของมหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียงมาเป็นรัฐมนตรีแทนนายอีตซ์ ในปี 1965

นายแอนโทนี ได้ใช้เวลา 3 ปี ในการวางระบบการบัญชีและการบริหารการเงินให้สอดคล้องกับระบบแผนงานที่นายอีตซ์ได้วางแผนไว้แล้วอย่างสมบูรณ์

ระบบบริหารการเงินอย่างรวมที่ใช้ในกระทรวงกลาโหมและสามเหล่าทัพเรียกว่า RESOURCES MANAGEMENT SYSTEM แปลว่า ระบบบริหารทรัพยากร (ป้องกันประเทศ)

เมื่อวางระบบเรียบร้อยแล้วจะปฏิบัติได้จึงได้ทำการทดสอบว่าระบบใหม่นี้จะสามารถนำไปปฏิบัติได้ในระดับหน่วยในส่วนภูมิภาคได้หรือไม่ จึงได้ให้ทุกเหล่าทัพนำไปทดลองทดสอบปฏิบัติในหน่วยที่ตั้งการทหารบางหน่วยในปี 1966 เพื่อแสดงหาหนทางปฏิบัติว่าจะทำอย่างไร ไม่ใช่เพื่อจะรู้ว่าจะนำไปปฏิบัติได้หรือไม่

กองทัพอากาศได้ทำการทดลองที่ LAUGHLIN AIRFORCE BASE ที่รัฐเท็กซัส เมื่อผลการทดลองระบบมูลฐานที่จะนำไปใช้ทั่วทุกสถานที่ตั้งทางทหารของกองทัพอากาศ โดยเริ่มตั้งแต่ปีงบประมาณ 1968 เป็นต้นไป ก็ได้รับการวางแผนงานขั้นแรกที่ต้องทำคือ การนำระบบบัญชี COST BASED ACCOUNTING มาใช้และให้สะสมต้นทุนจาก PROGRAM ELEMENT ตั้งแต่ฐานของปีramid ไปสู่ยอด คือ MAJOR PROGRAM เพื่อเป็นมูลฐานในการฝึกศึกษาก่อนที่จะนำไปปฏิบัติจริง

กองทัพเรือได้ทดลองที่ NAVAL AIR STATION QUONSET POINT ที่รัฐโรดไอแลนด์
กองทัพบกก็ได้ทดลองที่ FORT CARSON รัฐโคโรราโด

เมื่อผลการทดลองของสามเหล่าทัพเสร็จสิ้นลง กระทรวงกลาโหมจึงพิมพ์หนังสือที่ชื่อว่า A PRIMER ON PROJECT PRIME ในเดือนพฤศจิกายน 1966 เพื่อแจกจ่ายให้กับทุกหน่วย ทั้ง 3 เหล่าทัพ เพื่อเป็นการเตรียมตัวที่จะนำระบบบริหารทรัพยากร (ป้องกันประเทศ) มาปฏิบัติในต้นปีงบประมาณ 1968 เป็นต้นไป



ทรัพยากรเบื้องต้นที่จะนำมาคิดในตอนแรกเริ่มนี้ คือทรัพยากรในงบดำเนินงาน ส่วนทรัพยากรในงบลงทุนจะนำมาปฏิบัติในระดับกองบัญชาการของเหล่าทัพเท่านั้น

6. ความแตกต่างของระบบงบประมาณแบบกระจายอำนาจทั้งสอง

งบประมาณแสดงผลงานมีโครงสร้างแผนงานและงบประมาณเป็นแบบเดียวกัน แต่งบประมาณแบบวางแผนโครงสร้างของแผนงาน แตกต่างกับโครงสร้างงบประมาณ

งบประมาณแสดงผลงานเป็นการคิดงบประมาณเพียงปีเดียว แต่งบประมาณแบบวางแผนต้องคิดงบประมาณล่วงหน้า 5 ปี แต่แผนงานระยะ 5 ปี มีการเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา

โครงสร้างของงบประมาณแบบวางแผนคงใช้โครงสร้างของงบประมาณแบบบริหาร ดังนั้นถ้าไม่พัฒนางบประมาณบริหารขึ้นมาก่อนแล้วจะไม่มีทางที่จะวางระบบงบประมาณแบบวางแผนขึ้นมาได้เลย

การเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณจะต้องเปลี่ยนแปลงระบบบัญชีควบคู่กันไปด้วย

7. บทสรุป

การงบประมาณของไทย ที่ใช้อยู่ทุกวันนี้เป็นแบบควบคุม หน่วยปฏิบัติไม่มีทางเลือก ใช้ทรัพยากร และได้ใช้มาตั้งแต่ปี 2502 ระบบบัญชีก็ไม่ได้ปรับปรุงและนำออกใช้ใกล้ๆ กับงบประมาณเพราะระบบบัญชีได้ออกมาใช้ในปี 2510 จนถึงปัจจุบัน

บัดนี้ประเทศไทยมีทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพพอที่จะรับการเปลี่ยนแปลงโดยทางวิทยาการด้านการเงิน เพราะการศึกษาภาคบังคับเราได้ขยายขึ้นเป็น 9 ปี แล้วมีนักบัญชีที่จบการศึกษาชั้นสูงปีละหมื่นคนจึงเพียงพอที่จะนำมาเป็นกำลังในการปฏิบัติการต่อระบบบริหารชั้นสูง ระดับปานกลางได้





เราควรจะเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณเป็นแบบกระจายอำนาจ ส่วนการควบคุมที่เราเป็นห่วงอยู่ในสามัญสำนึกก็ควรจัดการควบคุมด้วยระบบการควบคุมภายใน ซึ่งหมายความว่าเราต้องขยายอัตรานักบัญชีเข้ามาบริหารการเพิ่มขึ้นอีก

หากต้องการจะเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณก็ควรว่าจ้างที่ปรึกษาจากอเมริกา มาช่วยเหลือเพราะเขามีความชำนาญในการวิจัยและพัฒนาทางด้านวิชาการซึ่งใช้กับกระทรวงฝ่ายพลเรือนอยู่แล้ว ผู้เขียนแม้จะเข้าใจในระบบทหาร แต่จะนำไปประยุกต์ใช้กับกระทรวงพลเรือนรู้สึกว่าจะทำได้ยาก เพราะในอเมริกานั้นระบบการเงินของรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นนั้นไม่เกี่ยวข้องกัน

ผู้เขียนเคยประสบเกี่ยวกับความล้มเหลวในการเชิญคณะวิจัยมาทำงานให้กับกองทัพบกในด้านการบริหารการเงินจากอเมริกา

ความล้มเหลวเกิดจากการที่กองงบประมาณได้เข้าใจว่าระบบงบประมาณของกองทัพบกเป็นแบบวางแผน แต่เมื่อชักใช้ไล่เสี่ยงเพื่อให้รู้ว่าระบบงบประมาณที่ว่าเป็นแบบ PPB นั้นเป็นอย่างไรก็พูดกันไม่รู้เรื่อง เนื่องจากผู้วิจัยไม่ทราบว่าระบบงบประมาณมีลักษณะเป็นอย่างไรแล้ว เขาก็เขียนรายงานการสำรวจเฉพาะเรื่องงบประมาณเป็นคำถามคำตอบปรากฏว่าคำถามคำตอบไม่ตรงกัน เขาก็ไม่สามารถจะรายงานข้อเสนอแนะว่าควรจะแก้ไขปรับปรุงอย่างไร การวิจัยในครั้งนั้นจึงล้มเหลว





สรุปข่าว

โดย.....ฝ่ายผลิตเอกสารรัฐสภา

๓ ประชุมสภาผู้แทนราษฎร

ที่รัฐสภา วันที่ 1 กรกฎาคม 2541 มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 20 ปีที่ 2 ครั้งที่ 4 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) โดยมี นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานการประชุม เริ่มประชุมเวลา 13.50 นาฬิกา ที่ประชุมได้พิจารณาตั้งชื่อกรรมการสามัญประจำสภา จำนวน 5 คณะ แทนตำแหน่งที่ว่างลง คือ

1. คณะกรรมการการเศรษฐกิจ ที่ประชุมได้ลงมติเลือก นายวัชรินทร์ ศรีถาวร เป็นกรรมการแทน นายชจรศักดิ์ ศรีสวาสดี

2. คณะกรรมการติดตามผลการปฏิบัติตามมติของสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมได้ลงมติเลือก นายวิชัย ชัยจิตวานิชกุล เป็นกรรมการแทน นายชจรศักดิ์ ศรีสวาสดี

3. คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมได้ลงมติเลือก นายกนก ลีมิตรสกุล เป็นกรรมการแทน นายประวิช รัตนเพียร

4. คณะกรรมการการทหาร ที่ประชุมได้ลงมติเลือก นายธีระชัย เดียวเจริญโสภา และ นายประวิช รัตนเพียร เป็นกรรมการแทน นายเปรมศักดิ์ เพียยุระ และนายกนก ลีมิตรสกุล ตามลำดับ

5. คณะกรรมการการสาธารณสุข ที่ประชุมได้ลงมติเลือก นายเปรมศักดิ์ เพียยุระ เป็นกรรมการแทน นายธีระชัย เดียวเจริญโสภา

จากนั้น ที่ประชุมได้มีมติอนุญาตให้ คณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาธุรกิจนอกกฎหมายของประเทศไทยเพื่อหามาตรการป้องกันและปราบปรามอย่างเด็ดขาด ขยายเวลาพิจารณาศึกษาเรื่อง





ดังกล่าวออกไปได้อีก 20 วัน นับแต่วันที่ 3 กรกฎาคม 2541 ต่อมา ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้ว โดยได้พิจารณาในวาระที่ 2 เริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วเรียงตามลำดับมาตราจนจบมาตรา 21 ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภาผู้แทนราษฎร จึงได้สั่งเลื่อนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวไปในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งต่อไป วันที่ 2 กรกฎาคม 2541 เลิกประชุมเวลา 19.45 นาฬิกา

๘ ประชุมสภาผู้แทนราษฎร

ที่รัฐสภา วันที่ 2 กรกฎาคม 2541 มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 2 ครั้งที่ 5 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) โดยมี นายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ รองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่สอง ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานการประชุม เริ่มประชุมเวลา 14.20 นาฬิกา ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอก

เงิน พ.ศ. ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้ว โดยเป็นการพิจารณาต่อจากการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่แล้ว ที่ประชุมได้พิจารณาต่อในหมวด 3 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เริ่มจากมาตรา 22 แล้วเรียงตามลำดับมาตราจนถึงมาตรา 46 ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงได้สั่งเลื่อนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวไปในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งต่อไป วันที่ 15 กรกฎาคม 2541 เลิกประชุมเวลา 20.55 นาฬิกา

๘ ปัญหาการเลี้ยงกุ้งในเขตน้ำจืด

วันที่ 13 กรกฎาคม 2541 ที่รัฐสภานายสุนทร ทวีโชค เลขาธิการสมาพันธ์ผู้เลี้ยงกุ้งกุลาดำแห่งประเทศไทย พร้อมด้วยตัวแทนจำนวน 5 คน เดินทางเข้ายื่นหนังสือต่อ นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยผ่านทางนายอนันต์ ฉายแสง ประธานที่ปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความ กรณีมติคณะรัฐมนตรี





วันที่ 7 กรกฎาคม 2541 ที่ห้ามไม่ให้เลี้ยง
กิ้งกูด้าในเขตน้ำจืดภายใน 120 วัน ว่า
เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 50 ที่ระบุ
บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการ
หรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรี
อย่างเป็นธรรมหรือไม่ เนื่องจากมติดังกล่าว
ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เลี้ยงกิ้ง
กูด้าในภาคกลางกว่า 30,000 - 40,000
ไร่ หรือกว่า 4,000 ครอบครัว

ดีความคำสั่งศาลแพ่งไม่มีผล ผูกพันต่อ กกต.

วันที่ 14 กรกฎาคม 2541 นาย
พดล เสงเจริญ เลขาธิการสำนักงานศาล
รัฐธรรมนูญ แถลงผลการวินิจฉัยของศาล
รัฐธรรมนูญว่าศาลรัฐธรรมนูญได้ตีความ
กรณีคำสั่งศาลแพ่งห้ามคณะกรรมการการ
เลือกตั้ง (กกต.) รับผิดชอบการเปลี่ยนแปลง
องค์ประกอบการบริหารพรรคประชากร
ไทยแล้ว โดยเห็นว่าคำสั่งศาลแพ่งไม่มีผล
ผูกพันต่อการดำเนินการของ กกต. ดังนั้น
ศาลรัฐธรรมนูญจะส่งคำวินิจฉัยดังกล่าวไป
ยังสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อ
ประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป

จัดตั้งพรรคไทยรักไทย

วันที่ 14 กรกฎาคม 2541 พ.ต.ท.
ทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรคไทยรักไทย
พร้อมด้วยคณะผู้บริหารพรรค ซึ่งประกอบ
ด้วย นายคณิต ณ นคร (อดีตรัฐมนตรี
รองหัวหน้าพรรค นายสุรชัย เปี่ยมสมบูรณ์
เลขาธิการพรรค นายพันธุ์เลิศ ไบหยก
รองเลขาธิการพรรค นายกันตธีร์ ศุภ
มงคล โฆษกพรรคได้เดินทางมาจตุ
ระเบียนพรรคการเมือง หลังจากนั้นได้
แถลงข่าวเปิดตัวพรรคอย่างเป็นทางการ
ณ โรงแรมสยามซิตี

คณะกรรมการการศึกษา

วันที่ 15 กรกฎาคม 2541 ที่รัฐสภา
มีการประชุมคณะกรรมการการศึกษา
สภาผู้แทนราษฎร นายเปรมศักดิ์ เพียยุระ
กรรมการการศึกษา เปิดเผยว่า ที่ประชุม
ได้พิจารณาอดีตเรื่อง แก้ปัญหาช่วยการ
ศึกษา และมีมติตั้งคณะอนุกรรมการขึ้น
ศึกษาปัญหาช่วยการศึกษาโดยเฉพาะ โดย
มีนายวุฒิชัย สงวนวงศ์ชัย ส.ส.ชัยภูมิ
พรรคชาติพัฒนา เป็นประธาน ซึ่งคณะ
อนุกรรมการฯ จะมีการเปิดตัว ปณ. รับ



ร้องทุกข์เกี่ยวกับเรื่องนี้ ขณะเดียวกันก็จะประสานกับกระทรวงศึกษาธิการด้วย

ยุติปัญหาเอสดีเอช

วันที่ 15 กรกฎาคม 2541 นายมีชัย วีระไวทยะ ประธานคณะกรรมการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) เปิดแถลงภายหลังการประชุมคณะกรรมการ ทศท. ว่า คณะกรรมการมีมติให้ ทศท.เป็นผู้จัดซื้อเคเบิลใยแก้วและอุปกรณ์เอสดีเอช จากประเทศผู้ผลิตโดยตรง ส่วนผู้ชนะประมูลดำเนินการใน 6 ไชนเด็ม ทศท. จะมีหนังสือเชิญผู้เสนอราคามาเจรจาให้เป็นผู้รับจ้างก่อสร้างจนเสร็จ นอกจากนี้ คณะกรรมการ ทศท. ยังได้มีมติจัดตั้งสำนักงานบริหารโครงการเอสดีเอช โดยได้ตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจ เอสดีเอช ขึ้นเจรจากับเอกชน และทำหน้าที่เป็นเลขานุการของสำนักงานบริหารโครงการ มีนายสรรเสริญ วงศ์ชะอุ่ม รองเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นประธานกรรมการ คณะกรรมการประกอบด้วย นายธงชัย ยงเจริญ ผู้อำนวยการ ทศท. ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด

ผู้ทรงคุณวุฒิ 5 คน ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ผู้แทนสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และนายปรีชา รักษาชาติ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ ทศท. เป็นกรรมการและเลขานุการ

ประชุมสภาผู้แทนราษฎร

ที่รัฐสภา วันที่ 15 กรกฎาคม 2541 มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 2 ครั้งที่ 6 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) โดยมี นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานการประชุม เริ่มประชุมเวลา 14.05 นาฬิกา ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้ว โดยเป็นการพิจารณาต่อจากการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่แล้ว หลังจากที่ได้ประชุมได้พิจารณาต่อในมาตรา 46 คณะกรรมาธิการได้ขอถอนร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เพื่อนำไปพิจารณาทบทวนใหม่ ซึ่งที่ประชุมยินยอมให้ถอนได้ จากนั้น ที่ประชุมได้ลง





มติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่ คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้ว จำนวน 3 ฉบับ คือ

1. ร่างพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
2. ร่างพระราชบัญญัติมาตรการขังดวงวัด พ.ศ.
3. ร่างพระราชบัญญัติทางหลวงสัมปทาน พ.ศ.

อย่างไรก็ตามที่ประชุมได้ลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม จำนวน 3 ฉบับ คือ

1. พิจารณากรณีวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน พ.ศ.
2. พิจารณากรณีวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนศิลป์ พ.ศ.
3. พิจารณากรณีวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง พ.ศ.

ดังนั้นที่ประชุมจึงได้กำหนดจำนวนบุคคลที่จะประกอบเป็นคณะกรรมาธิการ

ร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแต่ละฉบับ จำนวน 20 คน และตั้งกรรมาธิการร่วมกันฝ่ายสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 10 คน

นอกจากนี้ ที่ประชุมยังได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม จำนวน 3 ฉบับ คือ

1. พิจารณากรณีวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ.
2. พิจารณากรณีวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ.
3. พิจารณากรณีวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติสถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ.

ดังนั้น จึงถือว่าร่างพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับดังกล่าว ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ตามมาตรา 175 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เลิกประชุมเวลา 19.10 นาฬิกา



📖 พรรคประชาธิปัตย์ตั้งกรรมการ สอบโครงการเอสดีเอช

วันที่ 16 กรกฎาคม 2541 นาง ลดาวัลย์ วงศ์ศรีวงศ์ โฆษกพรรคประชาธิปัตย์ แถลงข่าวภายหลังการประชุมคณะผู้บริหารพรรคประชาธิปัตย์ ว่า ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะกรรมการจำนวน 5 คน เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงโครงการระบบสื่อสัญญาณความเร็วสูง (เอสดีเอช) คณะกรรมการประกอบด้วย นายสุทัศน์ เงินหมื่น เป็นประธาน นายนพดล บัททะ เป็นเลขานุการ นายสาวิตรี โพธิ์วิหค นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และนายปรีชา สุวรรณทัต เป็นกรรมการ ซึ่งขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนั้น จะดำเนินการสอบสวนทั้งที่เกี่ยวข้องกับ นายสุเทพ เทือกสุบรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รวมทั้งข้อกล่าวหาของนายวี ไกรคุปต์ ด้วย

📖 ประชุมสภาผู้แทนราษฎร

ที่รัฐสภา วันที่ 16 กรกฎาคม 2541 มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 2 ครั้งที่ 7 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) โดยมี นายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ รองประธาน

สภาผู้แทนราษฎร คนที่สอง ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานการประชุม เริ่มประชุมเวลา 13.40 นาฬิกา ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. จำนวน 4 ฉบับ และได้ลงมติในวาระที่ 1 รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติทั้ง 4 ฉบับ พร้อมกันไป ทั้งนี้ มีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ จำนวน 27 คน เพื่อพิจารณา โดยถือเอาร่างของคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณา กำหนดการแปรญัตติภายใน 15 วัน จากนั้น ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ และได้ลงมติในวาระที่ 1 รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ทั้งนี้ มีมติให้ส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้คณะกรรมการฯ คณะเดียวกันกับที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. เป็นผู้พิจารณา กำหนดการแปรญัตติภายใน 15 วัน ต่อมา ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ..) พ.ศ.





จำนวน 2 ฉบับ หลังจากได้แถลงหลักการและเหตุผลแล้ว รองนายกรัฐมนตรี (นายพิชัย รัตตกุล) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ตอบชี้แจงจนได้เวลาพอสมควรแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้สั่งเลื่อนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งต่อไป วันที่ 22 กรกฎาคม 2541 เลิกประชุมเวลา 19.45 นาฬิกา

ประชุมวุฒิสภา

ที่รัฐสภา วันที่ 17 กรกฎาคม 2541 มีการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 2 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) โดยมี นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภา เป็นประธานการประชุม เริ่มประชุมเวลา 09.45 นาฬิกา ที่ประชุมได้ลงมติในวาระที่ 3 ให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติซึ่งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้ว จำนวน 1 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติ สหกรณ์ พ.ศ. ทั้งนี้ คณะกรรมการฯ ได้เสนอข้อสังเกตในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวในรายงานของคณะกรรมการฯ ซึ่งที่ประชุม

มีมติเห็นชอบด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการฯ เพื่อแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการต่อไป จากนั้น ที่ประชุมได้มีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 จำนวน 29 คน เลิกประชุมเวลา 11.40 นาฬิกา

คณะกรรมการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน

วันที่ 22 กรกฎาคม 2541 ที่รัฐสภา มีการประชุมคณะกรรมการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน สภาผู้แทนราษฎร โดย นายอำนาจ ยศสุข ประธานคณะกรรมการฯ ได้แถลงภายหลังการประชุมว่า ที่ประชุมได้มีการพิจารณาเรื่องการประนอมหนี้ ซึ่งทางกระทรวงการคลังเห็นว่า ปัญหาเรื่องดังกล่าวติดขัดอยู่ที่การออกพระราชกฤษฎีกายกเว้นภาษีเงินได้ยังไม่ออกมา ทางด้านนายสุรพงษ์ โตวิจักษณ์ชัยกุล เลขาธิการคณะกรรมการฯ กล่าวว่าจะ ทางตัวแทนสมาคมธนาคารไทย ชี้แจง





ว่า ทางธนาคารพร้อมจะให้ความร่วมมือ โดยจะดำเนินการไปใน 3 แนวทาง คือ ลดดอกเบี้ย พักชำระเงินต้น และยืดระยะเวลาการชำระหนี้ ทั้งนี้คณะกรรมการฯ จะทำหนังสือถึงกระทรวงการคลังให้เร่งดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว

ประชุมสภาผู้แทนราษฎร

ที่รัฐสภา วันที่ 22 กรกฎาคม 2541 มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 2 ครั้งที่ 8 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) โดยมี นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานการประชุม เริ่มประชุมเวลา 14.00 นาฬิกา ที่ประชุมได้ลงมติในวาระที่ 1 รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. รวม 2 ฉบับ พร้อมกันไป และมีมติให้ส่งร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวให้คณะกรรมการวิสามัญฯ คณะเดียวกันกับที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. เป็นผู้พิจารณา โดยถือเอาร่างของคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณา กำหนดการแปรญัตติภายใน 15 วัน จากนั้น

ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ทบทวนใหม่เสร็จแล้ว โดยได้แก้ไขเพิ่มเติมในมาตรา 3 มาตรา 46 และมาตรา 46 ที่ประชุมได้พิจารณาทบทวนใหม่ในมาตราดังกล่าว จากนั้น ได้พิจารณาต่อในมาตรา 47 แล้วเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่างและได้ลงมติเห็นชอบในวาระที่ 3 ให้เสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไปตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบกับข้อสังเกตของคณะกรรมการฯ เพื่อแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรีด้วย ต่อมา ที่ประชุมได้พิจารณากรณีการขออนุญาตสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาคดีอาญาในระหว่างสมัยประชุมกับนายเปรมศักดิ์ เพียยุระ ส.ส. ขอนแก่น พรรคความหวังใหม่ นายพดล บัณฑิต ส.ส. กรุงเทพมหานคร พรรคประชาธิปัตย์ นายเนวิน ชิดชอบ ส.ส.บุรีรัมย์ พรรคเอกภาพ นายสิทธิพร ชำอาจ ส.ส. กทม. พรรคประชาธิปัตย์ คนละ 1 คดี และร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง ส.ส. กรุงเทพมหานคร พรรคความหวังใหม่อีก 2 คดี และที่ประชุมมีมติไม่อนุญาตให้มีการ



ดำเนินคดีในระหว่างสมัยประชุมกับ ส.ส. ทั้ง 6 คน หลังจากนั้นที่ประชุมได้ลงมติ ในวาระที่ 1 รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. จำนวน 6 ฉบับ พร้อมกันไป และมีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ จำนวน 27 คน เพื่อพิจารณา กำหนดการแปรญัตติภายใน 15 วัน เลิกประชุมเวลา 20.40 นาฬิกา

การเลือกตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

วันที่ 23 กรกฎาคม 2541 นายธีรศักดิ์ วรรณสุต ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง แถลงข่าวการเลือกตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (กกต.จว.) ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งได้คัดเลือกผู้เหมาะสมเป็น กกต.จว. จำนวน 434 คน เสร็จสิ้นแล้ว โดยเป็นชาย 386 คน เป็นหญิง 49 คน กกต.จว. ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำและข้าราชการบำนาญมากที่สุดคือ ร้อยละ 66 รองลงมาประกอบอาชีพส่วนตัว คือ นักธุรกิจหรือค้าขาย ร้อยละ 16 ทนายความ ร้อยละ 7 เกษตรกรและ

สื่อมวลชน มีสัดส่วนเท่ากันคือร้อยละ 2 อาชีพอื่น อาทิ รับจ้าง ร้อยละ 7 อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งดังกล่าวมีผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับเลือก จำนวน 7 คน และมีอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับเลือก จำนวน 9 คน

ประชุมสภาผู้แทนราษฎร

ที่รัฐสภา วันที่ 23 กรกฎาคม 2541 มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 2 ครั้งที่ 9 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) โดยมี นายโสภณ เพชรสว่าง รองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่หนึ่ง ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานการประชุม เริ่มประชุมเวลา 13.40 นาฬิกา ที่ประชุมได้ลงมติในวาระที่ 1 รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ จำนวน 6 ฉบับ คือ

1. ร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลคลองสีอำเภอลองหลวง จังหวัดปทุมธานี เพื่อก่อสร้างสถานีขนส่งสินค้าสาธารณะ บริเวณด้านทิศเหนือของกรุงเทพมหานคร พ.ศ.
2. ร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลบางเตย



อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม เพื่อ
ก่อสร้างสถานีขนส่งสินค้าสาธารณะ
บริเวณด้านทิศตะวันตกของกรุงเทพ-
มหานคร พ.ศ.

3. ร่างพระราชบัญญัติเวนคืน
อสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่แขวงคลองสาม
ประเวศ เขตลาดกระบัง กรุงเทพมหานคร
เพื่อก่อสร้างสถานีขนส่งสินค้าสาธารณะ
บริเวณด้านทิศตะวันออกของกรุงเทพ-
มหานคร พ.ศ.

4. ร่างพระราชบัญญัติโอนที่ดินซึ่ง
เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ในท้องที่
ตำบลโพนทอง อำเภอเมืองกาฬสินธุ์
จังหวัดกาฬสินธุ์ ให้แก่นายเป็รื่อง ยลวิลาส
พ.ศ.

5. ร่างพระราชบัญญัติโอนที่ดินซึ่ง
เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ในท้องที่
ตำบลสันทราย อำเภอเมืองเชียงราย จังหวัด
เชียงราย ให้แก่การเคหะแห่งชาติ พ.ศ.

6. ร่างพระราชบัญญัติเวนคืน
อสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลเมืองคอง
ตำบลส้มป่อย อำเภอราชสีห์ และตำบล
เมืองน้อย อำเภอกันทรารมย์ จังหวัด
ศรีสะเกษ เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข

เลข 2168 สายแยกทางหลวงแผ่นดินหมายเลข
เลข 2083 (ราชสีห์) - กันทรารมย์ พ.ศ.

ทั้งนี้ กำหนดการประชุมภายใน
7 วัน เลิกประชุมเวลา 18.55 นาฬิกา

ประชุมวุฒิสภา

ที่รัฐสภา วันที่ 24 กรกฎาคม 2541
มีการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 3 (สมัยสามัญ
นิติบัญญัติ) โดยมี นายมีชัย ฤชุพันธุ์
ประธานวุฒิสภา เป็นประธานการประชุม
เริ่มประชุมเวลา 09.45 นาฬิกา ที่ประชุมได้
พิจารณาตั้งกรรมาธิการร่วมกันเพื่อ
พิจารณาร่างพระราชบัญญัติสถาบัน
เทคโนโลยีปทุมวัน พ.ศ. และร่างพระราช
บัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนศิลป์ พ.ศ.
โดยมีมติให้ตั้งกรรมาธิการร่วมกันฝ่าย
วุฒิสภา จำนวน 10 คน เพื่อพิจารณาร่าง
พระราชบัญญัติดังกล่าวทั้ง 2 ฉบับ นอก
จากนี้ ที่ประชุมได้ตั้งกรรมาธิการร่วมกัน
ฝ่ายวุฒิสภา จำนวน 10 คน เพื่อพิจารณา
ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่ฟ้า
หลวง พ.ศ. จากนั้น ที่ประชุมได้พิจารณา
เรื่องด่วน การขออนุญาตวุฒิสภาเพื่อ
พิจารณาคดีอาญา นายสุขุม เติ๊ดขึ้น



สมาชิกวุฒิสภา ระหว่างสมัยประชุม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 166 ซึ่งที่ประชุมมีมติอนุญาตให้มีการดำเนินคดีได้ ต่อมา ที่ประชุมได้ลงมติในวาระที่ 1 เห็นชอบด้วยกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว จำนวน 3 ฉบับ

1. ร่างพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม (ฉบับที่ ...) พ.ศ. โดยมีมติให้ส่งคณะกรรมการการเศรษฐกิจ การพาณิชย์และอุตสาหกรรมพิจารณา

2. ร่างพระราชบัญญัติมาตรการซึ่งดวงวัด พ.ศ. โดยมีมติให้ส่งคณะกรรมการบริหารและการยุติธรรมพิจารณา

3. ร่างพระราชบัญญัติทางหลวงสัมปทาน พ.ศ. โดยมีมติให้ส่งคณะกรรมการการปกครองพิจารณา

หลังจากนั้น ที่ประชุมได้มีมติให้เปิดเผยรายงานการประชุมลับของวุฒิสภา เรื่อง การแต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน แต่ไม่ให้เปิดเผยรายงานการประชุมลับ เรื่อง การแต่งตั้งประธาน

กรรมการและกรรมการในคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ นอกจากนี้ที่ประชุมยังได้ตั้งคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 135 จำนวน 11 คน ประกอบด้วย

1. พลเอก จรัส กุลละวณิชย์
 2. นายภูมรัตน์ ทักษาดิพงษ์
 3. พลเอก บุญศักดิ์ กำแหงฤทธิ์รงค์
 4. พลตำรวจเอก วสิษฐ เดชกุญชร
 5. นายเพชร ยุติธรรมดำรง
 6. นายนิพนธ์ วิสิษฐยุทธศาสตร์
 7. นายทวี หนูนกัณฑ์
 8. พลตำรวจเอก ประชา พรหมนอก
 9. นางสาวสุคนธ์ กาญจนาลัย
 10. นายชัยเชต สุนทรพิพิธ
 11. นายบรรณิณี เศรษฐบุตร
- เลิกประชุมเวลา 12.10 นาฬิกา





📖 ร้องตรวจสอบการอนุมัติโครงการ กำจัดขยะมูลฝอยของ กทม.

วันที่ 24 กรกฎาคม 2541 ที่รัฐสภา เวลา 15.00 นาฬิกา นางสาววิไล สมพันธ์ ตัวแทนกลุ่ม ส.ก. พลังไทย เข้ายื่นหนังสือ ต่อ นายแก้ว บัวสุวรรณ ประธานคณะกรรมการการปกครอง สภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอให้มีการตรวจสอบการอนุมัติโครงการกำจัดขยะมูลฝอยของ กทม. ซึ่งโครงการดังกล่าวมีมูลค่าสูงถึง 35,762.98 ล้านบาท ระบุมีการเร่งรัดการประกวดราคา โดยไม่ผ่านความเห็นชอบของสภา กทม.

📖 ประชุมสภาผู้แทนราษฎร

ที่รัฐสภา วันที่ 29 กรกฎาคม 2541 มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 2 ครั้งที่ 10 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) โดยมี นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานการประชุม เริ่มประชุมเวลา 13.55 นาฬิกา ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติผู้ตรวจการรัฐสภา พ.ศ. ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้ว และได้ลงมติเห็นชอบ

ในวาระที่ 3 ให้เสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไปตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบกับข้อสังเกตของคณะกรรมการการฯ เพื่อแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรีด้วย ซึ่งในการพิจารณาในวาระที่ 2 ที่ประชุมได้มีมติแก้ไขชื่อร่างพระราชบัญญัติจากร่างพระราชบัญญัติผู้ตรวจการรัฐสภา พ.ศ. เป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. จากนั้นที่ประชุมได้พิจารณากรณีวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. แล้วลงมติไม่เห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา และลงมติกำหนดจำนวนบุคคลที่จะประกอบเป็นกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ จำนวน 20 คน และตั้งกรรมการร่วมกันฝ่ายสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 10 คน ต่อมา ที่ประชุมได้ลงมติในวาระที่ 1 รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. จำนวน 5 ฉบับ พร้อมกันไป และ





มีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ จำนวน 27 คน เพื่อพิจารณา โดยถือเอา ร่างของคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณา กำหนดการแปรญัตติภายใน 7 วัน หลังจากนั้น ที่ประชุมได้ลงมติในวาระที่ 1 รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติทำนองเดียวกันอีก 4 ฉบับ พร้อมกันไป โดยมีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ จำนวน 27 คน เพื่อพิจารณาโดยถือเอาร่างของคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณา กำหนดการแปรญัตติภายใน 7 วัน นอกจากนี้ที่ประชุมมีมติไม่อนุมัติให้มีการดำเนินคดีอาญากับ นายปิยะณัฐ วัชรภรณ์ ส.ส.ศรีสะเกษ พรรคความหวังใหม่ ในระหว่างสมัยประชุม จากนั้นที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ เมื่อรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง (นายพิเชษฐ พันธ์วิชาติกุล) ได้แถลง

หลักการและเหตุผลแล้ว ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภาผู้แทนราษฎรได้สั่งเลื่อนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวไปในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งต่อไป วันที่ 30 กรกฎาคม 2541 เลิกประชุมเวลา 20.15 นาฬิกา

๓ ประชุมสภาผู้แทนราษฎร

ที่รัฐสภา วันที่ 30 กรกฎาคม 2541 มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 2 ครั้งที่ 11 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) โดยมี นายโสภณ เพชรสว่าง รองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่หนึ่ง ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานการประชุม เริ่มประชุมเวลา 13.40 นาฬิกา ที่ประชุมได้ลงมติในวาระที่ 1 รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ จำนวน 4 ฉบับ คือ

1. ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
2. ร่างพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.
3. ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ.



4. ร่างพระราชบัญญัติการแข่งขัน
ทางการค้า พ.ศ.

นอกจากนี้ ที่ประชุมยังได้ลงมติเห็น
ชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติ จำนวน 1
ฉบับ คือ

- ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม
พระราชกำหนดพิภักดิ์อัตราศุลกากร พ.ศ.
2530 (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (ยกเว้นอากรสิ่ง
ของนำเข้าสำหรับคนพิการใช้)

เลิกประชุมเวลา 19.10 นาฬิกา

📖 ประชุมวุฒิสภา

ที่รัฐสภา วันที่ 31 กรกฎาคม 2541
มีการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 4 (สมัยสามัญ
นิติบัญญัติ) โดยมี นายมีชัย ฤชุพันธุ์
ประธานวุฒิสภา เป็นประธานการประชุม
เริ่มประชุมเวลา 09.50 นาฬิกา ที่ประชุมได้
ลงมติในวาระที่ 1 เห็นชอบด้วยกับหลักการ
แห่งร่างพระราชบัญญัติ จำนวน 1 ฉบับ คือ
ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม
การฟอกเงิน พ.ศ. และมีมติให้ตั้งคณะ
กรรมาธิการวิสามัญพิจารณา จำนวน 25 คน
เลิกประชุมเวลา 12.00 นาฬิกา





คำสั่งสภาผู้แทนราษฎร

ที่ 20 / 2541

เรื่อง บรรจุข้าราชการรัฐสภาสามัญ

ด้วย ศาสตราจารย์ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ข้าราชการรัฐสภาสามัญ ตำแหน่งเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (นักบริหาร 11) จะพ้นจากราชการเนื่องจากเกษียณอายุ ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2541 และประธานสภาผู้แทนราษฎร ได้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงทราบแล้ว

ฉะนั้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 28 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2535 ประกอบกับหนังสือคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ที่ 23/2541 ลงวันที่ 18 สิงหาคม 2541 จึงบรรจุ นางศิริลักษณ์ ปันบำรุงกิจ รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (นักบริหาร 10) ตำแหน่งเลขที่ 2 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (นักบริหาร 11) ตำแหน่งเลขที่ 1 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2541 เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2541

(นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา)

ประธานสภาผู้แทนราษฎร



ประกาศสภาผู้แทนราษฎร
เรื่อง แต่งตั้งข้าราชการรัฐสภาสามัญ

มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง นางศิริลักษณ์ ปันบำรุงกิจ ตำแหน่ง
รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (นักบริหาร 10) ให้ดำรงตำแหน่ง เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
(นักบริหาร 11) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2541 เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2541

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

ประธานสภาผู้แทนราษฎร