

“ศาลรัฐธรรมนูญ” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 “THE CONSTITUTIONAL COURT” UNDER THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND B.E. 2560

กิตติศักดิ์ หนูชัยแก้ว^{1*}
Kittisak Noochaikaw^{1*}

(Received: May 11, 2023 ; Revised: May 21, 2023 ; Accepted: May 27, 2023)

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้เป็นการนำเสนอถึง “ศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” โดยมีเนื้อหาสาระอันประกอบด้วย (1) สถานะของศาลรัฐธรรมนูญ (2) การเกิดขึ้นของศาลรัฐธรรมนูญ (3) องค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ (4) คุณสมบัติและวาระการดำรงตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (5) ชั้นศาลของศาลรัฐธรรมนูญ และ (6) เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

คำสำคัญ: ศาลรัฐธรรมนูญ, รัฐธรรมนูญ, คดีรัฐธรรมนูญ

Abstract

This article presents "The Constitutional Court under the Constitution of the Kingdom of Thailand (B.E. 2560)" It consists of (1) The status of the Constitutional Court (2) The emergence of the Constitutional Court (3) The composition of the Constitutional Court (4) The qualifications and terms of the judges constitution (5) The class of the Constitutional Court and (6) The jurisdiction of the Constitutional Court

Keywords: Constitutional Court, Constitutional, Constitutional Case

1 อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

* Corresponding author. E-mail: kittisak.noo@dpu.ac.th

บทนำ

ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรที่มีหน้าที่และมีอำนาจในการวินิจฉัย “คดีรัฐธรรมนูญ” โดยทำการวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย ตลอดจนการกระทำและกฎหมายอื่นที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2563: 1) ศาลรัฐธรรมนูญ จึงถือว่าเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือ “คดีรัฐธรรมนูญ” (สมยศ เชื้อไทย, 2563: 257)

ในปัจจุบัน ศาลรัฐธรรมนูญได้รับการบัญญัติอยู่ใน “หมวด 11” ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งในการทำความเข้าใจต่อเรื่องศาลรัฐธรรมนูญนั้นย่อมมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อผู้ที่สนใจเรื่องการเมืองการปกครองของประเทศ เพราะบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญย่อมส่งผลต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในหลายประการ

ส่วนเนื้อหา

การอธิบายถึง “ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” ผู้เขียนได้แบ่งสาระสำคัญออกเป็น 6 ส่วน ได้แก่ (1) สถานะของศาลรัฐธรรมนูญ (2) การเกิดขึ้นของศาลรัฐธรรมนูญ (3) องค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ (4) คุณสมบัติและวาระการดำรงตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (5) ขั้นตอนของศาลรัฐธรรมนูญ (6) เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ สามารถอธิบายได้ดังนี้

1. สถานะของศาลรัฐธรรมนูญ

การพิจารณาสถานะของศาลรัฐธรรมนูญมีแนวคิดทฤษฎีที่สำคัญรับรองอยู่ สองเรื่อง คือ ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตุลาการ ดังนี้

1.1 ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเรียกในภาษาเยอรมันว่า “das Verfassungsgericht als Verfassungsorgan” กล่าวคือ องค์กรใดที่เป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ได้ต้องประกอบด้วยเงื่อนไข 2 ประการ คือ องค์กรนั้นต้องได้รับการก่อตั้งขึ้นโดยตรงจากรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญจะต้องกำหนดรูปแบบและหน้าที่ขององค์กรนั้น เมื่อพิจารณาแล้วพบว่า ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ถูกก่อตั้งโดยตรงจากรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญถูกกำหนดอำนาจหน้าที่โดยตรงจากรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2560: 37-39)

สำหรับศาลรัฐธรรมนูญของไทย เมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์นี้ก็ถือว่า เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกัน โดยแยกเงื่อนไขในการอธิบายได้ ดังนี้

ประการแรก ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ถูกก่อตั้งโดยตรงจากรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) บัญญัติถึง “ศาลรัฐธรรมนูญ” ไว้ในหมวด 11 ตั้งแต่มาตรา 200 – มาตรา 214 ซึ่งประกอบด้วยสาระสำคัญ ได้แก่ การกำหนดองค์ประกอบของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ การได้มาซึ่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ การพ้นจากการดำรงตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ การนั่งพิจารณาและทำคำวินิจฉัย เป็นต้น

ประการที่สอง ศาลรัฐธรรมนูญถูกกำหนดอำนาจหน้าที่โดยตรงจากรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) มาตรา 210 กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจในการ (1) พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย (2) พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และองค์กรอิสระ (3) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้นแล้ว เมื่ออำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญถูกกำหนด “กรอบ” ไว้ในรัฐธรรมนูญจึงถือว่าศาลรัฐธรรมนูญถูกกำหนดอำนาจหน้าที่โดยตรงจากรัฐธรรมนูญนั่นเอง

1.2 ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตุลาการ กล่าวคือ อำนาจตุลาการถือเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตยตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ เราเรียกองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาหรือวินิจฉัยอรรถคดีว่า “องค์กรตุลาการ” หรือ “ศาล” ในทางทฤษฎีองค์กรตุลาการมีลักษณะที่สำคัญ 5 ประการ คือ (1) การเป็นองค์กรที่พิจารณาข้อพิพาททางกฎหมาย โดยต้องเป็นข้อพิพาททางกฎหมายเท่านั้น ศาลจะนำเอาความเชื่อ ศีลธรรม หรือขนบธรรมเนียม มาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาคดีไม่ได้ (2) การเป็นองค์กรที่พิจารณาแล้วมีผลตัดสินเด็ดขาดเป็นที่สุด โดยเมื่อฝ่ายตุลาการได้ทำการพิพากษาไปแล้ว องค์กรอื่นจะมากทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาไม่ได้ (3) การเป็นองค์กรที่ต้องมีความเป็นอิสระ โดยจะต้องเป็นกลางและอิสระจึงจะสามารถวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้ด้วยเหตุนี้ระบบกฎหมายจึงต้องประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาตุลาการ (4) การเป็นองค์กรที่เป็นงานเชิงรับ โดยไม่อาจเริ่มการหรือก่อตั้งการตัดสินใจต่างๆได้ด้วยตนเอง แต่เป็นผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้นแล้ว และ (5) การเป็นองค์กรที่มีคำฟ้องหรือคำร้องโดยการกระทำทางตุลาการจะเริ่มขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีคำฟ้องหรือคำร้อง หลักการที่ยึดถือกันในเรื่องนี้ก็คือ “ที่ใดไม่มีผู้ฟ้องคดี ที่นั่นไม่มีผู้พิพากษา” เป็นต้น

ศาลรัฐธรรมนูญถือว่าเป็นองค์กรตุลาการตามทฤษฎี กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่พิจารณาข้อพิพาททางกฎหมายซึ่งถือว่าเป็นการบัญญัติอย่างชัดแจ้งว่าเป็นองค์กรตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญเมื่อพิจารณาคดีย่อมมีผลเด็ดขาดเป็นที่สุด การทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีความเป็นอิสระ ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรเชิงรับโดยเป็นการรับคดีมาวินิจฉัย ซึ่งหากไม่มีการเสนอเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่สามารถที่จะมีอำนาจดำเนินการเองได้ซึ่งข้อนี้มีความแตกต่างจากการกระทำขององค์กรนิติบัญญัติที่สามารถริเริ่มการกระทำเองได้ อีกทั้ง เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการรับคดีมาวินิจฉัยสามารถรับได้เฉพาะเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจเท่านั้นตามหลัก “Enumerationsprinzip” และการเสนอเรื่องมายังศาลนั้นจะต้องมีคำร้องหรือคำฟ้องซึ่งตุลาการไม่สามารถจะดำเนินการกระบวนการพิจารณาเองได้หากปราศจากคำฟ้องหรือคำร้อง ดังนั้น จึงถือว่าศาลรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นองค์กรตุลาการด้วย (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2560: 41)

2. การเกิดขึ้นของศาลรัฐธรรมนูญ

การทำความเข้าใจต่อศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นศาลหนึ่งในทางกฎหมายมหาชน มีความจำเป็นต้องทราบถึงพัฒนาการการเกิดขึ้นของศาลรัฐธรรมนูญ โดยแบ่งออกเป็น การเกิดขึ้นของศาลรัฐธรรมนูญในต่างประเทศและประเทศไทย ดังนี้

2.1 ศาลรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ

ศาลรัฐธรรมนูญได้รับการพัฒนาในประเทศภาคพื้นยุโรปซึ่งถือว่าเป็นพัฒนาการสำคัญที่หลายประเทศนำไปเป็นต้นแบบรวมถึงประเทศไทยด้วย การอธิบายถึงที่มาและต้นกำเนิดของศาลรัฐธรรมนูญจึงมีความจำเป็นต้องศึกษาการเกิดขึ้นของศาลรัฐธรรมนูญออสเตรียและเยอรมัน ดังจะอธิบายได้ดังนี้ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2560: 72-74)

2.1.1 ศาลรัฐธรรมนูญออสเตรีย

ศาลรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นครั้งแรกที่ประเทศออสเตรียใน ค.ศ. 1920 ตามแนวคิดของ เคลเสน (Hans Kelsen) ผู้สร้างทฤษฎีกฎหมายบริสุทธิ์ (Pure Theory of Law) ซึ่งมีอิทธิพลต่อการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญของออสเตรีย โดยศาลรัฐธรรมนูญออสเตรียทำหน้าที่หลักเพียงวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายว่ากฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญออสเตรียจึงเป็นองค์กรตุลาการไม่มีสถานะเป็นองค์กรทางการเมือง ซึ่งเรียกศาลรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นที่ออสเตรียว่า “ออสเตรียโมเดล” ได้

2.1.2 ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมัน

ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันได้รับการสถาปนาขึ้นในปี ค.ศ. 1950 ภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1949 มีผลใช้บังคับ สืบเนื่องจากหลังเยอรมนีแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 เยอรมันถูกแยกออกเป็นเยอรมันตะวันออกกับเยอรมันตะวันตก โดยเยอรมันตะวันตกได้ร่วมกันร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หรือเรียกว่ากฎหมายพื้นฐาน ประเด็นสำคัญของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อป้องกันการเกิดเผด็จการ รัฐสภาอย่างเช่นที่เคยเกิดขึ้นในอดีตภายใต้การปกครองของพรรคนาซี โดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีความประสงค์ให้เกิดองค์กรที่เข้ามาถ่วงดุลกับเสียงข้างมากของรัฐสภาจึงนำเอาแนวคิดของเคลเสนมาต่อยอดและก่อกำเนิดขึ้น โดยศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันนอกจากทำหน้าที่ในการตรวจสอบว่ากฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ยังมีอำนาจอย่างกว้างขวางในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายการเมืองว่าอยู่ในขอบเขตของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งให้เกิดการปฏิรูประบบรัฐสภาภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ให้มีประสิทธิภาพและส่งผลให้ระบบการเมืองเยอรมันมีคุณภาพและเป็นองค์กรสำคัญในการสร้างดุลยภาพอำนาจรัฐในมิติต่างๆ ผลสำเร็จนี้เองทำให้เยอรมันก้าวสู่การเป็นผู้นำในประเทศสหภาพยุโรปและมีอิทธิพลให้ประเทศต่าง ๆ ถือเป็นต้นแบบซึ่งเรียกศาลรัฐธรรมนูญของเยอรมันได้ว่า “เยอรมันโมเดล”

จึงกล่าวได้ว่าการเกิดขึ้นของศาลรัฐธรรมนูญในภาคพื้นยุโรปตั้งแต่ออสเตรียโมเดล และโดยเฉพาะเยอรมันโมเดลเป็นส่วนสำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญในปี 2540 ที่ประเทศไทยรับมาเป็นต้นแบบของการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งพัฒนาการของศาลรัฐธรรมนูญไทยจะกล่าวในส่วนถัดไป

2.2 ศาลรัฐธรรมนูญในประเทศไทย

การเกิดขึ้นของศาลรัฐธรรมนูญไทยมีวิวัฒนาการแบบค่อยเป็นค่อยไป ซึ่งพิจารณาได้จากองค์กรที่มีอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญ โดยจากอดีตนับตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 จนถึงปัจจุบัน สามารถแบ่งได้เป็น 5 ช่วงที่สำคัญ ดังนี้

2.2.1 ช่วงที่สภาผู้แทนราษฎรตีความรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 62 ความว่า “ท่านว่าสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญ” ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเจตนาชัดที่จะให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญแต่เพียงองค์กรเดียว ด้วยเหตุผลที่ว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญคือ ท่านอาจารย์ปรีดี พนมยงค์ สำเร็จการศึกษาจากประเทศฝรั่งเศส จึงได้นำเอาแนวคิดจากรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสในขณะนั้นที่ว่าองค์กรผู้ที่ตรากฎหมายต้องเป็นองค์กรที่เป็นผู้แทนของปวงชนมาเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญ และการวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นอันใช้บังคับไม่ได้ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2556: 194)

2.2.2 ช่วงที่ทั้งรัฐสภาและคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตีความรัฐธรรมนูญ

ช่วงระยะเวลานี้รัฐสภายังคงมีอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญ แต่ได้มีการตั้งองค์กรใหม่ขึ้นมาซึ่งเป็นองค์กรกลางที่ทำหน้าที่ในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ คือ “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” ซึ่งมีอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญควบคู่ไปกับรัฐสภา (อัลจนา ฟิงเย็น, 2543: 13) โดยสาเหตุที่มีการตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เป็นผลสืบเนื่องมาจากผลของคำพิพากษาคดีอาชญากรรมสงครามที่ 1/ 2489 โดยปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2489) ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นการนำเสนอระบบมาผสมกัน กล่าวคือ ถ้าเป็นเรื่องของกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ศาลมีหน้าที่ต้องนำกฎหมายฉบับนั้นให้คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แต่หากเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐสภาก็ให้อำนาจรัฐสภาในการตีความ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2556: 199) โดยการตีความของทั้งสององค์กรแบบนี้ปรากฏขึ้นตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2489) จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2534) ยกเว้นในช่วงที่ไม่มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) (พุทธศักราช 2490) และธรรมนูญการปกครองแผ่นดินที่อยู่ในช่วงของรัฐบาลที่มาจากการรัฐประหาร (อานนท์ มาเฝ้า, 2558: 34)

2.2.3 ช่วงที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตีความรัฐธรรมนูญ

สำหรับองค์กรที่ควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือองค์กรที่ตีความรัฐธรรมนูญ คือ “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” โดยปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2534) ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติให้อำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญแก่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญแต่เพียงองค์กรเดียว และตัดอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญของรัฐสภาออกทั้งหมด โดยในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการบัญญัติให้เพิ่มอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งรวมถึงอำนาจในการตีความปัญหาที่เกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐสภา

หรือเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา ซึ่งแต่เดิมเป็นอำนาจของรัฐสภามาเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, 2544: 42) ในช่วงหลัง “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” กลับมาเป็นองค์กรในการตีความรัฐธรรมนูญอีกครั้ง ภายหลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) สิ้นสุดลง อันเนื่องมาจากการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งมีอำนาจในการการตีความตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ((ฉบับชั่วคราว) (พุทธศักราช 2549)) (อานนท์ มาเม้า, 2558: 36)

2.2.4 ช่วงที่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้องค์กรใดวินิจฉัยว่ากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะศาลยุติธรรมก็มีอำนาจวินิจฉัย

ในกรณีที่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้องค์กรใดวินิจฉัยว่ากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะ “ศาลยุติธรรม” ก็มีอำนาจวินิจฉัยตีความได้ โดยในเรื่องนี้มีบรรทัดฐานคำพิพากษาศาลฎีกายืนยันมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยคำพิพากษาลำดับแรก คือ คดีอาชญากรรมสงครามที่ 1/ 2489, 2/2489 , 4/2489 และ 21/2482 (วรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2556: 202)

2.2.5 ช่วงศาลรัฐธรรมนูญ

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) นำมาสู่การจัดตั้ง “ศาลรัฐธรรมนูญ” ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในฐานะเป็นองค์กรในการตีความรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนที่มีความต้องการในการปฏิรูปประเทศ ซึ่งมีหลักการใหม่ๆ เกิดขึ้นครั้งแรกหลายประการ จึงมีข้อเรียกร้องให้รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมืองนี้ มีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตีความรัฐธรรมนูญ ซึ่งองค์กรที่ทำหน้าที่ดังกล่าวนี้จะต้องมีความเป็นกลาง และต้องดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องมิใช่เป็นองค์กรที่มีวาระการดำรงตำแหน่งขึ้นอยู่กับอายุของสภาผู้แทนราษฎร อย่างเช่น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญในอดีต ด้วยเหตุนี้เองจึงเป็นที่มาของการจัดตั้ง “ศาลรัฐธรรมนูญ” (สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, 2544: 44-45) เพื่อทำหน้าที่ตีความรัฐธรรมนูญ และเป็นองค์กรที่ประกันต่อหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้การมีศาลรัฐธรรมนูญ ปรากฏในบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) ด้วย

กล่าวโดยสรุปได้ว่า กว่าจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญในปัจจุบันได้มีวิวัฒนาการมา 5 ช่วง โดยเริ่มตั้งแต่ ช่วงที่สภาผู้แทนราษฎรตีความรัฐธรรมนูญ ช่วงที่ทั้งรัฐสภาและคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตีความรัฐธรรมนูญ ช่วงที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตีความรัฐธรรมนูญ ช่วงที่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้องค์กรใดวินิจฉัยว่ากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะศาลยุติธรรมก็มีอำนาจวินิจฉัย และช่วงปัจจุบันที่มีศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้ในช่วงปัจจุบันจะอยู่ในช่วงที่มีองค์กรศาลอย่างชัดเจนแล้วก็ตาม แต่ก็มีปัญหาหลายประการที่จะต้องได้รับการพัฒนาให้ดีขึ้น

3. องค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) มาตรา 200 ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 9 คน ซึ่งเป็นผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากบุคคลดังต่อไปนี้

3.1 ผู้พิพากษาในศาลฎีกา จำนวน 3 คน ซึ่งเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกามาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา

3.2 ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จำนวน 2 คน ซึ่งเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตุลาการศาลปกครองสูงสุดมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี ซึ่งได้รับการคัดเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

3.3 ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ จำนวน 1 คน ซึ่งได้รับการสรรหาจากผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี และยังมีผลงานวิชาการเป็นที่ประจักษ์

3.4 ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน 1 คน ซึ่งได้รับการสรรหาจากผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี และยังมีผลงานทางวิชาการเป็นที่ประจักษ์

3.5 ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 2 คน ซึ่งได้รับการสรรหาจากผู้รับหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า หรือตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุดมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี

ในกรณีที่ไม่สามารถเลือกผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกาได้ ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจะเลือกบุคคลจากผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาในศาลฎีกามาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปีก็ได้ ทั้งนี้ ในการนับเวลาของผู้ที่จะรับการคัดเลือกหรือสรรหาเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้ง 5 กลุ่มนั้น ให้นับถึงวันที่ได้รับการคัดเลือกหรือวันวันสมัครเข้ารับการสรรหาแล้วแต่กรณี ในกรณีที่มีความจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ คณะกรรมการสรรหาจะประกาศลดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของบุคคลตามข้างต้นลงก็ได้ แต่จะลดลงเหลือน้อยกว่า 2 ปีไม่ได้

4. คุณสมบัติและวาระการดำรงตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

4.1 คุณสมบัติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) มาตรา 201 กำหนดให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องมีคุณสมบัติ คือ (1) ต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิด (2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 45 ปี แต่ไม่ถึง 68 ปีในวันที่ได้รับการคัดเลือกหรือวันสมัครเข้ารับการสรรหา (3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า (4) ต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ (5) ต้องมีสุขภาพที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 202 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) เช่น กรณีเคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ กรณีเป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในระยะเวลาสิบปีก่อนเข้ารับ การคัดเลือกหรือสรรหา เป็นต้น

4.2 วาระการดำรงตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) มาตรา 207 กำหนดให้ตุลาการศาล รัฐธรรมนูญมีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียง 1 วาระ ซึ่งการให้ดำรงวาระเดียวนี้อถือว่าเป็นเวลาที่เหมาะสมที่ทำให้เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนา องค์กร อันเป็นการเปิดโอกาสให้เปลี่ยนบุคคลท่านอื่นมาเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะเป็นการนำ ความคิดและทัศนคติใหม่ๆเข้ามาปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพของสังคมที่มีความเปลี่ยนแปลงอยู่ ตลอดเวลา (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562, น.365.)

4.3 การพ้นจากตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) มาตรา 208 กำหนดว่า นอกจากการพ้นจาก ตำแหน่งตามวาระแล้ว ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสามารถพ้นจากตำแหน่งได้ เมื่อมีเหตุดังต่อไปนี้

(1) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 201 หรือไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 202

(2) ตาย

(3) ลาออก

(4) มีอายุครบ 75 ปี

(5) เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีมติให้พ้นจากตำแหน่งด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 4 ของตุลาการศาล รัฐธรรมนูญทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เพราะเหตุฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาล รัฐธรรมนูญ

(6) พ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุตามมาตรา 235 วรรคสาม กล่าวคือ เมื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ใดมี พฤติการณ์ร้ายรอยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง (มาตรา 234 (1)) แล้วศาลฎีกามีคำพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหาประพฤติผิดตามที่ถูกกล่าวหา ให้ผู้ต้องคำพิพากษานั้นพ้นจาก ตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่ (วันที่ศาลฎีกาประทับรับฟ้อง หรือเว้นแต่จะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น) และให้ เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาไม่เกิน 10 ปี หรือไม่ก็ได้

การลาออกจากตำแหน่งของประธานศาลรัฐธรรมนูญให้ถือว่าเป็นการพ้นจากตำแหน่งตุลาการศาล รัฐธรรมนูญด้วย (มาตรา 208 วรรคสอง)

อนึ่ง การพ้นตำแหน่งตามวาระของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (วาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี) ให้ตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญที่พ้นจากตำแหน่งปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญใหม่แทน (มาตรา 208 วรรคสาม)

5. ชั้นศาลของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญมีเพียงศาลเดียวในระบบกฎหมายไทยจึงมีเพียงชั้นศาลเดียว ซึ่งมีความแตกต่างจากศาลยุติธรรมที่มี 3 ชั้นศาล (ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา) ศาลปกครอง มี 2 ชั้นศาล (ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด) และศาลทหาร มี 3 ชั้นศาล (ศาลทหารชั้นต้น ศาลทหารกลาง ศาลทหารสูงสุด)² ดังนั้น คดีทางรัฐธรรมนูญที่ผ่านการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจึงเริ่มต้นและจบในชั้นศาลเดียว

6. เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) มาตรา 210 วรรคแรก ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ ในการพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย การพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์การอิสระ หรือหน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 7 กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดี ดังนั้น สามารถจัดกลุ่มอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญออกได้เป็น 7 กลุ่ม ดังนี้ (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2563: 4)

- 1) คดีเกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายและร่างกฎหมาย เช่น การพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญ มาตรา 132 ประกอบมาตรา 148) การพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติ (รัฐธรรมนูญ มาตรา 148) เป็นต้น ซึ่งการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเป็นการวินิจฉัยว่ามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือเป็นการตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่
- 2) คดีเกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์การอิสระ
- 3) คดีเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
- 4) คดีเกี่ยวกับการพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ระบอบการปกครองและด้านความมั่นคงของรัฐ
- 5) คดีเกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยหนังสือสัญญาระหว่างประเทศต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ก่อนหรือไม่ ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 178 ที่ได้บัญญัติไว้ในกรณีที่หนังสือสัญญาใดที่ประเทศไทยทำกับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา โดยหนังสือดังกล่าว ได้แก่ หนังสือที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขต หรือหนังสือที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือกฎหมายระหว่างประเทศ เป็นต้น

²พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 มาตรา 6 บัญญัติว่า “ศาลทหารตามพระราชบัญญัตินี้แบ่งออกเป็นสามชั้น คือ (1) ศาลทหารชั้นต้น (2) ศาลทหารกลาง (3) ศาลทหารสูงสุด”

6) คดีเกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

7) คดีเกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยกรณีอื่นที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) พบว่า เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญมีการเพิ่มขึ้นจากเดิม เช่น การพิจารณาว่าคดีที่ประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ หรือการพิจารณาวินิจฉัยร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตามมาตรา 256 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) เป็นต้น

บทสรุป

ศาลรัฐธรรมนูญของไทยมีพัฒนาการมาหลายยุค แต่เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) ซึ่งประเทศไทยรับแนวคิดมาจากหลายโมเดลเป็นส่วนสำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรที่มีหน้าที่และมีอำนาจในการวินิจฉัย “คดีรัฐธรรมนูญ” อาทิ คดีเกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายและร่างกฎหมาย คดีเกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระ คดีเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน คดีเกี่ยวกับการพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ระบอบการปกครอง และด้านความมั่นคงของรัฐ เป็นต้น

ศาลรัฐธรรมนูญถือได้ว่าเป็นองค์กรตุลาการที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อการเมืองการปกครองของประเทศ ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่และการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องคำนึงและปฏิบัติตามวิสัยทัศน์ของศาลรัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัด ดังถ้อยคำที่ว่า “ศาลรัฐธรรมนูญเป็นสถาบันหลักที่คุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญตามหลักนิติธรรม สร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชน โดยมีกลไกสนับสนุนงานที่มีประสิทธิภาพและมีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับ”

เอกสารอ้างอิง

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2560). *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2556). *คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรม กฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.

สมยศ เชื้อไทย. (2563). *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. พิมพ์ครั้งที่ 14. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2562). *ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (2563). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. (2544). *ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติพันธกิจตามรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อัลจนา พึ่งเย็น. (2543). *การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อานนท์ มาเฝ้า. (2558). *ศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.