

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีการกำหนดให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการกำหนดโครงสร้างและปกครองประเทศ ดังเช่นเนื้อหาของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในอดีต เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือ ข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ตลอดจนรัฐธรรมนูญยังเป็นกฎหมายที่กำหนดรูปแบบการปกครอง โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และมีเนื้อหาที่กำหนดถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ การตรวจสอบ และการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ รวมถึงเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้กับประชาชน

ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 และรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้มีการกำหนดเนื้อหาให้ศาลรัฐธรรมนูญยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ถึงแม้จะมีการทำรัฐประหารและได้มีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังนั้น ในอนาคตหากประเทศไทยได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับถาวร มีแนวโน้มที่ประเทศไทยยังมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้มีองค์กรในการทำหน้าที่ตรวจสอบและตีความรัฐธรรมนูญ โดยองค์กรดังกล่าว คือ ศาลรัฐธรรมนูญ อีกทั้ง การดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญจะต้องอาศัยกลไกสำคัญในการทำงานขององค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลไกที่สำคัญมากที่สุดที่จะช่วยให้ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ได้ตามแนวคิดปรัชญาในการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ คือ คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการทำหน้าที่ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต อันได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 จะเห็นได้ว่า บทบัญญัตินี้ดังกล่าวยังมีได้

มีการกำหนดกระบวนการในการทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ และคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ อย่างสมบูรณ์ ทำให้ยังคงเกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างและกระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญที่เกิดมาจากการทำหน้าที่ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ที่ต้องอาศัยอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่จากกฎหมายที่ถูกกำหนดจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ถูกยกเลิกไปแล้วในอดีต จากการศึกษา พบว่า เกิดปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ตลอดจน ปัญหาทางกฎหมายที่เกิดจากกระบวนการวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ และคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เพราะในระหว่างมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น ยังไม่มีการกำหนดกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญขึ้น ส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายต่าง ๆ

จากการศึกษา ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติและที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และหลักประกันการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมกับประเทศไทยนั้น ผู้เขียนขอสรุปแต่ละประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติ ที่มา และสัดส่วนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นับตั้งแต่ประเทศไทยมีการจัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยเฉพาะ ซึ่งในปัจจุบันองค์กรดังกล่าว เรียกว่า ศาลรัฐธรรมนูญ โดยมีการกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรที่มีความสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่รักษาหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ทั้งยังเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้เกิดขึ้นจริงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ รวมถึงยังเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดและควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ตลอดจนยังเป็นองค์กรที่ควบคุมรัฐให้อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย โดยจากการศึกษาการดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญ พบว่า ในการดำเนินงานและการบังคับใช้กฎหมายของศาลรัฐธรรมนูญ จะต้องอาศัยการทำหน้าที่ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติ ที่มา และสัดส่วนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในประเทศไทย พบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต อาทิเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ารับการคัดเลือกเข้ามาดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ แต่จากการศึกษาเนื้อหาของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับคุณสมบัติ

และความเชี่ยวชาญของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้นยังไม่มีความเหมาะสมเพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และจากการศึกษา แม้ว่าเนื้อหาในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าว จะได้มีพัฒนาการทางกฎหมายและมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติ ที่มา และสัดส่วนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ก็ตาม แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการกำหนดคุณสมบัติที่มา และสัดส่วนของผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ไม่มีความเหมาะสมต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้อย่างแท้จริง ซึ่งผู้เขียนขอพิจารณาเปรียบเทียบพัฒนาการทางกฎหมายในกรณีดังกล่าว ดังต่อไปนี้

1. พิจารณาในแง่องค์ประกอบของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ พบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดองค์ประกอบของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีจำนวน 15 คน ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดองค์ประกอบของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 9 คน

2. พิจารณาในแง่ที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ พบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีการกำหนดให้เฉพาะผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์เท่านั้น เป็นผู้ที่มีคุณสมบัติในการสมัครเข้ารับการคัดเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับเนื้อหาของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่มีการเปิดโอกาสให้กับผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ สามารถมีคุณสมบัติที่จะได้รับการคัดเลือกเข้ามาดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมากขึ้น โดยเนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้มีการกำหนดให้มีผู้ทรงคุณวุฒิ ได้แก่ สาขานิติศาสตร์ สาขารัฐศาสตร์ สาขารัฐประศาสนศาสตร์ หรือสาขาสังคมศาสตร์อื่น ๆ ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

จากที่กล่าวมาข้างต้น เมื่อพิจารณาเนื้อหาของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดคุณสมบัติและที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ถูกกำหนดไว้ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต พบว่า ถึงแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตจะมีพัฒนาการทางกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติ และที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของผู้ที่จะเข้ารับการคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ก็ยังพบปัญหาที่เกิดจากการกำหนดคุณสมบัติและความเชี่ยวชาญของผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตัวอย่างเช่น ในระหว่างที่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หากพิจารณาคุณสมบัติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามที่กฎหมายกำหนดจะพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่มีการบังคับใช้ในอดีตมีการกำหนดที่มาของตุลาการ

ศาลรัฐธรรมนูญให้มาจากผู้พิพากษาในศาลฎีกา จำนวน 3 คน ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จำนวน 2 คน ผู้ทรงคุณวุฒิในสาขานิติศาสตร์ จำนวน 2 คน และผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิทยาศาสตร์ และสาขาอื่น จำนวน 2 คน

เมื่อพิจารณาที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และการดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญ จะพบว่า อำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดในการทำหน้าที่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะเน้นการทำหน้าที่เกี่ยวกับการตีความโดยนิติวิธีทางกฎหมายมหาชนและการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย รวมถึงการตีความและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาที่เกี่ยวกับความขัดแย้งทั้งในด้านอำนาจหน้าที่ ตลอดจนการวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องสมาชิกภาพและคุณสมบัติของสมาชิกรัฐสภา และคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในการวินิจฉัยการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศว่าขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งการทำหน้าที่ดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนดล้วนต้องอาศัยความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญในกฎหมายมหาชนเป็นการเฉพาะ ดังที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า ความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญในด้านกฎหมายมหาชนจึงถือเป็นสาระสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องนำมาพิจารณาเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของการคัดเลือกผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นลำดับแรก ในกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่บทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดคุณสมบัติและที่มาของผู้ที่จะเข้ารับคัดเลือกดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ถูกกำหนดไว้ในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ถูกบังคับใช้ในอดีตมีเนื้อหาของบทบัญญัติในเรื่องสัดส่วนของผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายมหาชนในคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ไม่เหมาะสมทำให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายในอดีต ขัดต่อแนวคิดปรัชญาในการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ ตลอดจนส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติและที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในประเทศไทย ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและการทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญและการตีความหลักกฎหมายมหาชนตามเนื้อหาของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต อีกทั้งผลของการที่คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญขาดสัดส่วนของผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายมหาชนที่เหมาะสม ก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบกระบวนการยุติธรรมของศาลรัฐธรรมนูญ เพราะจากการศึกษาคำวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญในอดีต ทั้งในส่วนคำวินิจฉัยกลางและคำวินิจฉัยส่วนตัวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มีผลผูกพันต่อทุกองค์กรที่ต้องปฏิบัติตาม พบว่ามีการวิพากษ์วิจารณ์ของนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายมหาชนและประชาชนที่เกี่ยวข้องต่อคำวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งผลกระทบดังกล่าวทำให้ประชาชนไม่มีความเชื่อมั่นต่อ

ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งถือเป็นองค์กรที่มีความสำคัญที่สุดในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ อีกทั้งคำวินิจฉัยคดีในบางคดียังมีความคิดเห็นของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในคำวินิจฉัยส่วนตน ซึ่งมีลักษณะหลากหลาย และไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ทั้งยังไม่สอดคล้องกับหลักปรัชญาและหลักการตีความของกฎหมายมหาชน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า หากประเทศไทยมิได้มีการกำหนดสัดส่วนของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้มีความเหมาะสมโดยคำนึงถึงคุณสมบัติและความเชี่ยวชาญของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ต้องมีความรู้ ความเชี่ยวชาญในด้านกฎหมายมหาชนเป็นสำคัญ อันจะส่งผลให้การดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญที่จะต้องปฏิบัติตามพันธกิจตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งในเรื่องการคุ้มครองหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐให้อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย และที่สำคัญที่สุดคือ การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ซึ่งการดำเนินงานดังกล่าวมีความสำคัญอย่างยิ่งที่แสดงให้เห็นถึงองค์กรที่รักษาความเป็นนิติรัฐของประเทศไทย ดังนั้น หากการดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญที่จะต้องอาศัยการทำหน้าที่ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเกิดปัญหาเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ อันมีผลมาจากคุณสมบัติและความเชี่ยวชาญทางกฎหมายมหาชน ทั้งในส่วนของการตีความหลักกฎหมายมหาชน การวินิจฉัยชี้ขาดคดีที่มีผลมาจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญจึงส่งผลทำให้ประชาชนและสังคมโดยรวมเกิดความไม่เชื่อมั่นในระบบกระบวนการยุติธรรมของศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งยังส่งผลต่อความน่าเชื่อถือและศรัทธาต่อองค์กรศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งปัญหาดังกล่าวเกิดจากคำวินิจฉัยคดีจากการทำหน้าที่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผลจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนำไปสู่ความขัดแย้งทางการเมือง อันมีผลต่อการดำรงอยู่ของประเทศไทย ประชาชนชาวไทยและการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย กรณีนี้จึงส่งผลทำให้ในอนาคตหากไม่มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจะทำให้ความเชื่อมั่นในองค์กรและความเชื่อมั่นในระบบกระบวนการยุติธรรมจากประชาชนหมดสิ้นไป และทำให้องค์กรที่ถือเป็นเสาหลักที่จะบังคับใช้รัฐธรรมนูญไม่สามารถทำให้ประเทศและประชาชนดำรงอยู่ได้ด้วยความสะดวกและมีความสามัคคีของคนในประเทศได้อย่างยั่งยืนสืบต่อไป

2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ขัดต่อหลักความเที่ยงธรรมในประเทศไทย

ในการทำหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการหรือผู้พิพากษาถือเป็นกลไกที่สำคัญในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมของฝ่ายตุลาการ อีกทั้งตุลาการหรือผู้พิพากษาจะใช้กฎหมายที่มีลักษณะแตกต่างกันตามขอบเขตอำนาจของศาลที่ตนปฏิบัติหน้าที่ และถึงแม้ลักษณะการบังคับ

ใช้กฎหมายจะมีลักษณะที่ต่างกัน แต่สิ่งหนึ่งที่เหมือนกันในการทำหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการหรือผู้พิพากษา คือ ความเที่ยงธรรมที่แท้จริงและเป็นที่ประจักษ์ในการทำหน้าที่ของตุลาการ ดังนั้น เมื่อพิจารณาขอบเขตในการทำหน้าที่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เห็นได้ว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีกฎหมายกำหนดขอบเขตในการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษา พบว่าในประเทศไทยมิได้มีกฎหมายบัญญัติเกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาและการวินิจฉัยชี้ขาดของศาลรัฐธรรมนูญในระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แต่มีเพียงข้อกำหนดเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดเพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดขั้นตอนวิธีการเกี่ยวกับการพิจารณาและกระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น โดยในส่วนของหลักเกณฑ์ หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ประมวลจริยธรรมในการกำหนดขอบเขตการวางตัวสำหรับการทำหน้าที่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้น จะถูกกำหนดไว้ในประกาศศาลรัฐธรรมนูญ เรื่อง ประมวลจริยธรรมตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเนื้อหาของกฎดังกล่าวกำหนดถึงมาตรฐานอันเป็นค่านิยมในการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและจริยธรรมของตุลาการในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งจากการศึกษาเนื้อหาของประกาศศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว พบว่าเนื้อหาของบทบัญญัติในกฎดังกล่าว เป็นการกำหนดขอบเขตของการปฏิบัติหน้าที่และการวางตัวในการทำหน้าที่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีผลทำให้ในบางกรณีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสามารถตีความข้อกำหนดได้อย่างกว้างขวาง ตัวอย่างเช่น การตีความขยายขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่และการวางตัวในการทำหน้าที่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในอดีต กล่าวคือ ในกรณีที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นต่อสื่อมวลชนก่อนหรือหลังมีคำวินิจฉัย ซึ่งการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นดังกล่าว ส่งผลกระทบต่อการวินิจฉัยตัดสินคดีหรือเกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูลอันเป็นการกระทำที่กฎหมายไม่ได้กำหนดขอบเขตว่าการใช้เสรีภาพดังกล่าวจะสามารถกระทำได้มากหรือน้อยแค่ไหนเพียงใด ซึ่งผลของการกระทำดังกล่าวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ส่งผลกระทบทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความเชื่อมั่นและความเชื่อถือทั้งในตัวตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญ และไม่ก่อให้เกิดหลักประกันในการทำหน้าที่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างครบถ้วน

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะต้องปฏิบัติหน้าที่ภายใต้ขอบเขตของประกาศศาลรัฐธรรมนูญ เรื่อง ประมวลจริยธรรมตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีสถานะเป็นกฎ ที่มีได้กำหนดขอบเขตของการปฏิบัติหน้าที่และการวางตัวหรือจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจน จึงส่งผลให้การบังคับใช้ประกาศรัฐธรรมนูญ

เรื่อง ประมวลจริยธรรมตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับทฤษฎีทางกฎหมาย คือ ความเที่ยงธรรมที่แท้จริงและเป็นที่ประจักษ์ในการทำหน้าที่ อีกทั้งการกระทำดังกล่าวยังส่งผลเสียต่อการปฏิบัติงานและการดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องจากหากการปฏิบัติหน้าที่หรือการวางตัวเป็นกลางของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่มีการกำหนดขอบเขตจะส่งผลโดยตรงต่อความเชื่อถือของประชาชนและสังคมโดยส่วนร่วมต่อการทำหน้าที่ขององค์กร คือ ศาลรัฐธรรมนูญ ตลอดจนยังส่งผลเสียต่อความเชื่อมั่นในตัวตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญว่าจะสามารถปฏิบัติหน้าที่และดำเนินกระบวนการในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคดีในศาลรัฐธรรมนูญได้ตรงตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าหากประเทศไทยไม่มีการบัญญัติกฎหมายที่กำหนดขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่รวมถึงกำหนดหลักการในการวางตัวหรือจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะทำให้ศาลรัฐธรรมนูญที่ถือเป็นองค์กรที่เป็นกลไกสำคัญในระบบนิติรัฐ ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญและไม่สามารถทำให้ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและเป็นองค์กรเพื่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวไทยได้อย่างแท้จริง

3) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มีผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่

ในการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการหรือผู้พิพากษา ไม่ว่าจะเป็นตุลาการหรือผู้พิพากษาในระบบศาลใด การทำหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่จะต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อให้ความคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการหรือผู้พิพากษาในศาลนั้น ๆ อีกทั้ง การกำหนดบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของตุลาการหรือผู้พิพากษานั้นยังถูกกำหนดไว้ในหลักการสากลว่าด้วยความเป็นอิสระและความรับผิดชอบต่อสังคมของผู้พิพากษาซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศที่มีความเจริญและยึดมั่นในระบบความยุติธรรมโดยศาลหรือฝ่ายตุลาการ ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ ต่อมาได้ถูกกำหนดเป็นสนธิสัญญาในหลายรูปแบบเพื่อเป็นหลักประกันให้กับประเทศที่ลงนามในสนธิสัญญาในการที่จะกำหนดกฎหมายที่มีบทบัญญัติเพื่อให้หลักประกันในการคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในระบบศาลต่าง ๆ

จากการศึกษา พบว่าประเทศไทยได้มีการนำหลักการว่าด้วยความเป็นอิสระ และความรับผิดชอบต่อสังคมของผู้พิพากษา ตลอดจนข้อกำหนดตามสนธิสัญญาในระดับสากล มาปรับใช้กับกฎหมายที่มีเนื้อหาของบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักประกันเพื่อคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ ของตุลาการหรือศาลในระบบศาลต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทยจะเน้นหลักประกัน ในการคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการหรือผู้พิพากษาในระบบศาลยุติธรรมเป็นส่วนใหญ่ แต่ในทางกลับกัน ประเทศไทยมิได้มีการกำหนดหลักประกันเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ในการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากพิจารณาจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ในอดีต เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พบว่า ประเทศไทยมิได้ มีการออกกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ และมีได้มีการกำหนดกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับหลักประกันในการคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะ ทำให้ระหว่างมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับดังกล่าวมีการคุกคามการปฏิบัติหน้าที่ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยบุคคลบางกลุ่ม ที่อาศัยช่องว่างทางกฎหมายเพื่อเป็นการคุกคาม ปลูกปั่น และสร้างความวุ่นวายต่อการดำเนิน กระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ โดยการกระทำดังกล่าวมีเจตนาเพื่อจะทำให้การทำหน้าที่ ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่มีความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ ได้อย่างเป็นธรรมและถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในอดีตการที่ประเทศไทยมิได้มีการกำหนดกฎหมาย เกี่ยวกับหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จึงทำให้เกิดปัญหา ทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ที่มีผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ อีกทั้ง การที่ประเทศไทยมิได้มีการกำหนดหลักประกัน ในการปฏิบัติหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญอาจจะส่งผลทำให้การปฏิบัติหน้าที่และการทำหน้าที่ ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามแนวคิดปรัชญาในการจัดตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญ เพราะอาจจะมีแนวโน้มที่บุคคลบางกลุ่มจะอาศัยช่องว่างทางกฎหมายเพื่อคุกคาม ความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ตลอดจนกลุ่มบุคคล ดังกล่าวอาจจะอาศัยช่องว่างทางกฎหมายเพื่อดำเนินการในทางหนึ่งทางใดอันจะกระทบ ต่อการปฏิบัติหน้าที่หรือเกียรติภูมิของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยการอาศัยช่องว่างในเรื่องสิทธิ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นต่อการดำเนินการหรือการดำเนินงานของ ศาลรัฐธรรมนูญ นั่นเอง

5.2 ข้อเสนอแนะ

สำหรับแนวทางการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาซึ่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และหลักประกันการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ที่เหมาะสมกับประเทศไทยนั้น ซึ่งผู้เขียนขอเสนอทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้

5.2.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติ ที่มา และสัดส่วนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ผู้เขียนเห็นควรให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับถาวรที่จะประกาศใช้ในอนาคตมีเนื้อหาของบทบัญญัติดังต่อไปนี้ คือ

“ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่งและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีกแปดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากบุคคลดังต่อไปนี้

(1) ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวนสองคน

(2) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวนสามคน

(3) ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านนิติศาสตร์ในสาขากฎหมายมหาชนอย่างแท้จริงและได้รับเลือกตามที่กฎหมายกำหนด จำนวนสี่คน

และคุณสมบัติตาม (3) ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นหรือเคยเป็นกรรมการร่างกฎหมาย กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ หรือกรรมการกฤษฎีกา เป็นหรือเคยเป็นผู้สอนวิชาในสาขานิติศาสตร์ในสถาบันอุดมศึกษาและดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์ ไม่น้อยกว่า 5 ปี และสอนวิชาที่เกี่ยวกับกฎหมายมหาชนมาไม่น้อยกว่า 20 ปี หรือเป็นผู้ที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโท สาขากฎหมายมหาชนและรับราชการระดับไม่ต่ำกว่าอธิบดี ในหน่วยงานของรัฐ นับแต่สำเร็จการศึกษาระดับดังกล่าวไม่น้อยกว่า 20 ปี หรือสำเร็จการศึกษาปริญญาเอกสาขากฎหมายมหาชนและรับราชการระดับไม่ต่ำกว่าอธิบดีในหน่วยงานของรัฐนับแต่วันสำเร็จการศึกษาระดับดังกล่าวไม่น้อยกว่า 10 ปี นับถึงวันที่ได้รับการเสนอชื่อ”

5.2.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ขัดต่อหลักความเที่ยงธรรมในประเทศไทย

ผู้เขียนเห็นควรให้ในอนาคตภายหลังจากมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับถาวร ประเทศไทยควรมีกฎหมายที่กำหนดเนื้อหาในการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยให้มีข้อความที่เกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

“ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะต้องละเว้นการกล่าวถึงข้อเท็จจริงในคดีที่อาจจะกระทบกระเทือนต่อบุคคลใด ไม่วิจารณ์ หรือให้ความเห็นแก่บุคคลภายนอกเกี่ยวกับคดีที่อยู่ในระหว่างกระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือคดีที่กำลังจะขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ แต่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้มีอำนาจอาจจะแถลงหรือใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นให้ประชาชนเข้าใจถึงวิธีพิจารณาและกระบวนการทางกฎหมายของศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อมีเหตุผลอันสมควร”

5.2.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มีผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่

ผู้เขียนเห็นควรให้ในอนาคตภายหลังจากมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับถาวร ประเทศไทยควรมีกฎหมายที่กำหนดเนื้อหาเกี่ยวกับการกำหนดหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มีผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ... ที่จะขึ้นในอนาคต ดังนี้

“นอกจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ให้นำบทบัญญัติที่ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดอำนาจศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม และเมื่อมีการละเมิดอำนาจศาลให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสั่งลงโทษ ได้ดังนี้

- (1) ตักเตือน โดยจะมีคำดำเนินเป็นลายลักษณ์อักษรด้วยหรือไม่ก็ได้
- (2) ไล่ออกจากบริเวณศาล
- (3) ลงโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

การสั่งลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาลพึงใช้อย่างระมัดระวังและเท่าที่จำเป็นตามพฤติการณ์แห่งกรณี และหากการกระทำใดเป็นการวิจารณ์การพิจารณาหรือการพิพากษาคดีของศาลรัฐธรรมนูญโดยสุจริตด้วยวิธีการทางวิชาการ ผู้นั้นไม่มีความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลหรือดูหมิ่นศาลหรือตุลาการ”