

บทสรุปสภาพปัญหาและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาในเรื่องข้อพิจารณาพื้นฐานของศาลรัฐธรรมนูญ, คู่ความในกระบวนการพิจารณา, การเริ่มกระบวนการพิจารณาข้อพิพาท และขั้นตอนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาก่อนมีการทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญของต่างประเทศคือประเทศเยอรมันและออสเตรเลียเปรียบเทียบกับศาลรัฐธรรมนูญไทยมาแล้วนั้น ทำให้พบปัญหาต่าง ๆ มากมายในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้ศึกษาสามารถสรุปสภาพปัญหาพร้อมทั้งข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาที่จะกล่าวในบทนี้ดังนี้

5.1 บทสรุปสภาพปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ก่อตั้งองค์กรขึ้นใหม่หลายองค์กร ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรหนึ่งที่เกิดขึ้นมาพร้อมกับรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่พิทักษ์ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่าเป็นครั้งแรกที่องค์กรที่ทำหน้าที่พิทักษ์รักษารัฐธรรมนูญได้รับการจัดตั้งขึ้นในรูปแบบศาลหรือองค์กรตุลาการอย่างเต็มรูปแบบ เนื่องจากในอดีตองค์กรที่ทำหน้าที่ดังกล่าวคือ คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอันเป็นองค์กรที่มีรูปแบบวิธีพิจารณาของคณะตุลาการในรูปแบบของคณะกรรมการ ทั้ง ๆ ที่ลักษณะการใช้อำนาจของคณะตุลาการจะมีลักษณะการใช้อำนาจคล้ายกับศาลหรือองค์กรตุลาการ ปัจจุบันศาลรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นอยู่ในรูปแบบขององค์กรศาลหรือองค์กรตุลาการและมีการดำเนินกระบวนการพิจารณาในรูปแบบของศาลอย่างเต็มที่ ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 269 ได้กำหนดให้วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งต้องกระทำโดยมติเอกฉันท์ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา นอกจากนี้วิธีพิจารณาของศาลอย่างน้อย ต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานเรื่องการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย, การให้โอกาสคู่กรณีแสดงความเห็นของตนก่อนการวินิจฉัยคดี, การให้สิทธิคู่กรณีขอตรวจดูเอกสารที่เกี่ยวข้องกับตน, การเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ, และการให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญด้วย จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญมีเจตจำนงให้ศาลรัฐธรรมนูญมีวิธีพิจารณาของศาลฯเองเพื่อให้องค์กรศาลรัฐธรรมนูญสามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และให้ความยุติธรรมแก่คู่ความได้อย่างเต็มที่ในรูปแบบองค์กรศาล แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 269 ได้กำหนดให้วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปตามที่ ศาลรัฐธรรมนูญกำหนด และจะต้องกระทำโดยมีมติเอกฉันท์ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทำให้มี ข้อที่น่าพิจารณาถึงความเหมาะสมขององค์กรผู้มีอำนาจกำหนดกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณา ว่า สมควรที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรผู้ที่จะต้องใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความ ที่มีวัตถุประสงค์ ในการควบคุมดุลพินิจของตุลาการในการทำหน้าที่พิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาข้อพิพาทของศาล รัฐธรรมนูญเป็นผู้ออกหลักเกณฑ์ดังกล่าวหรือไม่ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าไม่สมควรอย่างยิ่งที่จะให้ศาล รัฐธรรมนูญเป็นผู้ออกหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาเอง เนื่องจากกฎหมายวิธีพิจารณาความในชั้น ศาลเป็นกฎหมายที่สำคัญที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่อยู่ในกระบวนการพิจารณา ซึ่ง โดยหลักแล้วการตรากฎหมายดังกล่าวควรจะต้องเป็นการตัดสินใจของรัฐสภาซึ่งมีรากฐานความชอบ ธรรมมาจากประชาชนโดยตรง นอกจากนี้การที่กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องจัดทำข้อกำหนดศาล รัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ ต้องกระทำโดยมติเอกฉันท์ยังไม่สอดคล้องกับสภาพในทางปฏิบัติทำ ให้ศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถออกหลักเกณฑ์ที่มีเนื้อหาครอบคลุมมากเพียงพอในการทำงานของศาล รัฐธรรมนูญได้

ตามที่ได้กล่าวข้างต้นแล้วว่าการที่ให้ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดวิธีพิจารณาของศาล รัฐธรรมนูญเองและจะต้องกระทำโดยมีมติเอกฉันท์ของคณะตุลาการฯ นี้เองที่เป็นสาเหตุทำให้การตรา ข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญนั้นไม่สามารถได้รับการบัญญัติอย่าง สมบูรณ์อย่าง ครบถ้วนได้ เนื่องจากข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลฯ จะต้องมีมติเอกฉันท์ทำให้ไม่สามารถ กำหนดข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับวิธีพิจารณาโดยละเอียดได้มาก เพราะตุลาการบางท่าน อาจจะไม่เห็นด้วยในรายละเอียด โดยสามารถเห็นได้จากข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาล รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2541 ซึ่งเป็นข้อกำหนดฯ ฉบับแรก มีเพียง 32 ข้อ ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2,3 และ 4 จนถึงปัจจุบันคือ ข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2546 มี ข้อกำหนดเพียง 37 ข้อ และถึงแม้ว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้งแล้วก็ตามการดำเนินกระบวนการ พิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญก็ยังคงสมควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมอีกจำนวนมาก เช่น ปัญหา การกำหนดเขตอำนาจศาลของศาลรัฐธรรมนูญและปัญหาในเรื่องการกำหนดผู้มีสิทธิเริ่มคดี เป็นต้น นอกจากนี้ในข้อกำหนดที่ตราขึ้นยังไม่มีการตราข้อกำหนด ในประเด็นที่สำคัญ เช่น การมีมติไม่รับคำ ร้องจะต้องดำเนินการอย่างไร มีเงื่อนไขอย่างไรบ้าง การลงมติไม่รับคำร้องไว้พิจารณาผูกพันตุลาการที่ เป็นองค์กรคณะทุกคนหรือไม่เพียงใด ตลอดจนไม่มีการแยกแยะวิธีพิจารณาเฉพาะคดีที่ใช้กับคำร้องหรือ ข้อพิพาทประเภทต่าง ๆ เป็นต้น ดังนั้นสภาพปัญหาโดยรวม สภาพปัญหาต่างของวิธีพิจารณาของ ศาลรัฐธรรมนูญสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล

ตามที่ได้ศึกษามาแล้วว่าเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญนั้นเป็นเงื่อนไขประการหนึ่งในการรับคำร้องไว้พิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญนั้นจะไม่มีกำหนดในลักษณะของเขตอำนาจที่เป็นการทั่วไป (Generalklausel) แต่เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญนั้นมีการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะซึ่งเป็นไปตามหลัก Enumerationsprinzip ซึ่งหมายความว่า อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนโดยกฎหมาย ดังนั้นเรื่องใดก็ตามที่ไม่ได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งเรื่องดังกล่าวจึงไม่อาจนำมาสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้ และการตีความที่อาจจะนำไปสู่การขยายขอบเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญจะต้องตีความอย่างเคร่งครัด แต่ปัญหาดังกล่าวก็เกิดขึ้นตลอดมาตั้งแต่มีการตั้งศาลรัฐธรรมนูญคือ ศาลรัฐธรรมนูญตีความขยายขอบอำนาจของตนเอง เช่นคดีเกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 266 ของรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติดังกล่าวมีปัญหาที่ต้องพิจารณาคือ ความไม่ชัดเจนของถ้อยคำในรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้องค์กรใดบ้างที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะมีสิทธิเสนอปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ เช่นคำวินิจฉัยที่ 24/2543 ที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า กกต.เป็นองค์กรที่มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มิใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในการกำกับดูแลของรัฐบาล จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง และผลคำวินิจฉัยของศาลดังกล่าวส่งผลให้เกิดผลกระทบคือทำให้องค์กรอิสระไม่อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลปกครอง และทำให้ระบบการควบคุมเกี่ยวกับข้อพิพาทในทางปกครองอยู่ภายใต้ระบบ 2 ศาล หรือคำวินิจฉัยที่ 52/2546 เรื่องคณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเลือกตั้ง ก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน เป็นต้น และมีคำวินิจฉัยอื่น ๆ อีกจำนวนหนึ่งที่ศาลรัฐธรรมนูญรับพิจารณาคดีที่ไม่ได้อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ เช่น คำวินิจฉัยที่ 47/2547 จากตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว ย่อมสะท้อนให้เห็นว่าปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญยังขาดความชัดเจน เมื่อได้มีการนำมาใช้แล้วก่อให้เกิดปัญหาเขตอำนาจศาลของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องแก้ปัญหาดังต่อไปนี้

2. ปัญหาคู่ความในกรณีผู้มีสิทธิเริ่มคดี

ปัญหาที่พบเรื่องผู้มีสิทธิเริ่มคดีของไทยนั้น เป็นปัญหาที่ถือเป็นลักษณะเฉพาะของกฎหมายไทยเนื่องจากปัญหาดังกล่าวไม่พบในระบบกฎหมายต่างประเทศอย่างใด คือปัญหาความไม่ชัดเจนของผู้มีสิทธิเริ่มคดี ซึ่งพบในประเภทคดีดังต่อไปนี้คือ คดีเกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ, คดีเกี่ยวกับการตรวจสอบการดำเนินงาน

ภายในวงงานของรัฐสภา, คดีเกี่ยวกับการชี้ขาดความสมบูรณ์ในการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา รัฐมนตรี และกรรมการการเลือกตั้ง โดยปัญหาผู้ร้องและผู้มีสิทธิเริ่มคดีเป็นคนละคนกันนั้นสามารถจัดแยกได้ออกเป็น 2 กลุ่มคือ

1) กรณีที่สมาชิกจำนวนหนึ่งขององค์กรกลุ่มเข้าชื่อกันเสนอความเห็นหรือร้องขอให้ประธานองค์กรกลุ่มส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

2) กรณีคู่ความในคดีโต้แย้งว่าบทบัญญัติใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ประเภทคดีดังกล่าวจึงมีปัญหว่าใครเป็นผู้ร้องที่แท้จริงระหว่างผู้ร้องในเชิงรูปแบบกับผู้มีสิทธิเริ่มคดี

นอกจากนี้อีกปัญหาหนึ่ง ที่พบในรัฐธรรมนูญคือสิทธิการฟ้องคดีรัฐธรรมนูญของประชาชน โดยตรงไม่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ คงมีแต่ให้ประชาชนใช้สิทธิผ่าน 3 ช่องทางคือศาล, ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา, และผ่านฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งในระบบกฎหมายเยอรมันและออสเตรียต่างก็ให้สิทธิแก่ประชาชนในการฟ้องคดีตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยไม่ต้องผ่านองค์กรใด ๆ

3. ปัญหาการเริ่มกระบวนการพิจารณาข้อพิพาทในศาลรัฐธรรมนูญ

โดยหลักทั่วไปแล้วศาลจะเริ่มกระบวนการพิจารณาได้ก็แต่โดยมีคำฟ้องหรือคำร้อง ทั้งนี้ตามหลักที่ว่า “ไม่มีคำพิพากษา ถ้าไม่มีคำฟ้อง” ดังนั้นศาลจึงไม่สามารถเริ่มการดำเนินกระบวนการพิจารณาได้ด้วยตนเอง ในศาลรัฐธรรมนูญการเริ่มกระบวนการพิจารณาด้วยการยื่นคำร้อง ซึ่งคำร้องดังกล่าวได้ถูกกำหนดนิยามไว้ใน ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญนั้นมีคำนิยามที่ไม่ชัดเจน และนอกจากนี้ยังมีปัญหาที่ต่อเนื่องมาจากปัญหาของผู้มีสิทธิเริ่มคดีที่ไม่ชัดเจนที่กล่าวมาข้างต้นทำให้การระบุชื่อคู่ความในคำร้องไม่มีความชัดเจนด้วย

ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ปัญหาของการสิ้นสุดของคำร้องในกรณีการปฏิเสธไม่รับคำร้องของศาลรัฐธรรมนูญไทยนั้น ไม่มีการกำหนดบทบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในข้อกำหนดฯ ทำให้เกิดปัญหาแก่ผู้ยื่นคำร้องไม่สามารถรู้ล่วงหน้าได้ว่ากรณีใดบ้างที่ศาลรัฐธรรมนูญจะปฏิเสธเพื่อที่จะหลีกเลี่ยงการทำคำร้องที่ไม่ถูกต้องมายื่นสู่ศาล และนอกจากนี้ยังเกิดปัญหาว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยไม่รับคำร้องหรือปฏิเสธไม่รับคำร้องตั้งแต่ในขั้นตอนรับคำร้อง ปฏิเสธที่จะไม่ลงมติและวินิจฉัยในประเด็นหลักแห่งคดีทำให้คดีบางคดีที่ตัดสินไม่รับเสียงข้างมากอย่างแท้จริง เป็นต้น

และปัญหาในกรณีอื่น ๆ เช่นปัญหาการทิ้งคำร้อง, การถอนคำร้อง และการกำหนดระยะเวลาการยื่นคำร้องในคดีแต่ละประเภทที่ไม่มีความชัดเจน

4. ปัญหาในขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ประการแรก ด้วยเหตุที่ว่าวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญนั้นต้องกระทำโดยมีมติเอกฉันท์ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญดังที่กล่าวไว้แล้วนั้น ส่งผลให้ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับวิธี

พิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน (พุทธศักราช 2546) มีข้อกำหนดเพียง 37 ข้อ ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวยังไม่รายละเอียดเพียงพอกับคดีรัฐธรรมนูญที่มีหลายประเภทคดีและการที่ไม่บทบัญญัติแยกวิธีพิจารณาตามแต่ละประเภทคดีทำให้การพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญมีปัญหาให้เห็นได้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ศาลฯไม่มีระบบลงสารบบคดีที่แยกประเภทคดีเหมือนในระบบกฎหมายต่างประเทศ เช่น คดีเกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือคดีเกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ที่ควรจะมีวิธีพิจารณาเฉพาะคดีของตนเอง ทำให้เกิดปัญหาคือการใช้วิธีพิจารณาทั่วไปกับคดีบางประเภทที่มีรายละเอียดแตกต่างและซับซ้อนต่างกันั้น ทำให้การพิจารณาคดีไม่มีความรัดกุม ทำให้เกิดช่องโหว่ในการพิจารณาคดี เช่น ปัญหาในการค้นหาความจริงในคดีบางประเภทไม่สามารถทำได้ดีเท่าที่ควร ซึ่งเมื่อการพิจารณามีปัญหาก็ส่งผลต่อข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายในการทำคำวินิจฉัย

ประการที่สอง ในขั้นตอนการตรวจคำร้องในระบบกฎหมายไทยนั้นมีปัญหาขั้นตอนการตรวจและรับคำร้องที่พอสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้คือ

1) จำเป็นหรือไม่ที่ต้องใช้องค์คณะทั้งองค์คณะของศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาคำร้อง เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญมีงานมากจำเป็นหรือไม่ที่จะต้องใช้องค์คณะทั้งหมดพิจารณาคำร้อง

2) ควรมีการลงสารบบคดีตั้งแต่ขั้นตอนรับคำร้องหรือไม่ เพื่อบังคับให้ศาลรัฐธรรมนูญที่จะต้องพิจารณาคดีตามหลักที่ว่า ศาลไม่มีสิทธิปฏิเสธคำร้องโดยไม่มีเหตุผล และควรมีการลงสารบบคดีแยกตามประเภทของคดีหรือไม่

3) ควรมีการชี้ขาดคำร้องเบื้องต้นในปัญหาข้อกฎหมายหรือไม่ เพื่อเป็นการลดภาระการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ หากคำร้องดังกล่าวมีลักษณะเป็นการฟ้องซ้ำ, ฟ้องซ้อน หรือเป็นคดีที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานแล้ว หรือคำร้องยื่นเกินกำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจชี้ขาดปัญหาข้อกฎหมายเบื้องต้นได้ทันที เพื่อให้คดีเสร็จการพิจารณาโดยรวดเร็ว

ประการที่สาม ปัญหาความชัดเจนของบทบัญญัติในการปฏิเสธไม่รับคำร้อง กล่าวคือในระบบกฎหมายเยอรมันและออสเตรเลียต่างมีบทบัญญัติที่ชัดเจนให้ศาลปฏิเสธไม่รับคำร้อง ในขณะที่ในระบบกฎหมายไทยไม่มีบทบัญญัติดังกล่าวในข้อกำหนด นอกจากนี้ศาลรัฐธรรมนูญยังมีปัญหาอีกในกรณีที่ตุลาการปฏิเสธไม่รับคำร้องในขั้นตอน เมื่อถึงเวลาการลงมติและวินิจฉัยในประเด็นหลักแห่งคดี ตุลาการที่ปฏิเสธไม่รับคำร้องดังกล่าวปฏิเสธไม่ลงมติและวินิจฉัยในประเด็นหลักแห่งคดี ซึ่งทำให้เกิดปัญหาต่อคำวินิจฉัยของศาลในบางกรณีไม่ได้รับเสียงข้างมากอย่างแท้จริง อันเป็นปัญหาที่ต้องแก้ไขความบกพร่องดังกล่าวต่อไป

ประการที่สี่ ปัญหาในการคัดค้านและถอนตัวของตุลาการ กล่าวคือจากการพิจารณา บทบัญญัติในระบบกฎหมายเยอรมันว่าด้วยการคัดค้าน และการถอนตัวของตุลาการจะเห็นได้ว่า ระบบกฎหมายของเยอรมันในเรื่องนี้มีความเป็นระบบมากกว่าระบบกฎหมายของไทย เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญไทยไม่มีการนัดคดีสิทธิตุลาการห้ามเข้าเป็นองค์คณะ และกรณีที่มีการเปิดโอกาสให้คัดค้าน นอกจากนี้ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันได้กำหนดระยะเวลาให้คัดค้านอย่างช้าที่สุดก่อนเริ่มการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยวาจา ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญไทยไม่มีกำหนดระยะเวลาดังกล่าวซึ่งอาจเป็นปัญหาได้

ประการที่ห้า คือการประชุมปรึกษาคดีควรทำเป็นความลับไม่เปิดเผย เฉพาะตุลาการที่เป็นองค์คณะเท่านั้นที่จะอยู่ในการประชุมปรึกษาคดีได้ ผู้ช่วยทางวิชาการ หรือเจ้าหน้าที่ธุรการจะอยู่ร่วมในการประชุมไม่ได้ นอกจากนี้ในการประชุมปรึกษาคดีในระบบกฎหมายต่างประเทศนั้นตุลาการที่จะมีบทบาทมากเป็นพิเศษคือตุลาการผู้รับผิดชอบสำนวน นอกจากระบบกฎหมายเยอรมันแล้ว ระบบกฎหมายออสเตรเลียก็ให้ตุลาการผู้รับผิดชอบสำนวนเป็นผู้แถลงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายตลอดจนความเห็นเกี่ยวกับผลของคดีต่อองค์คณะเช่นกัน ในระบบกฎหมายเยอรมันตุลาการผู้รับผิดชอบสำนวนจะเป็นผู้ร่างคำวินิจฉัยเสนอต่อองค์คณะ ในการประชุมปรึกษาคดีซึ่งอาจจะดำเนินไปหลายครั้งตุลาการที่เป็นองค์คณะจะถกเถียงประเด็นต่าง ๆ ในทางกฎหมายอย่างละเอียด หลังจากนั้นจึงจะมีการลงมติ พร้อมทั้งจะช่วยกันปรับปรุงแก้ไขถ้อยคำในร่างคำวินิจฉัยของตุลาการผู้รับผิดชอบสำนวน จนกว่าจะเป็นที่ยอมรับได้ของตุลาการที่เป็นองค์คณะก่อนที่จะประกาศผลการวินิจฉัย

ในระบบกฎหมายไทย โดยเหตุที่ไม่มีตุลาการผู้รับผิดชอบสำนวน กรณีจึงมีปัญหาในทางปฏิบัติเพราะองค์คณะจำเป็นที่จะต้องให้ข้าราชการฝ่ายธุรการจดบันทึกตลอดจนมีส่วนร่วมในการทำคำวินิจฉัย และโดยที่องค์คณะของศาลรัฐธรรมนูญสิบห้าคนเป็นองค์คณะที่ใหญ่อย่างยิ่ง จึงสมควรพิจารณาปรับปรุงองค์คณะให้เล็กลง โดยอาจจะให้ศาลรัฐธรรมนูญมีสององค์คณะทำนองเดียวกับระบบกฎหมายเยอรมัน โดยแยกภาระหน้าที่ความรับผิดชอบแต่ละองค์คณะให้ชัดเจน และควรนำระบบตุลาการผู้รับผิดชอบสำนวนมาใช้ด้วย

ประการสุดท้าย วิธีพิจารณาความของศาลรัฐธรรมนูญไทย ไม่มีการกำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการทำคำวินิจฉัย การไม่มีการกำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการทำคำวินิจฉัยนั้น หากรอให้คดีถึงที่สุดก่อนแล้วค่อยมีการคุ้มครองชั่วคราวอาจทำให้ผลประโยชน์ของสาธารณะนั้นเสียหายและไม่สามารถเยียวยาได้

5.ปัญหาการขาดวิธีพิจารณาเฉพาะคดี

หากพิจารณาวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญไทยแล้ว อาจกล่าวได้ว่าสิ่งสำคัญสิ่งหนึ่งที่ข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญของไทยขาดคือวิธีพิจารณาเฉพาะคดี เนื่องจากวัตถุ

แห่งคดีและตลอดจนประเด็นที่พิพาทในคดีศาลรัฐธรรมนูญนั้นมีความหลากหลายและแตกต่างกันทั้งในเรื่องของผู้มีสิทธิยื่นคำร้อง, เรื่องของวัตถุแห่งการพิพาท, ระยะเวลาในการคำร้องในคดีแต่ละประเภท การถอนคำร้องเนื้อหาในคำวินิจฉัยและผลของคำวินิจฉัย เป็นต้น ดังนั้นเพื่อประโยชน์สำหรับการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญในการปรับปรุงข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับหลักการและเนื้อหาของคดีแต่ละประเภท ควรมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติวิธีพิจารณาเฉพาะคดีลงในกฎหมายวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญด้วย

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเงื่อนไขและการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญก่อนมีคำวินิจฉัยโดยศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศเยอรมันและออสเตรีย นั้น พบว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญไทยมีข้อบกพร่องจำนวนมากที่จะต้องทำการปรับปรุงแก้ไขใน 2 ส่วนคือ

ส่วนแรกคือการแก้ไขปัญหามาตรานะของกฎหมายวิธีพิจารณาความศาลรัฐธรรมนูญ และองค์กรผู้มีอำนาจในการกำหนดกฎหมายวิธีพิจารณาความศาลรัฐธรรมนูญ โดยการมอบอำนาจให้องค์กรรัฐสภาตรากฎหมายวิธีพิจารณาความของศาลรัฐธรรมนูญเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 269 เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับดังกล่าวได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้ตราข้อกำหนดการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญได้ตราข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาในศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2546 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันและได้ก่อให้เกิดปัญหามากมายตามที่ได้ศึกษามา

สถานะของข้อกำหนดฯ ดังกล่าว จากการศึกษาศึกษาของผู้ศึกษาเมื่อได้ศึกษาเปรียบเทียบกับศาลรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ 2 ประเทศ คือประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันและสาธารณรัฐออสเตรีย พบว่ากฎเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญนั้นรัฐสภาของทั้งเยอรมันและออสเตรียจะเป็นผู้ตรากฎหมายวิธีพิจารณาความ และกฎหมายดังกล่าวมีสถานะอยู่ในระดับพระราชบัญญัติหรือรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎเกณฑ์ที่กำหนดเกี่ยวกับวิธีพิจารณาของศาลานั้นสามารถแบ่งได้เป็น 2 ส่วนคือ ส่วนที่เกี่ยวกับกฎเกณฑ์วิธีพิจารณาทั่วไปสำหรับคดีทุกประเภท และกฎเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาเฉพาะเรื่องสำหรับคดีแต่ละประเภท สำหรับในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรายละเอียดต่าง ๆ ที่เป็นงานบริหารภายในของศาลรัฐธรรมนูญ รัฐสภาจะมอบอำนาจให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้กำหนดขึ้นเอง ซึ่งวิธีพิจารณาความศาลรัฐธรรมนูญในเชิงรูปแบบควรอยู่ในรูปของพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังนั้นในการตรากฎหมายวิธีพิจารณา

ความศาลรัฐธรรมนูญจึงควรจัดทำร่างให้อยู่ในรูปของพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ถูกต้องทั้งในเชิงรูปแบบและหลักการทางกฎหมาย

ส่วนที่สองคือในแง่ของเนื้อหาของกฎหมายวิธีพิจารณาความของศาลรัฐธรรมนูญ โดยเนื้อหาของบทบัญญัติกฎหมายนั้นจะต้องกำหนดรายละเอียดขั้นตอนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญโดยละเอียด รอบคอบและรัดกุม เพื่อให้จุดประสงค์ของการบัญญัติกฎหมายวิธีพิจารณาความสำเร็จคือการควบคุมการใช้ดุลพินิจของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาและวินิจฉัยคดีให้เป็นไปอย่างถูกต้องและยุติธรรม โดยไม่มีการใช้ความเห็นหรือดุลพินิจของตุลาการเองในการพิจารณาคดีวินิจฉัยคดีตามอำเภอใจอย่างที่เป็นปัญหาอยู่

ส่วนของการดำเนินกระบวนการพิจารณานั้น เพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญมีความชัดเจนและรัดกุมในขั้นตอนต่าง ๆ ของการพิจารณาคดีควรมีการกำหนดเนื้อหาของกฎหมายวิธีพิจารณาความศาลรัฐธรรมนูญในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความศาลรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้คือ

1. ส่วนวิธีพิจารณาทั่วไป

ในส่วนนี้ควรมีหลักเกณฑ์ที่จำเป็นในการพิจารณาแบบทั่วไปโดยบทบัญญัติดังกล่าวจะใช้ในการพิจารณากับทุก ๆ คดี โดยควรมีเนื้อหาที่จำเป็นดังต่อไปนี้

- 1.1 เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ
- 1.2 การเริ่มกระบวนการพิจารณา
- 1.3 การรับและตรวจแก้ไขคำร้อง
- 1.4 การถอนคำร้อง, การทิ้งคำร้อง และการปฏิเสธไม่รับคำร้อง
- 1.5 การคัดค้านตุลาการและการห้ามตุลาการเข้าเป็นองค์คณะ
- 1.6 อำนาจศาลในการค้นหาความจริงแห่งคดี
- 1.7 การยื่นบัญชีระบุนุยกาน
- 1.8 การกำหนดวันสืบพยานและการถามพยาน
- 1.9 องค์คณะในการทำคำวินิจฉัยและการกำหนดประเด็นแห่งคดี
- 1.10 การทำคำวินิจฉัย
- 1.11 การคุ้มครองชั่วคราวก่อนมีคำวินิจฉัย
- 1.12 การมอบอำนาจให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจกำหนดขั้นตอนในการดำเนินงาน

ภายในของศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

2. ส่วนวิธีพิจารณาเฉพาะคดี

เนื่องจากคดีในแต่ละประเภทย่อมมีลักษณะของคดีและวัตถุประสงค์แห่งการพิพาทแตกต่างกันไป การกำหนดเพียงแต่วิธีพิจารณาความทั่วไปนั้นไม่เพียงพอและเหมาะสมกับคดีทุกประเภท ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่กฎหมายวิธีพิจารณาความศาลรัฐธรรมนูญจะต้องกำหนดบทบัญญัติให้เหมาะสมกับคดีในแต่ละประเภทโดยในคดีแต่ละประเภทควรมีหัวข้อหรือเนื้อหาของวิธีพิจารณาดังต่อไปนี้คือ

- 2.1 ผู้ร้องหรือผู้มีสิทธิเริ่มคดีในคดีแต่ละประเภท
- 2.2 ผู้ถูกร้องในคดีแต่ละประเภท (ถ้ามี)
- 2.3 ระยะเวลาในการยื่นคำร้องในคดีบางประเภท
- 2.4 เงื่อนไขในการรับคำร้อง
- 2.5 การถอนคำร้องในคดีแต่ละประเภท
- 2.6 เนื้อหาในคำวินิจฉัยและผลของคำวินิจฉัยในคดีแต่ละประเภท เป็นต้น

ในข้อเสนอแนะนี้ ผู้ศึกษาคงจะไม่สามารถอธิบายในรายละเอียดและเนื้อหาของในแต่ละหัวข้อได้เนื่องจากมีรายละเอียดและเนื้อหาจำนวนมากที่จำเป็นจะต้องได้รับการกำหนดในกฎหมายวิธีพิจารณาความศาลรัฐธรรมนูญเกินกว่าที่จะบรรยายได้ครบถ้วนในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ แต่การที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้มีกฎหมายวิธีพิจารณาความที่ดีและครบถ้วนใช้บังคับนั้น ได้ก่อให้เกิดผลของความวุ่นวายในสังคมมากมายจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา ด้วยเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรที่มีความสำคัญมากเนื่องจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นมีผลผูกพันต่อทุกองค์กร ดังนั้นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญได้เป็นองค์กรที่เป็นเสาหลักแห่งความยุติธรรมและสามารถสร้างความสงบสุขให้กับสังคมและองค์กรทุกองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงควรมีบทบัญญัติกฎหมายวิธีพิจารณาความที่มากเพียงพอในการดำเนินกระบวนการพิจารณาอันทำให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถดำรงสถานะของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นองค์กรที่ได้รับการเชิดชูจากนักกฎหมายและประชาชนได้