

**ปัญหาทางกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560**  
**: ศึกษาเฉพาะกรณีเกี่ยวกับการใช้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในทางการเมือง (นิติสงคราม)<sup>1</sup>**

ปกป้อง จุลโมกษ์<sup>2</sup>

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 : ศึกษาเฉพาะกรณีเกี่ยวกับการใช้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในทางการเมือง (นิติสงคราม) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความหมาย แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการใช้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในทางการเมือง (นิติสงคราม) และวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งนำไปสู่การใช้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือทางการเมืองในการทำนิติสงคราม เพื่อวิเคราะห์กฎหมายในการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมในกรณีดังกล่าว ผู้ศึกษาพบว่า แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะรับรองหลักความเป็นอิสระของศาลไว้ แต่กลไกทางกฎหมายในกระบวนการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาที่มีที่มาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ส่งผลต่อความชอบธรรมและความเป็นกลางขององค์กรตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยปัญหาสำคัญทางการเมือง เช่น การยุบพรรคการเมือง และการถอดถอนนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีโดยอาศัยความผิดตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง สถานการณ์ดังกล่าวทำให้ศาลรัฐธรรมนูญขาดความเป็นอิสระ และถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองเพื่อทำนิติสงครามในการกำจัดศัตรูทางการเมืองหรือล้มล้างรัฐบาล โดยอาศัยการตีความกฎหมายอย่างกว้างขวาง ซึ่งไม่สอดคล้องกับทฤษฎีกฎหมายมหาชน และจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขให้สอดคล้องกับหลักนิติรัฐและหลักประชาธิปไตย

ทั้งนี้ การใช้นิติสงครามในประเทศไทยปรากฏบ่อยครั้ง โดยเฉพาะผ่านบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย รวมทั้งปัญหาเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ โดยมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้อย่างกว้างขวาง จนมีลักษณะเป็นองค์กรผูกขาดในการตรวจสอบและตัดสินความถูกต้องของการกระทำทางการเมือง รวมถึงการตีความรัฐธรรมนูญ ผลจากอำนาจดังกล่าว นำไปสู่การใช้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือทางการเมืองในการทำนิติสงครามเพื่อสั่งยุบพรรค

---

<sup>1</sup> บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 : ศึกษาเฉพาะกรณีเกี่ยวกับการใช้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในทางการเมือง (นิติสงคราม) โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ณัฐ สันตาสว่าง และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์จุฑามาศ นิสารัตน์ และรองศาสตราจารย์อรรณพ พจนานรัตน์

<sup>2</sup> นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

การเมืองหรือถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วยความผิดตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง ซึ่งส่งผลกระทบต่อกระบวนการนิติบัญญัติ การเลือกตั้ง และการจัดตั้งรัฐบาล แม้ศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีบทบาทสำคัญในการรักษาความชอบธรรมและเสถียรภาพของระบบกฎหมาย แต่ในหลายกรณีเห็นได้ว่ากระบวนการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญกลับถูกใช้เป็นเครื่องมือเพื่อกำจัดศัตรู หรือฝ่ายตรงข้ามทางการเมือง เช่น การยื่นคำร้องเพื่อยุบพรรคที่มีนโยบายตรงข้ามรัฐบาล ขณะที่พรรคฝ่ายรัฐบาลกลับไม่ได้รับการตรวจสอบในลักษณะเดียวกัน หรือในบางกรณี คำวินิจฉัยของศาลส่งผลกระทบต่อฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งสะท้อนถึงความไม่เป็นกลางและการแทรกแซงกระบวนการทางการเมืองอันขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ<sup>3</sup> คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีทางการเมืองจำนวนมากส่งผลกระทบต่อการเมืองไทยและมีความเชื่อมโยงกับเหตุการณ์สำคัญทางการเมืองซึ่งในบางกรณีประชาชนรู้สึกว่าการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญขาดความเป็นธรรม มีการตีความกฎหมายอย่างกว้างขวาง และถูกใช้เพื่อจุดประสงค์ทางการเมืองมากกว่าการแสวงหาความยุติธรรมตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ลักษณะดังกล่าวสะท้อนการดำเนินงานที่ผิดกฎหมายโดยใช้กระบวนการทางกฎหมายและศาลรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือ ซึ่งจากการศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พบว่ายังคงมีปัญหาทางทฤษฎีและปัญหาทางกฎหมายหลายประการที่นำไปสู่การใช้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือทางการเมือง โดยสามารถสรุปได้ดังนี้

ประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอิสระของสมาชิกวุฒิสภาและผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งนำไปสู่การใช้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือทางการเมือง ตามมาตรา 107 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 วรรคหนึ่งถึงวรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่า

“วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยคน ซึ่งมาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยในการแบ่งกลุ่มต้องแบ่งในลักษณะที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้

การแบ่งกลุ่ม จำนวนกลุ่ม และคุณสมบัติของบุคคลในแต่ละกลุ่ม การสมัครและรับสมัคร หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกกันเอง การได้รับเลือก จำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะพึงมีจากแต่ละกลุ่ม การขึ้นบัญชีสำรอง การเลื่อนบุคคลจากบัญชีสำรองขึ้นดำรงตำแหน่งแทน และมาตรการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้การเลือกกันเองเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้การเลือกตั้งดังกล่าวเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จะกำหนดมิให้ผู้สมัครในแต่ละกลุ่มเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกัน หรือจะกำหนดให้มีการคัดกรองผู้สมัครรับเลือกด้วยวิธีการอื่นใดที่ผู้สมัครรับเลือกมีส่วนร่วมในการคัดกรองก็ได้

<sup>3</sup> ยุทธพร อ้วนเกลี้ยง, นิติศาสตร์การเมือง (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2563), หน้า 158.

การดำเนินการตามวรรคสอง ให้ดำเนินการตั้งแต่ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยในระดับประเทศ”

ประกอบกับ มาตรา 204 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งบัญญัติว่า

“ผู้ได้รับการคัดเลือกหรือสรรหาเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ของวุฒิสภา ในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบผู้ได้รับการสรรหาหรือคัดเลือกรายใด ให้ดำเนินการสรรหาหรือคัดเลือกบุคคลใหม่แทนผู้นั้น แล้วเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไป เมื่อผู้ได้รับการสรรหาหรือคัดเลือกได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาแล้ว ให้เลือกกันเองให้คนหนึ่ง เป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ แล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ ให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ และเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ”

จากบทบัญญัติข้างต้น การกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวน 200 คน ดังกล่าว มีที่มาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม ตามมาตรา 107 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รูปแบบการเลือกตั้งกันเองในลักษณะนี้เปิดช่องให้พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองสามารถกำหนดตัวบุคคลเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งในวุฒิสภาได้โดยผ่านการวางตัวบุคคลที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์เพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา และอาศัยอิทธิพลในการครอบงำผู้ลงคะแนนเสียงในลักษณะการทุจริตการเลือกตั้งหรือฮั้วกันทางการเมืองเพื่อต่อรองผลประโยชน์ ส่งผลให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งได้รับการเลือกตั้งขาดความเป็นกลางและความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้ไม่สามารถดำรงตนให้เป็นกลางในการพิจารณาเรื่องสำคัญทางการเมืองได้ ความไม่เป็นอิสระของสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าว ส่งผลกระทบต่อกระบวนการให้ความเห็นชอบบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และกระบวนการให้ความเห็นชอบบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งวุฒิสภามีบทบาทสำคัญในการกลั่นกรองและให้ความเห็นชอบบุคคลในตำแหน่งดังกล่าวเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งองค์กรเหล่านี้ควรยึดหลักความเป็นกลางและหลักนิติรัฐ<sup>4</sup> แต่ด้วยที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้งหรือเลือกจากกลุ่มอำนาจทางการเมือง สมาชิกวุฒิสภาจึงมีแนวโน้มให้ความเห็นชอบแก่บุคคลที่ตนเห็นว่าเมื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแล้วจะสามารถเอื้อผลประโยชน์ต่อกลุ่มอำนาจทางการเมืองที่สนับสนุนตนเองได้ต่อไป มากกว่าการคำนึงถึงหลักคุณธรรม ความสามารถ หรือความเป็นกลางของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ ซึ่งนำไปสู่ปัญหาเกี่ยวกับความน่าเชื่อถือและความเป็นกลางขององค์กรซึ่งได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา คือ องค์กรอิสระและศาลรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กรซึ่งทำหน้าที่

<sup>4</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, การเมืองกับการจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2562), หน้า 124–126.

ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจรัฐและองค์กรตุลาการที่ควรจะเป็นหลักประกันแห่งความยุติธรรมในระบบรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ การกำหนดให้ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกหรือสรรหาเพื่อดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของวุฒิสภา ตามมาตรา 204 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น ย่อมสะท้อนว่าวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจให้ความเห็นชอบตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสามารถแทรกแซงหรือกำหนดทิศทางการทำงานที่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ เมื่อที่มาของสมาชิกวุฒิสภาขาดความเป็นกลางและความเป็นอิสระและมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาก็ย่อมมีแนวโน้มที่จะสนองตอบต่อพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองที่อยู่เบื้องหลังสมาชิกวุฒิสภาเหล่านั้น ทำให้ขาดความเป็นกลางและความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ดังที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาศาลรัฐธรรมนูญได้ใช้บทบาทและอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการควบคุมและขัดขวางรัฐบาลจากการเลือกตั้งของประชาชนซึ่งสะท้อนถึงการเลือกปฏิบัติต่อรัฐบาลที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากวุฒิสภา

ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอิสระของสมาชิกวุฒิสภาและผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเกิดจากรูปแบบที่มาและการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจให้ความเห็นชอบเพื่อแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว ทำให้เห็นได้ว่า ความไม่เป็นอิสระจากพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองของสมาชิกวุฒิสภาย่อมส่งผลกระทบต่อกระบวนการให้ความเห็นชอบเพื่อแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ทำให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่มีความเป็นอิสระจากวุฒิสภา ส่งผลต่อความเป็นกลางในการพิจารณาเรื่องสำคัญทางการเมือง ทำให้พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองสามารถใช้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือทางการเมืองในการจัดการกับคู่แข่งทางการเมืองผ่านคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่มีผลผูกพันทางกฎหมายสูงและไม่มีกระบวนการอุทธรณ์หรือตรวจสอบคำวินิจฉัย ซึ่งลักษณะเช่นนี้เป็นการบั่นทอนความเป็นกลางและความเป็นอิสระในทุกระดับของระบบถ่วงดุลอำนาจรัฐซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การใช้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือทางการเมืองในการทำนิติสงคราม จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องศึกษาและเปรียบเทียบที่มาและอำนาจของสมาชิกวุฒิสภา รวมทั้งกระบวนการให้ความเห็นชอบเพื่อแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ ซึ่งประสบความสำเร็จในการธำรงไว้ซึ่งความเป็นอิสระของวุฒิสภาและศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อหาข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายของประเทศไทยให้มีความเป็นประชาธิปไตย และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกระบวนการให้ความเห็นชอบเพื่อแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอันเป็นบุคคลในตำแหน่งที่มีบทบาทสำคัญต่อการรักษาไว้ซึ่งหลักนิติรัฐ เพื่อให้วุฒิสภาและศาลรัฐธรรมนูญสามารถทำหน้าที่ได้อย่างอิสระและมีความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ตามเจตนารมณ์และความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ

ประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจสั่งยุบพรรคการเมืองของศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 211 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งบัญญัติว่า

“คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ถือเสียข้างมาก เว้นแต่รัฐธรรมนูญจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น” ประกอบกับวรรคสี่ของมาตราดังกล่าว ซึ่งบัญญัติว่า “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กฤษฎีกา และหน่วยงานของรัฐ”

ประกอบกับ มาตรา 92 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560 ซึ่งบัญญัติว่า

“เมื่อคณะกรรมการมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ ให้ยื่นศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น

(1) กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือ เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

(2) กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(3) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 20 วรรคสอง มาตรา 28 มาตรา 30 มาตรา 36 มาตรา 44 มาตรา 45 มาตรา 46 มาตรา 72 หรือมาตรา 74

(4) มีเหตุอันจะต้องยุบพรรคการเมืองตามที่มีกฎหมายกำหนดเมื่อศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการได้ สิ้นแล้ว มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองใดกระทำการตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น”

จากบทบัญญัติข้างต้น การกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) สามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคการเมืองได้ หากมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองนั้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา 92 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560<sup>5</sup> ซึ่งการกระทำที่เข้าข่ายตามมาตราดังกล่าว มีจำนวนมากหลายกรณีและมีลักษณะการใช้ถ้อยคำอย่างกว้างและสามารถตีความได้หลากหลาย ส่งผลให้เกิดการลงโทษต่อพรรคการเมืองที่ร้ายแรงเกินสมควร อันเป็นการแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองของพรรคการเมืองและประชาชนเกินกว่าความจำเป็น ซึ่งการกระทำของพรรคการเมืองในหลายกรณีเป็นเรื่องที่ไม่ได้มีความร้ายแรงจนถึงขนาดต้องสั่งยุบพรรคการเมือง อีกทั้งการยุบพรรคการเมืองไม่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญที่รับรองหลักเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองและการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองภายใต้ระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้ การขาดความชัดเจนของเหตุในการสั่งยุบพรรคการเมืองตามมาตรา 92 ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญ

<sup>5</sup> สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2560). พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560.

ต้องใช้ดุลพินิจตีความกฎหมาย นำไปสู่ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับขอบเขตและขีดจำกัดทางอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ และส่งผลกระทบต่อความแน่นอนทางกฎหมายหรือนิติฐานะของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดียุบพรรคการเมือง เพราะการใช้อำนาจสั่งยุบพรรคการเมืองของศาลรัฐธรรมนูญเป็นมาตรการทางกฎหมายที่มีความรุนแรงและส่งผลกระทบต่อพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศ การที่เหตุแห่งการสั่งยุบพรรคการเมืองมีความหลากหลายไม่ชัดเจนย่อมเป็นการเปิดโอกาสให้สามารถใช้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือทางการเมืองเพื่อสั่งยุบพรรคการเมืองฝ่ายค้านหรือพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลได้โดยการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ อันอาจนำมาซึ่งการตัดสิทธิทางการเมืองของสมาชิกพรรคการเมืองและทำให้ต้องสูญเสียบุคลากรทางการเมืองที่มีความรู้ความสามารถ อีกทั้งในการพิจารณาวินิจฉัยและสั่งยุบพรรคการเมืองของศาลรัฐธรรมนูญในประเทศไทย ตามมาตรา 211 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น กำหนดให้ใช้เกณฑ์เสียงข้างมากธรรมดาในการตัดสิน ส่งผลให้ศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจสั่งยุบพรรคการเมืองได้โดยง่ายผ่านมติเสียงข้างมากขององค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยที่ไม่จำเป็นต้องใช้มติเสียงข้างมากพิเศษ<sup>6</sup> หรือมติเอกฉันท์ขององค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้เกิดข้อโต้แย้งในเรื่องของความเห็นภายในขององค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และทำให้พรรคการเมืองต่าง ๆ สามารถถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองได้ง่าย ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจสั่งยุบพรรคการเมืองของศาลรัฐธรรมนูญจึงส่งผลให้พรรคการเมืองในประเทศไทยไม่มีเสถียรภาพเพียงพอสำหรับการพัฒนาไปเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความมั่นคงเหมือนกับพรรคการเมืองของต่างประเทศ จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาและหาแนวทางแก้ไขปรับปรุงหลักเกณฑ์การวินิจฉัยคดียุบพรรคการเมืองของศาลรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพทางการเมือง รวมทั้งเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองอันเป็นหลักการสากล เพื่อส่งเสริมความเข้มแข็งของระบบพรรคการเมืองซึ่งเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (Parliamentary Democracy)<sup>7</sup> และป้องกันไม่ให้มีการใช้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือทางการเมืองในการสั่งยุบพรรคการเมืองได้โดยง่ายผ่านการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ประการที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจถอดถอนนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีด้วยความผิดตามมาตราฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงของศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 219 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งบัญญัติว่า

“ให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นใช้บังคับแก่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้า

<sup>6</sup> เสียงข้างมากพิเศษ หรือเสียงข้างมากเด็ดขาด หมายถึง การได้คะแนนเสียงมากกว่าผู้อื่น และเกินกว่ากึ่งหนึ่ง หรือได้คะแนน 2 ใน 3 ของคะแนนเสียงทั้งหมด

<sup>7</sup> รูปแบบการปกครองที่รัฐบาลได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร โดยทั่วไปไปประชุมแห่งรัฐ เช่น กษัตริย์ หรือ ประธานาธิบดี จะไม่ได้เป็นผู้ใช้อำนาจบริหารโดยตรง แต่จะมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาล ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากเสียงข้างมากในสภา

หน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ ทั้งนี้ มาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าวต้องครอบคลุมถึงการรักษาเกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ และต้องระบุให้ชัดแจ้งด้วยการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมใดมีลักษณะร้ายแรง

ในการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่ง ให้รับฟังความคิดเห็นของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย และเมื่อประกาศใช้บังคับแล้วให้ใช้บังคับแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีด้วย แต่ไม่ห้ามสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะรัฐมนตรีที่จะกำหนดจริยธรรมเพิ่มขึ้นให้เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ของตน แต่ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับมาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่ง และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

จึงมีการประกาศใช้มาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พุทธศักราช 2561 ซึ่งบัญญัติว่า “อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 219 ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ จึงร่วมกันจัดทำมาตรฐานซึ่งได้รับฟังความคิดเห็นของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี ประกอบแล้ว โดยผู้ศึกษาจะขอกว่าถึงเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

หมวด 1 มาตรฐานจริยธรรมอันเป็นอุดมการณ์

ข้อ 5 ต้องยึดมั่นและธำรงไว้ซึ่งการปกครองระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ข้อ 6 ต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย บูรณภาพ แห่งอาณาเขตและเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย เกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ ความมั่นคงของรัฐและความสงบเรียบร้อยของประชาชน

ข้อ 7 ต้องถือผลประโยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน

ข้อ 8 ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ไม่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ เพื่อตนเองหรือผู้อื่น หรือมีพฤติการณ์ที่รู้เห็นหรือยินยอมให้ผู้อื่นใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ

ข้อ 9 ต้องไม่ขอ ไม่เรียก ไม่รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดในประการที่อาจทำให้กระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติหน้าที่

ข้อ 10 ต้องไม่รับของขวัญของกำนัล ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด เว้นแต่เป็นการรับจากการให้โดยธรรมจรรยา และการรับที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับให้รับได้

หมวด 4 การฝ่าฝืนและไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม

ข้อ 27 การฝ่าฝืนและไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมในหมวด 1 ให้ถือว่า มีลักษณะร้ายแรง...” ประกอบกับ มาตรา 82 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งบัญญัติว่า

“สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าสมาชิกภาพของ

สมาชิกคนใดคนหนึ่งแห่งสถานนั้นสิ้นสุดลง... และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับคำร้อง ส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้นั้นสิ้นสุดลงหรือไม่ และตามวรรคสองของมาตราดังกล่าว ซึ่งบัญญัติว่า “เมื่อได้รับเรื่องไว้พิจารณา หากปรากฏเหตุอันควรสงสัยว่าสมาชิกผู้ถูกร้องมีกรณีตามที่ถูกร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้สมาชิกผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย... ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่...” และวรรคสี่ของมาตราดังกล่าว ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาคนใดคนหนึ่งมีเหตุสิ้นสุดลงตามวรรคหนึ่ง ให้ส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามวรรคหนึ่งได้ด้วย”

รวมทั้ง ตามมาตรา 170 วรรคหนึ่ง (4) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น บัญญัติว่า “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 160” รวมทั้งในวรรคสามของมาตราดังกล่าว ซึ่งบัญญัติว่า “ให้นำความในมาตรา 82 มาใช้บังคับแก่การสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีตาม (2) (4) หรือ (5) หรือวรรคสอง โดยอนุโลม เพื่อประโยชน์แห่งการนี้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ด้วย”

ซึ่งมาตรา 160 (5) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติว่า “รัฐมนตรีต้องไม่มีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง”

ทั้งนี้ ตามมาตรา 167 วรรคหนึ่ง (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา 170”

จากบทบัญญัติข้างต้น การกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระเป็นผู้จัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรของตนเอง รวมถึงนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น ๆ โดยมีสาระสำคัญว่า หากบุคคลใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง จะต้องถูกดำเนินการตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ประการหนึ่งคือ ต้องไม่มีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ทั้งนี้ ตามมาตรา 170 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้ ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม และกำหนดให้นำความใน มาตรา 82 มาใช้บังคับแก่การสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีกรณีขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามด้วย กลไกของกฎหมายดังกล่าวเปิดทางให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสามารถวินิจฉัยความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีว่าสิ้นสุดลงหรือไม่ กรณีมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงได้ โดยผ่านการเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งอาจทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีต้องสิ้นสุดลง หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า



นายกรัฐมนตรีหรือและคณะรัฐมนตรีมีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง และอาจส่งผลทำให้คณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งไปทั้งคณะตามมาตรา 167 วรรคหนึ่ง (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ หากเป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลง ซึ่งเป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและโครงสร้างทางการเมืองการปกครองของประเทศอย่างร้ายแรง โดยในปัจจุบันปรากฏข้อเท็จจริงว่า นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีได้ถูกศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง และต้องพ้นจากตำแหน่ง เช่น กรณีของอดีตนายกรัฐมนตรีท่านหนึ่งซึ่งถูกศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเพราะแต่งตั้งบุคคลซึ่งเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามเป็นรัฐมนตรี ทำให้คณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งไปทั้งคณะ ตัวอย่างดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาของการตีความบทบัญญัติเกี่ยวกับความผิดตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงที่ขาดขอบเขตอันชัดเจนแน่นอน ด้วยเหตุนี้ อำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยอาศัยมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงกลายเป็นเครื่องมือในการจัดการกับศัตรูทางการเมืองภายใต้ศรับของกระบวนการยุติธรรม ซึ่งขัดต่อหลักความได้สัดส่วน และหลักการแบ่งแยกอำนาจ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการยกเลิก แก้ไขปรับปรุง หรือกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรฐานทางจริยธรรมที่มีความชัดเจน โดยศึกษากฎหมายและแนวทางของต่างประเทศเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศไทย เพื่อป้องกันการนำมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงมาใช้ในลักษณะเลือกปฏิบัติ หรือแอบแฝงใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองผ่านคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ดังนั้นแล้วเพื่อรักษาความเป็นกลางและความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไขกระบวนการให้ความเห็นชอบผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสั่งยุบพรรคการเมืองและมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อจำกัดอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการสั่งยุบพรรคการเมืองและการถอดถอนนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีด้วยความผิดตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ไม่ให้เกิดการใช้อำนาจดังกล่าวโดยศาลรัฐธรรมนูญอย่างกว้างขวางผ่านการตีความรัฐธรรมนูญในนามของการพิทักษ์รัฐธรรมนูญ จนเป็นอันตรายต่อเสถียรภาพทางการเมืองและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจรัฐ ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอิสระของสมาชิกวุฒิสภาและผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งนำไปสู่การใช้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือทางการเมือง ผู้ศึกษาเห็นว่า สมาชิกวุฒิสภาควรมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนผ่านกลไกการเลือกตั้งทางอ้อม ซึ่งแตกต่างจากที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในการทำหน้าที่เป็นองค์กรถ่วงดุลและตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจรัฐ และต้องตัดอำนาจของวุฒิสภาในการให้ความเห็นชอบเพื่อแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยเปลี่ยนเป็นการให้ความเห็นชอบโดยสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง ด้วยมติเสียงข้างมากพิเศษ เช่น 2 ใน 3 แทน โดยกำหนดให้มีกระบวนการถ่วงดุลอำนาจกันภายในฝ่ายนิติบัญญัติระหว่าง

สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา รวมทั้งถ่วงดุลอำนาจกับฝ่ายบริหารผ่านการให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสร้างกระบวนการฉันทามติ จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

เดิม มาตรา 107 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติว่า “วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยคน ซึ่งมาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยในการแบ่งกลุ่มต้องแบ่งในลักษณะที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้

การแบ่งกลุ่ม จำนวนกลุ่ม และคุณสมบัติของบุคคลในแต่ละกลุ่ม การสมัครและรับสมัคร หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกกันเอง การได้รับเลือก จำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะพึงมีจากแต่ละกลุ่ม การขึ้นบัญชีสำรอง การเลื่อนบุคคลจากบัญชีสำรองขึ้นดำรงตำแหน่งแทน และมาตรการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้การเลือกกันเองเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้การเลือกตั้งกล่าวเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จะกำหนดมิให้ผู้สมัครในแต่ละกลุ่มเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกัน หรือจะกำหนดให้มีการคัดกรองผู้สมัครรับเลือกด้วยวิธีการอื่นใดที่ผู้สมัครรับเลือกมีส่วนร่วมในการคัดกรองก็ได้

การดำเนินการตามวรรคสอง ให้ดำเนินการตั้งแต่ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยในระดับประเทศ”

ขอเสนอแนะให้เพิ่มเติมเป็น มาตรา 107 “วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยคน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยคณะผู้เลือกตั้ง ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วราชอาณาจักร ได้แก่ นายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น และบุคคลซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในระดับท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้คำนึงถึงความหลากหลายทางสังคม และความรู้ความสามารถของผู้สมัคร

วิธีการเลือกตั้ง การเสนอชื่อ การสมัครรับเลือก จำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่พึงมีจากแต่ละพื้นที่ หลักเกณฑ์และวิธีการคัดกรองผู้สมัคร การดำเนินการเลือกตั้ง การขึ้นบัญชีสำรอง และการเลื่อนบุคคลจากบัญชีสำรองขึ้นดำรงตำแหน่งแทน ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้การเลือกตั้งกล่าวเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จะกำหนดให้มีคณะกรรมการอิสระซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลการเลือกตั้งตามวรรคหนึ่งก็ได้”

เดิม มาตรา 204 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติว่า “ผู้ได้รับการคัดเลือกหรือสรรหาเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบผู้ได้รับการสรรหาหรือคัดเลือกรายใด ให้ดำเนินการสรรหา หรือคัดเลือกบุคคล

ใหม่แทนผู้นั้น แล้วเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไป เมื่อผู้ได้รับการสรรหาหรือคัดเลือกได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาแล้ว ให้เลือกกันเองให้คนหนึ่ง เป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ แล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ ให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญ และตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ และเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ”

ขอเสนอแนะให้เพิ่มเติมเป็น มาตรา 204 “ผู้ได้รับการคัดเลือกหรือสรรหาเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่ให้ความเห็นชอบผู้ได้รับการสรรหาหรือคัดเลือกรายใด ให้ส่งรายชื่อผู้ได้รับการสรรหาหรือคัดเลือกรายนั้นไปยังวุฒิสภา หากวุฒิสภาเห็นชอบกับสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ให้ดำเนินการสรรหา หรือคัดเลือกบุคคลใหม่แทนผู้นั้น แล้วเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไป ในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบกับสภาผู้แทนราษฎรให้ส่งรายชื่อผู้ได้รับการสรรหาหรือคัดเลือกรายนั้นพร้อมความเห็นของวุฒิสภา ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบอีกครั้ง การพิจารณาสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นที่สุด เมื่อผู้ได้รับการสรรหาหรือคัดเลือกได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้เลือกกันเองให้คนหนึ่ง เป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ แล้วแจ้งผลให้ประธานจากสภาผู้แทนราษฎรทราบ ให้ประธานจากสภาผู้แทนราษฎรนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ”

2. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจตั้งยุบพรรคการเมืองของศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ศึกษาเห็นว่า เพื่อเพิ่มความปลอดภัยในการทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะในคดียุบพรรคการเมืองควรให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญถือเสียงข้างมากพิเศษ เพื่อลดข้อโต้แย้งภายในองค์กรตุลาการในการรับฟังความเห็นตามมติเสียงข้างน้อยและทำให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งถูกยุบพรรคได้ยาก สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยและสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มของประชาชน รวมทั้งจำกัดอำนาจตั้งยุบพรรคการเมืองของศาลรัฐธรรมนูญให้สามารถกระทำได้เฉพาะกรณีที่พรรคการเมืองมีพฤติกรรมเป็นภัยต่อระบอบประชาธิปไตยหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐอย่างร้ายแรง โดยยึดหลักความจำเป็นและความได้สัดส่วน รวมทั้งต้องมีหลักฐานชัดเจนว่าพรรคการเมืองมีการดำเนินกิจกรรมที่เป็นภัยที่เป็นจริงและร้ายแรงต่อระบอบประชาธิปไตยตามแนวคิดประชาธิปไตยที่มีภูมิคุ้มกัน จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

เดิม มาตรา 211 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติว่า “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ถือเสียงข้างมาก เว้นแต่รัฐธรรมนูญจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น”

ขอเสนอแนะให้เพิ่มเติมเป็น มาตรา 211 วรรคสอง “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ถือเสียงข้างมากพิเศษ เว้นแต่รัฐธรรมนูญจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น”

เดิม มาตรา 92 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560 บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ ให้ยื่นศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น

(1) กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือ เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญ

(2) กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรง เป็นประมุข

(3) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 20 วรรคสอง มาตรา 28 มาตรา 30 มาตรา 36 มาตรา 44 มาตรา 45 มาตรา 46 มาตรา 72 หรือมาตรา 74

(4) มีเหตุอันจะต้องยุบพรรคการเมืองตามที่มีกฎหมายกำหนด

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการไต่สวนแล้ว มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองกระทำการ ตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของ คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น”

ขอเสนอแนะให้เพิ่มเติมเป็น มาตรา 92 “เมื่อคณะกรรมการมีหลักฐานแน่ชัดว่าพรรคการเมืองใด กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ให้ยื่นศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น

(1) กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือ เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญ

(2) กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรง เป็นประมุข”

ทั้งนี้ ให้ยกเลิกบทบัญญัติมาตรา 211 วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งบัญญัติว่า “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กฤษฎีกา และหน่วยงานของรัฐ” การยกเลิกบทบัญญัติมาตรา 211 วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อลดการแทรกแซงฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายตุลาการ สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักการถ่วงดุลอำนาจในระบบรัฐสภา รวมทั้งลดการเกิดภาวะ ช่องว่างทางกฎหมาย (Legal vacuum) จากการกำหนดให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นที่สุดและมีผล ผูกพันทุกองค์กรของรัฐโดยไม่มีช่องทางใดในการตรวจสอบหรือถ่วงดุลอำนาจของคำวินิจฉัย

3. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจถอดถอนนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีด้วยความผิดตามมาตรฐานทาง จริยธรรมอย่างร้ายแรงของศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ศึกษาเห็นว่า กระบวนการถอดถอนนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีควรกลับมาใช้กลไกทางรัฐสภาผ่านการลงมติไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญ เพื่อรักษา ดุลยภาพระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติตามหลักการถ่วงดุลอำนาจในระบบรัฐสภา และยกเลิกไม่ให้มี

การนำมาตรฐานทางจริยธรรมมาใช้ถอดถอนนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีได้โดยตรงซึ่งขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ และลดการแทรกแซงจากฝ่ายตุลาการ โดยแก้ไขให้การพิจารณาสมาชิกภาพของสมาชิกสภาและคุณสมบัติของรัฐมนตรีเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อป้องกันความไม่มั่นคงทางการเมืองจากการสั่งหยุดปฏิบัติหน้าที่โดยไม่มีแผนรองรับ จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

เดิม มาตรา 82 วรรคหนึ่ง และวรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าสมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งแห่งสภานั้นสิ้นสุดลง... และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับคำร้อง ส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้นั้นสิ้นสุดลงหรือไม่ และวรรคสี่ ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาคนใดคนหนึ่งมีเหตุสิ้นสุดลงตามวรรคหนึ่ง ให้ส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามวรรคหนึ่งได้ด้วย”

ขอเสนอแนะให้เพิ่มเติมเป็น มาตรา 82 วรรคหนึ่ง “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าสมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งแห่งสภานั้นสิ้นสุดลง... และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับคำร้องตั้งคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยตามวรรคหนึ่ง” และวรรคสี่ “ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาคนใดคนหนึ่งมีเหตุสิ้นสุดลงตามวรรคหนึ่ง ให้ส่งเรื่องมายังประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นสังกัดเพื่อวินิจฉัยตามวรรคหนึ่งได้ด้วย”

เดิม มาตรา 170 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติว่า “ให้นำความในมาตรา 82 มาใช้บังคับแก่การสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีตาม (2) (4) หรือ (5) หรือวรรคสอง โดยอนุโลม เพื่อประโยชน์แห่งการนี้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ด้วย”

ขอเสนอแนะให้เพิ่มเติมเป็น มาตรา 170 วรรคสาม “ให้นำความในมาตรา 82 มาใช้บังคับแก่การสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีตามมาตรา 160 โดยอนุโลม เพื่อประโยชน์แห่งการนี้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจส่งเรื่องให้รัฐสภาวินิจฉัยได้ด้วย”

ทั้งนี้ ให้ยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรฐานทางจริยธรรม และให้กระบวนการถอดถอนนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีกลับมาอาศัยกลไกทางรัฐสภา ด้วยการลงมติไม่ไว้วางใจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เพื่อรักษาดุลยภาพระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ และป้องกันไม่ให้มีการนำมาตรฐานทางจริยธรรมมาใช้ถอดถอนนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีได้ โดยตรงซึ่งขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ และให้ยกเลิกมาตรา 82 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งบัญญัติว่า “เมื่อได้รับเรื่องไว้พิจารณา หากปรากฏเหตุอันควรสงสัยว่าสมาชิกผู้ถูกร้องมีกรณีตามที่ถูกร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้สมาชิกผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย...”

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่...” เพื่อป้องกันความไม่มั่นคงทางการเมืองจากการให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญตั้งหยุดปฏิบัติหน้าที่โดยไม่มีแผนรองรับ รวมทั้งให้ยกเลิกมาตรา 160 (5) ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐมนตรีต้องไม่มีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง” เพื่อไม่ให้นำมาใช้เป็นเหตุผลในการขอลดถอนนายกรัฐมนตรี้และคณะรัฐมนตรี

## เอกสารอ้างอิง

- ไกรฤกษ์ นานา. การเมืองการปกครองไทยในมิติรัฐธรรมนูญ. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), หน้า 242.
- ชัยวัฒน์ คุประตกุล. ประวัติศาสตร์การเมืองการปกครอง. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), หน้า 175–178.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. รัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปประเทศ. (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2561).
- พิเชษฐ พันธุ์วิชาติกุล. “นิติสงคราม: การใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือทางยุทธศาสตร์การเมือง”. วารสารกฎหมายมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปีที่ 49 ฉบับที่ 1 (2563), หน้า 119.
- ยุทธพร อุณหะลิ้ง. นิติศาสตร์การเมือง. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2563).
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. “บทวิพากษ์การได้มาของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560”.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. การเมืองกับการจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ. (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2562), หน้า 124–126.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2560). พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560.