

ปัญหาทางโครงสร้างและกลไกการตรวจสอบศาลรัฐธรรมนูญไทย ภายใต้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560¹

นิธิวัชร สุทธิพิศาลบุตร²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาทางโครงสร้างและกลไกการตรวจสอบศาลรัฐธรรมนูญไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยอิงจากหลักความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีสากล และองค์ประกอบที่สำคัญเกี่ยวกับหลักความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการ รวมถึงศึกษาเปรียบเทียบหลักการแนวคิดและบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับหลักความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรที่มีฐานะเทียบเท่ากับศาลรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมัน ประเทศออสเตรเลีย และประเทศฝรั่งเศส เพื่อนำมาวิเคราะห์ถึงมุมมองทางโครงสร้างและกลไกการตรวจสอบศาลรัฐธรรมนูญไทย ซึ่งจากการศึกษาได้พบว่ารัฐธรรมนูญของประเทศไทยฉบับต่าง ๆ นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะได้มีการบัญญัติรับรองหลักความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจน

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้ทำการศึกษาปัญหาทางกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พบว่ายังมีปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อหลักความเป็นอิสระและการปฏิบัติหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญอยู่หลายประการ ดังนี้

ประการแรก คือ ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติและโครงสร้างของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 200³ การกำหนดที่มาและองค์ประกอบของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญยังคงมีข้อจำกัดที่ส่งผลกระทบต่อหลักความเป็นอิสระและความชอบธรรมของสถาบันตุลาการรัฐธรรมนูญ โดยศาลประกอบด้วยตุลาการจำนวน 9 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากบุคคลที่มาจากสองกลุ่มหลัก ได้แก่ ตุลาการจากสายศาลยุติธรรมและศาลปกครองจำนวน 5 คน และผู้ทรงคุณวุฒิจากสาขาต่าง ๆ จำนวน 4 คน กลไกดังกล่าวแม้สะท้อนความพยายามในการสร้างความหลากหลายทางวิชาชีพและคุณสมบัติผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งกฎหมายได้เปิดกว้างให้มาจากหลายสาขา เช่น นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ การบริหาร หรือสาขาอื่นที่เห็นสมควร แม้มีเจตนารมณ์เพื่อเพิ่มมิติทางความคิด แต่ในทางปฏิบัติกลับก่อให้เกิดปัญหาความไม่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของภารกิจศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาททางกฎหมายมหาชนโดยตรง การมีตุลาการที่

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาทางโครงสร้างและกลไกการตรวจสอบศาลรัฐธรรมนูญไทย ภายใต้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปวีศร เลิศธรรมเทวี และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์พัฒนา เรือนใจดี และรองศาสตราจารย์ ดร.ปรีดา โชติมานนท์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 200

มิได้มีพื้นฐานทางนิติศาสตร์หรือรัฐศาสตร์ จึงอาจกระทบต่อความลึกซึ้งในการตีความและให้เหตุผลเชิงนิติปรัชญา ทำให้คำวินิจฉัยขาดน้ำหนักทางวิชาการและอาจถูกวิพากษ์วิจารณ์ในทางสาธารณะได้ นอกจากนี้ โครงสร้างจำนวนตุลาการเพียง 9 คน ยังถือว่าน้อยเกินไปเมื่อเทียบกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ครอบคลุมทั้งการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย การวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างองค์กรรัฐ และการพิจารณาคดีที่มีผลทางการเมืองและสังคมระดับชาติ ซึ่งล้วนต้องอาศัยการวิเคราะห์เชิงลึกในหลายมิติ การมีตุลาการจำนวนน้อยทำให้กระบวนการวินิจฉัยขาดความหลากหลายทางความคิด (diversity of reasoning) และลดกลไกถ่วงดุลภายใน (internal check and balance) อันอาจนำไปสู่การรวมศูนย์ทางความคิดของตุลาการบางกลุ่ม จะเห็นได้ว่าระบบของไทยยังขาดทั้งความหลากหลายทางสถาบันและความเข้มแข็งทางวิชาชีพ เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่กระทบต่อทั้งหลักความเป็นอิสระของตุลาการ (Judicial Independence) หลักความชอบธรรมเชิงสังคม (Social Legitimacy) และหลักนิติรัฐ (Rule of Law) ในระยะยาวของระบอบรัฐธรรมนูญไทย

ประการที่สอง คือ ปัญหาความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

จากผลการศึกษาพบว่า แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 188⁴ จะบัญญัติรับรองหลักความเป็นอิสระของตุลาการ ไว้อย่างชัดเจน เพื่อคุ้มครองมิให้การพิจารณาพิพากษาคดีจากการถูกแทรกแซงจากอำนาจอื่น แต่ในทางปฏิบัติยังคงปรากฏปัจจัยหลายประการที่ส่งผลกระทบต่อ “ภาพลักษณ์ความเป็นกลางของตุลาการ” โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการดำรงตำแหน่งภายนอกองค์กร และการเข้าร่วมหลักสูตรอบรมร่วมกับบุคคลภายนอก ซึ่งเป็นช่องทางให้เกิดอิทธิพลทางสังคมหรือความสัมพันธ์ส่วนบุคคลที่อาจกระทบต่อความเชื่อมั่นของสาธารณชน ในประเด็นแรก การอนุญาตให้ผู้พิพากษาหรือตุลาการสามารถดำรงตำแหน่งภายนอกองค์กร เช่น นายกสภามหาวิทยาลัย หรือกรรมการในหน่วยงานของรัฐ ถือเป็นการขัดกันแห่งตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญในระบบนิติรัฐ อันมีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันการซ่อนทับทางอำนาจและผลประโยชน์ทับซ้อนในฝ่ายตุลาการ กรณีนี้ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่ประเทศไทยต้องมีบทบัญญัติหรือข้อบังคับห้ามการดำรงตำแหน่งภายนอกโดยเด็ดขาด เว้นแต่ในกรณีของงานวิชาการ เพื่อธำรงความเป็นอิสระและเสริมสร้างความเชื่อมั่นเชิงสถาบันต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในประเด็นที่สอง การเปิดให้ภาคเอกชน นักธุรกิจ หรือข้าราชการจากหน่วยงานอื่น เข้าร่วมอบรมกับผู้พิพากษาและตุลาการ แม้วัตถุประสงค์ของการอบรมจะเป็นการพัฒนาองค์ความรู้ แต่ในทางกลับกันกลับสร้างความเสี่ยงเชิงจริยธรรมต่อภาพลักษณ์แห่งความเป็นกลาง เพราะอาจเกิดความสัมพันธ์ส่วนบุคคลหรือการแอบอ้างอิทธิพลในทางมิชอบ การเปิดให้บุคคลภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมกับองค์กรตุลาการ จึงเป็นการบั่นทอนความเป็นอิสระของตุลาการในเชิงโครงสร้าง

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 188

ประการที่สาม คือ ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ระบบการควบคุมและตรวจสอบตุลาการศาลรัฐธรรมนูญภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังมีข้อจำกัดสำคัญหลายประการ แม้รัฐธรรมนูญจะได้ออกแบบกลไกการสรรหาและแต่งตั้งตุลาการ รวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบโดยองค์กรอิสระ เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เพื่อคานอำนาจภายในระบบ แต่ในทางปฏิบัติ เห็นว่ากลไกเหล่านี้ยังไม่สามารถสร้างสมดุลระหว่าง “หลักความเป็นอิสระของตุลาการ” กับ “หลักความรับผิดชอบต่อสาธารณะ” ได้อย่างแท้จริง ในประเด็นที่หนึ่ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 203⁵ ปัญหาสำคัญอยู่ที่กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งยังขาดความยืดหยุ่นกับประชาชนอย่างเพียงพอ อันเนื่องมาจากองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาที่มาจากองค์กรตุลาการและองค์กรอิสระเป็นส่วนใหญ่ (3 ใน 5) ขณะที่ผู้แทนจากสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนโดยตรง มีสัดส่วนเพียง 2 ใน 5 เท่านั้น ส่งผลให้กระบวนการสรรหาอยู่ในลักษณะ “การควบคุมกันเองภายในองค์กรตุลาการ” (Self-Regulation) ซึ่งอาจนำไปสู่การรวมศูนย์อำนาจและลดทอนความชอบธรรมทางประชาธิปไตยของศาลรัฐธรรมนูญ ขณะเดียวกันวุฒิสภาผู้ให้ความเห็นชอบตุลาการ ตามมาตรา 204⁶ ก็ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง อีกทั้งยังมีปัญหาในเรื่องความไม่เป็นกลางอันเกิดจากการถูกแทรกแซงโดยพรรคการเมืองในการให้ความเห็นชอบบุคคลที่จะได้รับการสรรหาและแต่งตั้งในตำแหน่งที่สำคัญ เช่น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ยิ่งตอกย้ำให้เห็นถึงปัญหาความชอบธรรมเชิงโครงสร้าง ซึ่งกระทบต่อความเชื่อมั่นของสังคมต่อศาลรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กรพิทักษ์รัฐธรรมนูญ

ในประเด็นที่สอง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234⁷ เป็นการบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นผู้ไต่สวนและตรวจสอบตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่ถูกลงโทษว่ากระทำความผิดวินัยหรือฝ่าฝืนจริยธรรม ถือเป็นกลไกที่เปิดโอกาสให้การตรวจสอบศาลเกิดขึ้นได้ในทางหลักการ แต่ในทางปฏิบัติ กลับมีความเสี่ยงต่อการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง เนื่องจากที่มาของกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับการแต่งตั้งและเห็นชอบจากวุฒิสภาที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน จึงทำให้ความเป็นอิสระขององค์กรตรวจสอบถูกตั้งคำถาม และส่งผลให้การตรวจสอบตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดย ป.ป.ช. อาจถูกมองว่าเป็นการตรวจสอบโดยองค์กรที่มีที่มาทางการเมือง ซึ่งขัดกับหลักการพื้นฐานของความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการ ซึ่งกลไกการตรวจสอบในลักษณะดังกล่าวอาจก่อให้เกิดผลกระทบเชิงโครงสร้างต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการ แม้การตรวจสอบจะมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ แต่การที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบขององค์กรภายนอกที่มีความเชื่อมโยงกับการเมือง อาจก่อให้เกิดแรงกดดันทางการเมือง ตุลาการอาจต้องคำนึงถึงผลกระทบทางการเมืองหรือการถูกร้องเรียน

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 203

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 204

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234

ภายหลังการวินิจฉัยคดีที่มีความอ่อนไหวทางการเมือง ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวขัดกับหลักความเป็นอิสระในทางเนื้อหา (substantive independence) ที่กำหนดให้ตุลาการสามารถวินิจฉัยคดีได้โดยปราศจากแรงกดดันหรืออิทธิพลจากภายนอก การให้อำนาจองค์กรภายนอกที่มีรากฐานเชิงการเมืองเข้ามาตรวจสอบตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จึงเสี่ยงต่อการบั่นทอนหลักการแบ่งแยกอำนาจ และอาจทำให้ฝ่ายการเมืองมีอิทธิพลทางอ้อมต่อกระบวนการยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ โดยสรุป ปัญหากลไกการตรวจสอบตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดย ป.ป.ช. มิได้อยู่ที่การตรวจสอบในตัวของมันเอง หากแต่อยู่ที่การออกแบบกลไกที่ยังไม่สามารถสร้างสมดุลระหว่างความเป็นอิสระของตุลาการกับความรับผิดชอบได้อย่างเหมาะสม ซึ่งส่งผลกระทบต่อทั้งในเชิงโครงสร้าง เชิงการปฏิบัติ และเชิงความชอบธรรมของศาลรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560

ดังนั้นแล้ว เพื่อให้หลักความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญได้รับการคุ้มครองอย่างเป็นรูปธรรม และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงมีความจำเป็นต้องพิจารณาปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยมุ่งเสริมสร้างหลักประกันเชิงโครงสร้างและกลไกการตรวจสอบที่ไม่กระทบต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติและโครงสร้างของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

1.1 ปรับปรุงคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิในการสรรหาเป็นตุลาการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 200 (3) (4) และ (5) ควรมีการปรับแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งจะได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะในส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิประเภทวิชาการ ให้จำกัดเฉพาะผู้ที่สำเร็จการศึกษาในสองสาขาหลัก ได้แก่ สาขานิติศาสตร์และสาขารัฐศาสตร์ ทั้งนี้ ผู้สมัครควรเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยไม่น้อยกว่า 5 ปี และมีผลงานวิชาการที่ได้รับการยอมรับในวงวิชาชีพการกำหนดคุณวุฒิเช่นนี้จะช่วยให้ผู้ดำรงตำแหน่งมีพื้นฐานความรู้ ความเข้าใจ และศักยภาพในการวินิจฉัยปัญหาทางรัฐธรรมนูญได้อย่างลึกซึ้ง สอดคล้องกับหลักกฎหมายมหาชนและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ อีกทั้งยังเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับระบบคุณสมบัติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในประเทศออสเตรเลีย ซึ่งให้ความสำคัญกับความเชี่ยวชาญทางวิชาการอย่างสูง

1.2 ควรพิจารณาเพิ่มโครงสร้างจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 200 ที่ระบุไว้ให้มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 9 คน เป็นจำนวน 15 คน ตามแบบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเคยกำหนดไว้ในมาตรา 255 ดังนี้ “ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่งและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีกสิบสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากบุคคลดังต่อไปนี้

(1) ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวนห้าคน

(2) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด โดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวนสองคน

(3) ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ ซึ่งได้รับเลือกตามมาตรา ๒๕๗ จำนวนห้าคน

(4) ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์ ซึ่งได้รับเลือกตามมาตรา ๒๕๗ จำนวนสามคน

ให้ผู้ได้รับเลือกตามวรรคหนึ่ง ประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญแล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ...” เพื่อให้มีองค์คณะวินิจฉัยที่หลากหลายมากขึ้น ทั้งในด้านวิชาชีพ ประสบการณ์ และมุมมองทางกฎหมาย การเพิ่มจำนวนตุลาการจะช่วยให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลกันภายในองค์กร (Internal Check and Balance) รวมทั้งลดความเสี่ยงที่อำนาจการตัดสินใจจะกระจุกตัวอยู่ในมือของตุลาการบางราย นอกจากนี้ ยังเป็นการส่งเสริมให้กระบวนการพิจารณาคดีให้มีความรอบคอบและเป็นธรรมยิ่งขึ้น โดยสามารถจัดองค์คณะพิจารณาคดีเฉพาะด้านได้ตามประเภทของคดีได้อีกด้วย

2. ปัญหาความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

2.1 จากการศึกษาพบว่า การอนุญาตให้ผู้พิพากษาหรือตุลาการสามารถดำรงตำแหน่งในองค์กรภายนอก เช่น การเป็นนายกสมาคมมหาวิทยาลัย หรือกรรมการในหน่วยงานของรัฐ แม้จะเป็นการทำหน้าที่ทางวิชาการหรือสาธารณะ แต่ในทางปฏิบัติย่อมทำให้เกิดความเสี่ยงต่อความขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) และอาจก่อให้เกิดข้อสงสัยในความเป็นกลางและความเป็นอิสระของตุลาการได้ โดยเฉพาะเมื่อองค์กรนั้นอาจมีส่วนได้เสียหรือเป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาคดีภายหลัง ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นควรเสนอให้มีการบัญญัติข้อห้ามการดำรงตำแหน่งภายนอกองค์กรไว้โดยชัดแจ้งในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือในข้อบังคับของคณะกรรมการตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นหลักประกันในทางปฏิบัติ ทั้งนี้ อาจกำหนดข้อยกเว้นเฉพาะสำหรับการดำรงตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับงานวิชาการทางกฎหมาย เช่น การเป็นอาจารย์พิเศษ หรือการทำหน้าที่บรรยายในสถาบันการศึกษาเท่านั้น การบัญญัติบทกฎหมายเช่นนี้จะช่วยให้หลักการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 188 สามารถบรรลุผลในทางปฏิบัติได้จริง โดยทำให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ โปร่งใส และได้รับความเชื่อถือจากประชาชนในฐานะ “องค์กรพิทักษ์รัฐธรรมนูญ” ที่ดำรงตนเป็นกลางอย่างแท้จริง

2.2 จากการศึกษาพบว่า การที่องค์กรบริหารของสถาบันศาลจัดให้มีหลักสูตรอบรมหรือพัฒนาศักยภาพของผู้พิพากษาและตุลาการ โดยเปิดให้บุคคลภายนอก เช่น นักธุรกิจ ข้าราชการระดับสูง หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เข้าร่วมอบรมร่วมกับตุลาการ ถือเป็นแนวปฏิบัติที่ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของศาลในด้านความเป็นกลาง (Impartiality) และความเป็นอิสระ (Independence) ของตุลาการ เนื่องจากอาจนำไปสู่การสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัวหรือการรับรู้ของสังคมว่าตุลาการอาจได้รับอิทธิพลจากภายนอก ซึ่งเป็นสิ่งที่ขัดต่อหลักนิติรัฐและหลักการตรวจสอบอำนาจตุลาการที่เป็นกลาง ส่งผลต่อความน่าเชื่อถือต่อการปฏิบัติหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในระยะยาว ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นควรเสนอให้มีการตรา

บทบัญญัติหรือระเบียบข้อบังคับของคณะกรรมการตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อกำหนดแนวทางที่ชัดเจน ในการจัดอบรมหรือหลักสูตรพัฒนาความรู้ของตุลาการ โดยควรมีเนื้อหาหลักดังนี้

1. ให้จัดอบรมเฉพาะสำหรับตุลาการและบุคลากรในองค์กรศาลเท่านั้น เพื่อป้องกันมิให้ บุคคลภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเรียนรู้ภายในของศาล ซึ่งอาจก่อให้เกิดความสัมพันธ์ส่วนตัว ระหว่างตุลาการกับภาคเอกชนหรือฝ่ายการเมือง

2. ในกรณีจำเป็นต้องเชิญผู้เชี่ยวชาญจากภายนอก เช่น นักวิชาการ หรือนักนิติศาสตร์ที่ ไม่ได้มีส่วนได้เสียทางคดี ให้กำหนดรูปแบบการเข้าร่วมเฉพาะในลักษณะวิทยากรรับเชิญ (Guest Lecturer) โดยไม่ให้มีส่วนร่วมในหลักสูตรระยะยาว เพื่อรักษาความเป็นกลางของผู้พิพากษา

3. ให้สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง ในการจัดอบรมและควบคุม ผู้เข้าร่วมอบรมทั้งหมด โดยไม่เปิดให้บุคคลภายนอกเข้าร่วมเลย

นอกจากนี้ เพื่อให้หลักการดังกล่าวเป็นไปตามเจตนารมณ์ของ มาตรา 188 แห่งรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งรับรองความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการในการพิจารณา พิพากษาอรรถคดี ควรกำหนดไว้เป็นบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา ของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 เพื่อให้เกิดผลผูกพันในทางปฏิบัติอย่างชัดเจนและมีผลในทางกฎหมาย

การกำหนดแนวทางเช่นนี้จะช่วยให้กระบวนการพัฒนาองค์ความรู้ของตุลาการเป็นไปในลักษณะ ของการพัฒนาโดยไม่กระทบต่อความเป็นอิสระ (Professional Development without Undue Influence) ทั้ง ยังเป็นกลไกป้องกันเชิงสถาบันที่ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถธำรงความเป็นกลางและได้รับความเชื่อถือ จากประชาชนได้อย่างยั่งยืน

3. ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 203 และพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 11 กำหนดว่า “เมื่อมีกรณีที่จะต้อง สรรหาผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ สรรหา ซึ่งประกอบด้วย

(1) ประธานศาลฎีกา เป็นประธานกรรมการ

(2) ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรเป็นกรรมการ

(3) ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นกรรมการ

(4) บุคคลซึ่งองค์กรอิสระแต่งตั้งจากผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 201 และไม่มีลักษณะ ต้องห้ามตามมาตรา 202 และไม่เคยปฏิบัติหน้าที่ใด ๆ ในศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระ องค์กรละหนึ่ง คนเป็นกรรมการ...”

จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา 3 ใน 5 มาจากองค์กรตุลาการและองค์กรอิสระ ซึ่งองค์กรที่ไม่มีความยึดโยงกับประชาชน จากการบัญญัติไว้เช่นนี้ ก่อให้เกิดปัญหาในความไม่เป็นอิสระใน การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

จึงควรแก้ไข รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 203 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 11 แก้ไขเป็น “เมื่อมีกรณีที่จะต้องสรรหาผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสรรหา ซึ่งประกอบด้วย

(1) ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานกรรมการ

(2) ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร เป็นกรรมการ

(3) ประธานศาลฎีกา เป็นกรรมการ

(4) ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นกรรมการ

(5) นายกรัฐมนตรี เป็นกรรมการ

(6) ผู้แทนพรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งในสภาผู้แทนราษฎร พรรคละหนึ่งคน แล้วดำเนินการเลือกกันเองให้เหลือเพียง 2 คน เป็นกรรมการ

3.2 เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 204 ได้กำหนดไว้ว่า “ผู้ได้รับการคัดเลือกหรือสรรหาเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา...” เป็นการกำหนดให้วุฒิสภาเป็นผู้ให้ความเห็นชอบบุคคลที่ได้รับการสรรหาจากคณะกรรมการสรรหาอีกหนึ่งขั้นตอน ซึ่งที่มาวุฒิสภาในปัจจุบันไม่ได้มีความยึดโยงกับประชาชนมาจากการเลือกกันเองของกลุ่มอาชีพต่าง ๆ และมีข้อสังเกตในเรื่องของการโค่นรอบงำโดยพรรคการเมือง จึงควรแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 204 โดยแก้ไขเป็น “ผู้ได้รับการคัดเลือกหรือสรรหาเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของรัฐสภา...”

3.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234 บัญญัติไว้ว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้ (1) ใต้สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญ หรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และ (3) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เป็นการมอบหมายให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและดำเนินการในกรณีที่มีการกล่าวหาว่าตุลาการ

ศาลรัฐธรรมนูญกระทำการอันไม่ชอบ เช่น มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง หรือจงใจใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แต่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มาจากการสรรหาและความเห็นชอบของวุฒิสภา ซึ่งวุฒิสภาในปัจจุบันมิได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ดังนั้น ความเป็นอิสระขององค์กรผู้ตรวจสอบจึงถูกตั้งคำถามในทางประชาธิปไตย เพราะเป็นไปได้ที่การไต่สวนหรือตรวจสอบตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอาจกลายเป็นเครื่องมือทางการเมือง

จึงควรแก้ไขตัดอำนาจของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234 (1) และ (3) ในการตรวจสอบตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และเห็นควรจัดตั้งคณะกรรมการจริยธรรมตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อควบคุมและกำกับดูแลมาตรฐานของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอย่างเป็นอิสระ ไม่ขึ้นต่อโครงสร้างภายในของศาลเองและไม่พึ่งพาทิศทางการเมือง ขึ้นมาเป็นกลไกใหม่ โดยให้มีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

1. ตรวจสอบและพิจารณากรณีตุลาการ โคนร้องเรียนว่าฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม หรือมีพฤติกรรมอันอาจกระทบต่อเกียรติศักดิ์ของตำแหน่ง ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือ

ใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

2. เสนอแนะมาตรการทางจริยธรรมและวินัย รวมทั้งกำหนดแนวปฏิบัติทางจริยธรรม (Code of Conduct) ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนและทันสมัย

3. ให้คำปรึกษาแก่ตุลาการ ในกรณีมีข้อสงสัยว่าการกระทำใดอาจขัดต่อมาตรฐานจริยธรรม เพื่อป้องกันปัญหาหาก่อนเกิดความเสียหาย

4. เสนอเรื่องต่อสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีพบว่ามีกรกระทำผิดร้ายแรง เพื่อลงมติให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่ง

5. จัดทำรายงานประจำปี เกี่ยวกับการดำเนินงานและแนวโน้มทางจริยธรรม เพื่อเสนอให้สาธารณชนรับทราบ สร้างความโปร่งใสและความไว้วางใจต่อสถาบันตุลาการ

และกำหนดให้มีองค์ประกอบของคณะกรรมการจริยธรรมตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

1. อดีตตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พ้นจากตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี หรืออดีตผู้พิพากษาศาลฎีกา ประธานกรรมการ

2. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายและจริยธรรม อย่างน้อย 2 คน จากสถาบันการศึกษาหรือองค์กรวิชาชีพด้านนิติศาสตร์ เช่น สภานายความ คณะนิติศาสตร์ของมหาวิทยาลัย

3. กรรมการผู้แทนจากองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาล เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

4. กรรมการผู้แทนจากภาคประชาชน 1 คน ซึ่งผ่านการคัดเลือกโดยสภาผู้แทนราษฎรหรือองค์กรภาคประชาสังคม เพื่อสร้างความยึดโยงกับสาธารณะและเพิ่มความชอบธรรมในเชิงประชาธิปไตย

เอกสารอ้างอิง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560