

ทำไมต้องควบรวบศาลและยุบศาลรัฐธรรมนูญ

โดย ดร.ปัญญา อุดชาชน

รองเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ตามที่มีข้อเสนอให้ควบรวบศาลไปเป็นแผนกในศาลฎีกาและเสนอให้ยุบศาลรัฐธรรมนูญโดยให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในหมวดที่ 10 ศาล ส่วนที่ 2 ศาลรัฐธรรมนูญ และเสนอให้มี “คณะตุลาการพิทักษ์ระบอบรัฐธรรมนูญ” มีจำนวน 8 ท่าน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของประธานรัฐสภาโดยมีที่มา 3 ทาง คือ มาจากการสรรหาของสภาผู้แทนราษฎร 3 คน มาจากการสรรหาของวุฒิสภา 2 คน และมาจากการสรรหาของคณะรัฐมนตรี 3 คน กรณีที่มาจากการสรรหาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภานั้นอย่างน้อย 1 คน ต้องเป็นหรือเคยเป็นผู้พิพากษาในศาลฎีกาหรือตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมาก่อน ทั้งนี้ ข้อเสนอดังกล่าวเห็นว่าที่มาของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ไม่มีจุดเกาะเกี่ยวหรือเชื่อมโยงกับประชาชน

การนำเสนอควบรวบศาลหรือรูปแบบใหม่ของศาลรัฐธรรมนูญ ในทางวิชาการมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาว่า องค์การศาลรัฐธรรมนูญมีปัญหาอะไรและปัญหาจากโครงสร้างหรือระบบหรือการทำหน้าที่ หรือไม่ อย่างไร โดยต้องมีทฤษฎีและการวิจัยสนับสนุนด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงกำหนดประเด็นวิเคราะห์ ดังนี้ ประเด็นแรก การสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรเทียบเท่าในสากล ประเด็นที่สอง ประสพการณ์การสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งของศาลรัฐธรรมนูญของประเทศไทย และประการสุดท้าย ความสอดคล้องกับการเมืองและสังคมไทยตามข้อเสนอรูปแบบใหม่

ประเด็นแรก การสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรเทียบเท่าในสากล ในประเด็นนี้สามารถแบ่งได้เป็น 4 รูปแบบคือ

1) รูปแบบที่ฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่สรรหา กล่าวคือ องค์การฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามามีส่วนร่วมในการคัดเลือกโดยตรงทั้งหมด เช่น ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและศาลรัฐธรรมนูญเบลเยียม เป็นต้น กรณีศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 16 คน โดย 8 คน มาจากการเลือกของสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ (Bundestag) และ 8 คน มาจากการเลือกของสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์ (Bundesrat) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ดังกล่าวมาจากผู้พิพากษาศาลสูงสุดแห่งสหพันธ์ จำนวน 6 คน และมาจากผู้ประกอบอาชีพอื่นทางกฎหมาย จำนวน 10 คน โดยทุกคนต้องสำเร็จการศึกษาทางด้านกฎหมายและเนติบัณฑิตตามกฎหมายว่าด้วยตุลาการเยอรมนี ยกเว้นศาสตราจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาที่ไม่จำเป็นต้องสอบได้ทางเนติบัณฑิต

2) รูปแบบที่ฝ่ายบริหารทำหน้าที่สรรหา กล่าวคือ องค์การบริหารเข้ามามีส่วนร่วมในการคัดเลือกโดยตรงทั้งหมด เช่น ศาลสูงสุด (Supreme Court) ของสหรัฐอเมริกา เป็นต้น กรณีศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกา มีผู้พิพากษาจำนวน 9 คน มาจากการเสนอและแต่งตั้งของประธานาธิบดีโดยคำแนะนำและยินยอมของวุฒิสภา ผู้พิพากษาในศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกา

ส่วนใหญ่สำเร็จการศึกษาด้านกฎหมายจากสถาบันการศึกษาที่มีชื่อเสียง โดยก่อนที่จะขอคำแนะนำ และยินยอมจากวุฒิสภา ประธานาธิบดีจะแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคัดเลือก และมอบหมายให้หน่วยข่าวกรองของสหรัฐอเมริกา (F.B.I) ตรวจสอบในเชิงลึก รวมทั้งขอความเห็นชอบต่อสภาพนายความอเมริกา

3) รูปแบบที่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารทำหน้าที่สรรหา กล่าวคือ ทั้งองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายบริหารมีส่วนร่วมในการคัดเลือกโดยการแบ่งสัดส่วนจำนวนจากจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด เช่น ศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐออสเตรีย เป็นต้น กรณีศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐออสเตรีย มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 20 คน โดยประธานศาลรัฐธรรมนูญ 1 คน รองประธานศาลรัฐธรรมนูญ 1 คน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 6 คน และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสำรอง 3 คน มาจากการคัดเลือกของรัฐบาลสหพันธ์ (The Federal Government) รวม 11 คน สำหรับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 3 คน และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสำรอง 2 คน มาจากการคัดเลือกของสภาผู้แทนราษฎร (Nationalist) รวม 5 คน และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 3 คน และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสำรอง 1 คน มาจากการคัดเลือกของวุฒิสภา (Bundesrat) รวม 4 คน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสำรองต้องสำเร็จการศึกษาด้านนิติศาสตร์ หรือรัฐศาสตร์และมีประสบการณ์การทำงานมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี

4) รูปแบบที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการทำหน้าที่สรรหา กล่าวคือ ทั้งองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายตุลาการมีส่วนร่วมในการคัดเลือก โดยแบ่งสัดส่วนจำนวนจากจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด เช่น ศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลี ศาลรัฐธรรมนูญสเปน และศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐอิตาลี เป็นต้น กรณีศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลี มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 9 คน โดย 3 คน มาจากการคัดเลือกของสภาแห่งชาติ อีก 3 คน มาจากการคัดเลือกของประธานาธิบดี และอีก 3 คน มาจากการคัดเลือกของศาลสูงสุด ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องมีอายุ 40 ปี ขึ้นไป และมีประสบการณ์ทำงานในตำแหน่งต่างๆ ได้แก่ ผู้พิพากษา อัยการ ทนายความ และอาจารย์มหาวิทยาลัย เป็นต้นมาแล้ว ไม่น้อยกว่า 15 ปี นอกจากนี้ กรณีการคัดเลือกจากสภาแห่งชาติ จำนวน 3 คน นั้นยังแยกอีกว่าพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลคัดเลือกเสนอ 1 คน พรรคการเมืองฝ่ายค้านคัดเลือกเสนอ 1 คน และความตกลงทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านคัดเลือกเสนอ 1 คน

ประเด็นที่สอง ประสบการณ์การสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งของศาลรัฐธรรมนูญของประเทศไทย
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่บัญญัติจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรกของประเทศไทย โดยที่มาของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมาจากผู้พิพากษาในศาลฎีกา จำนวน 5 คน ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จำนวน 2 คน ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ จำนวน 5 คน และผู้ทรงคุณวุฒิสถาขารัฐศาสตร์ จำนวน 3 คน รวม 15 คน สำหรับการเลือกผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิสถาขารัฐศาสตร์ดังกล่าวเพื่อส่งให้วุฒิสภาคัดเลือกนั้น คณะกรรมการสรรหาคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา 1 คน คณบดีคณะนิติศาสตร์ 4 คน คณบดีคณะรัฐศาสตร์ 4 คน และผู้แทนพรรคการเมือง 4 คน

รวม 13 คน ข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติปรากฏว่านับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 11 ตุลาคม 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญถูกยกเลิกโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 มีคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่มาแล้ว 9 ชุด ด้วยกัน ซึ่งในส่วนผู้แทนของพรรคการเมืองจำนวน 4 คน ปรากฏตามสถิติ ดังนี้ ชุดที่ 1 มีตัวแทนพรรครัฐบาล 3 คน และตัวแทนพรรคฝ่ายค้าน 1 คน ชุดที่ 2 มีตัวแทนพรรครัฐบาล 3 คน และตัวแทนพรรคฝ่ายค้าน 1 คน ชุดที่ 3 และชุดที่ 4 มีตัวแทนของพรรครัฐบาลทั้งหมด ชุดที่ 5 มีตัวแทนพรรครัฐบาล 3 คน และตัวแทนพรรคฝ่ายค้าน 1 คน ชุดที่ 6 และชุดที่ 7 มีตัวแทนพรรครัฐบาลทั้งหมด ชุดที่ 8 มีตัวแทนพรรครัฐบาล 3 คน และตัวแทนพรรคฝ่ายค้าน 1 คน และชุดที่ 9 มีตัวแทนพรรครัฐบาลทั้งหมด จากสถิติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าผู้แทนพรรคการเมือง 4 คน ที่เป็นคณะกรรมการสรรหาส่วนใหญ่เป็นตัวแทนพรรครัฐบาลทั้งสิ้น นอกจากนี้ การดำเนินการสรรหาของคณะกรรมการสรรหา คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ทั้ง 9 ชุด ได้ประชุมเพื่อคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิโดยได้ลงคะแนนหลายรอบจึงจะได้ผู้ทรงคุณวุฒิมา ปรากฏตามสถิติ ดังนี้ ชุดที่ 1 สาขานิติศาสตร์ ลงคะแนน 6 รอบ และสาขารัฐศาสตร์ลงคะแนน 7 รอบ ชุดที่ 2 ลงคะแนน 2 รอบ ชุดที่ 3 ลงคะแนน 2 รอบ ชุดที่ 4 ลงคะแนน 5 รอบ ชุดที่ 5 ลงคะแนน 5 รอบ ชุดที่ 6 ลงคะแนน 19 รอบ ชุดที่ 7 ลงคะแนน 3 รอบ ชุดที่ 8 ลงคะแนน 17 รอบ และชุดที่ 9 ลงคะแนน 11 รอบ เมื่อประมวลประเด็นปัญหาของคณะกรรมการสรรหาแล้ว จะเห็นได้ว่ามีปัญหาองค์ประกอบของผู้แทนพรรคการเมืองที่ล้วนเป็นตัวแทนของพรรครัฐบาลทั้งสิ้น และวิธีการคัดเลือกของคณะกรรมการสรรหาต้องประชุมกันหลายรอบซึ่งแสดงให้เห็นถึงการบล็อกโหวต (Bloc Vote) ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้แก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยคณะกรรมการสรรหาคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มาจากประธานศาลฎีกา 1 คน ประธานศาลปกครองสูงสุด 1 คน ประธานสภาผู้แทนราษฎร 1 คน ผู้นำฝ่ายค้าน 1 คน ประธานองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเลือกกันเองให้เหลือ 1 คน รวม 5 คน สำหรับการดำเนินการสรรหาคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ชุดปัจจุบัน ปรากฏตามสถิติ ดังนี้ การคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านนิติศาสตร์อย่างแท้จริง ลงคะแนน 1 รอบ และการคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ และสังคมศาสตร์อื่นซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญด้านการบริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริง ลงคะแนน 3 รอบ โดยการประชุมของคณะกรรมการสรรหาต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนคณะกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ หลังจากนั้น คณะกรรมการสรรหาจะนำรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกส่งให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบต่อไป

ประเด็นสุดท้าย ความสอดคล้องกับการเมืองและสังคมไทยตามข้อเสนอรูปแบบใหม่

ด้วยประเทศไทยปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ด้วยเหตุนี้ พรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรจึงเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลโดยอาจจะเป็นรัฐบาลโดยพรรคเดียวหรือรัฐบาลผสมหลายพรรคก็ได้ ดังนั้น จึงถือว่าทั้งพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรและพรรค

การเมืองที่เป็นรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีจึงเป็นกลุ่มเดียวกัน กรณีข้อเสนอที่มาของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญรูปแบบใหม่ที่เรียกว่า “คณะตุลาการพิทักษ์ระบอบรัฐธรรมนูญ” โดยมาจากการสรรหาของสภาผู้แทนราษฎร 3 คน มาจากการสรรหาของวุฒิสภา 2 คน และมาจากการสรรหาของคณะรัฐมนตรี 3 คน นั้น เห็นได้ชัดเจนว่า ถึงแม้จะแบ่งที่มาออกเป็น 3 ทาง แต่เมื่อวิเคราะห์การปกครองระบบรัฐสภาของไทยแล้ว ทั้งสภาผู้แทนราษฎรสมาชิกส่วนใหญ่และคณะรัฐมนตรีล้วนเป็นกลุ่มเดียวกันซึ่งได้สัดส่วนการสรรหาแล้ว จำนวน 6 คน ส่วนที่เหลือจำนวนอีก 2 คน มาจากการสรรหาของวุฒิสภาซึ่งวุฒิสภาเองก็มาจากการเลือกตั้งและการสรรหา จึงเห็นว่าที่มาของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวล้วนเกี่ยวข้องกับการเมืองทั้งสิ้น หากมีความเห็นแย้งว่าแล้วกรณีต่างประเทศ เช่น ที่มาของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐออสเตรีย เป็นต้น ก็มีที่มาในลักษณะเดียวกัน แต่อย่าลืมว่าการเมืองของประเทศสาธารณรัฐออสเตรียและประเทศไทยแตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นวิธีการหาเสียงเลือกตั้งหรือสปิริตของนักการเมืองก็ตาม รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ทำหน้าที่สรรหาและผู้ที่ได้รับการสรรหาเมื่อได้ปฏิบัติหน้าที่แล้ว นอกจากนี้ จำเป็นอย่างยิ่งที่ข้อเสนอจะต้องสอดคล้องกับการเมือง วัฒนธรรมทางการเมืองและสังคมไทย ประกอบกับควรมีจุดเกาะเกี่ยวหรือเชื่อมโยงกับประชาชน มีความจำเป็นในระดับไหนเพียงใด ทั้งนี้เนื่องจากกระบวนการสรรหาคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในปัจจุบันมีวุฒิสภาซึ่งถือว่าเป็นสภาสูง สภาแห่งการตรวจสอบ สมาชิกวุฒิสภาบางส่วนมาจากการเลือกตั้งของประชาชนทำหน้าที่คัดเลือกจึงเหมาะสมตามหลักประชาธิปไตยแล้ว

สำหรับ ข้อเสนอการควมรวมศาลไปเป็นแผนกในศาลฎีกานั้น เห็นว่า ไม่สมควรอย่างยิ่ง เนื่องจากแต่ละศาลมีลักษณะและความเชี่ยวชาญแตกต่างกันในกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน โดยศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง ทางอาญา ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการกระบวนการยุติธรรมทางปกครองและศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการกระบวนการยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ ความเป็นศาลต้องมีความเป็นสถาบันของแต่ละศาลซึ่งแยกจากกัน มีความอิสระของผู้พิพากษาหรือตุลาการ มีกฎหมายวิธีพิจารณาความที่แตกต่างกันในระบบกล่าวหาหรือระบบไต่สวน และการที่คู่ความมีสถานะที่เท่ากันหรือแตกต่างกันรวมทั้งพัฒนาการของศาลรัฐธรรมนูญได้พัฒนามีอายุมาแล้ว 14 ปี ซึ่งเป็นที่ชื่นชมและยกย่องในระดับสากลเนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญไทยเป็น 1 ในสมาชิกที่ริเริ่มการจัดตั้งสมาคมศาลรัฐธรรมนูญเอเชียและองค์กรเทียบเท่า และได้รับความเห็นชอบเข้าเป็นสมาชิกสมาคมศาลรัฐธรรมนูญโลกแล้ว

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงไม่มีเหตุผลในทางวิชาการใดที่จะให้มีการควมรวมศาลรัฐธรรมนูญไปเป็นแผนกในศาลฎีกา และยุบศาลรัฐธรรมนูญ