

## ความอิสระของศาลรัฐธรรมนูญ : วาระที่เหมาะสม

ดร. ปัญญา อุคชาชน  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ล่าสุดได้กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็น 7 ปี ซึ่งแตกต่างจากเดิมคือ 9 ปีที่รัฐธรรมนูญที่ผ่านมาทุกฉบับได้บัญญัติไว้ การที่กำหนดให้วาระดำรงตำแหน่งลดลงดังกล่าว ได้มีผลกระทบต่อองค์กรศาลรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่พิทักษ์รัฐธรรมนูญ (To protect the Constitution) อย่างรุนแรง ทั้งทางด้านโครงสร้างและการปฏิบัติหน้าที่ ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ผู้เขียนขอหยิบยกกรณีของต่างประเทศที่มีหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาหรือตุลาการโดยมีรัฐธรรมนูญและกฎหมายรองรับ ดังนี้

**1. ประเทศอังกฤษ** หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาของประเทศอังกฤษปรากฏอยู่ในกฎหมายเรียกว่า The Act of Settlement ค.ศ.1701 ประกอบด้วยหลัก 4 ประการ คือ

1.1 ผู้พิพากษาต้องพิจารณาพิพากษาอรรถคดีโดยปราศจากอคติทางการเมือง โดยไม่หวั่นไหวจากอำนาจของสถาบันการเมืองต่างๆ

1.2 ผู้พิพากษาต้องมีอิสระจากความกดดันทางการเมือง โดยมีหลักประกันความมั่นคงในสถานะ (Status) การเข้าสู่ตำแหน่ง วาระการดำรงตำแหน่ง เงินเดือน และการสิ้นสุดตำแหน่ง

การแต่งตั้งผู้พิพากษานั้นจะเลือกผู้พิพากษาโดยคำนึงถึงคุณสมบัติ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมต่อตำแหน่งหน้าที่ โดยบุคคลที่ถูกคัดเลือกจะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาจากพระมหากษัตริย์ โดยมี Lord Chancellor เป็นผู้ถวายคำแนะนำ และเมื่อได้รับการแต่งตั้งแล้ว ตำแหน่งของผู้พิพากษาก็ได้รับประกันตลอดระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งและ The Act of Settlement ค.ศ.1701 ได้บัญญัติคุ้มครองผู้พิพากษาจากการก้าวท้าวของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติโดยการถอดถอนผู้พิพากษาออกจากตำแหน่ง จะกระทำไม่ได้โดยพระมหากษัตริย์และทรงปลดหรือถอดถอนโดยความเห็นชอบพร้อมกันของรัฐสภา โดยรัฐสภาร้องขอมายังพระมหากษัตริย์เท่านั้น

1.3 ผู้พิพากษาต้องมีความอิสระในการพูดอย่างตรงไปตรงมาในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่หวาดกลัวต่ออิทธิพลใดในการออกนั่งพิจารณาพิพากษาอรรถคดี

1.4 ผู้พิพากษาต้องมีความเป็นอิสระในการพิจารณาอรรถคดีอย่างเป็นธรรมโดยมีอิสระในการตัดสินระหว่างคู่ความทั้ง 2 ฝ่ายด้วยความเป็นธรรมอย่างมีเหตุผล และไม่ตัดสินคดีบนพื้นฐานของแรงกดดันจากฝ่ายบริหารหรือฝ่ายอื่นๆ

**2. ประเทศสหรัฐอเมริกา** หลักความมีอิสระของผู้พิพากษาของประเทศสหรัฐอเมริกาปรากฏอยู่ใน The Constitution of the United States of America ค.ศ.1787 ประกอบด้วยหลัก 5 ประการ คือ

2.1 ระยะเวลาดำรงตำแหน่ง (Tenure of judges) เมื่อผู้พิพากษาได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประจำศาลสูงสุด ผู้พิพากษาศาลสูงสุดจะอยู่ในตำแหน่งตลอดชีวิต ไม่มีการโยกย้ายหรือเกษียณอายุ ซึ่งทำให้ผู้พิพากษาศาลสูงสุดไม่ต้องหวั่นไหวจากอิทธิพลใดๆ ดังนั้น แม้ผู้พิพากษาศาลสูงสุดจะมาจากพรรคการเมืองใดก็จะมีพรรคการเมืองใดให้คุณให้โทษได้ อันเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาในทางส่วนตัวเพื่อช่วยเสริมความเป็นอิสระ

2.2 เงินประจำตำแหน่ง (Salary) รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เงินประจำตำแหน่งของผู้พิพากษาจะลดน้อยลงเพราะเหตุหนึ่งเหตุใดมิได้ตลอดระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งและเงินประจำตำแหน่งนี้จะเหมาะสมเพียงพอต่อค่าครองชีพ ซึ่งเป็นหลักประกันทำให้ผู้พิพากษามีความเป็นอิสระในทางส่วนตัวไม่ต้องกังวลต่อการทำมาหาเลี้ยงชีพเพื่อความเป็นอิสระให้ดียิ่งขึ้น

2.3 สวัสดิการ ผู้พิพากษาศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกา มีสวัสดิการและความเป็นอยู่ที่ดี มีความสะดวกสบายในท้องถิ่นที่ดี

2.4 การทำคำพิพากษาอย่างมีอิสระ ผู้พิพากษาศาลสูงสุดแต่ละคนมีสิทธิในการทำคำพิพากษาอย่างมีอิสระของตน ซึ่งต้องอ่านประกอบคำพิพากษาหลักอันถือเป็นคำพิพากษาของศาลสูงสุดอย่างแท้จริง

2.5 การทำความเห็นแย้ง ความเป็นอิสระของศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกามีหลักประกันในการแสดงความคิดเห็นภายในที่ประชุมแห่งศาลสูงสุด และสามารถแสดงออกต่อสาธารณชนได้

3. จากการสำรวจวาระการดำรงตำแหน่งของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรเทียบเท่าทั่วโลกแล้วจะเห็นได้ว่า ส่วนใหญ่ทั่วโลกจะกำหนดให้มีวาระดำรงตำแหน่ง 9 ปี หรือบางประเทศกำหนดให้มากกว่า 9 ปี เช่น ศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกา (The U.S. Supreme Court) กำหนดการดำรงตำแหน่งตลอดชีวิตจนถึงวันตาย ศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐออสเตรียซึ่งเป็นศาลรัฐธรรมนูญแห่งแรกของโลกตั้งขึ้น ค.ศ. 1920 ไม่กำหนดวาระไว้ แต่ให้อยู่ได้ถึง 70 ปี และศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันตั้งขึ้น ค.ศ. 1951 ซึ่งมีอิทธิพลต่อการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญไทย กำหนดการดำรงตำแหน่งไว้ 12 ปี เป็นต้น

เมื่อวิเคราะห์ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไทยไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ล้วนบัญญัติให้คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวทั้งสิ้น การที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) กำหนดให้มีวาระการดำรงตำแหน่งเพียง 7 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว จะมีผลกระทบอย่างรุนแรง คือ

1. **ด้านโครงสร้าง** กล่าวคือ จะไม่มีผู้พิพากษาในศาลฎีกาหรือตุลาการในศาลปกครองสูงสุดสนใจที่จะมาเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องจากมีวาระน้อย หากปฏิบัติหน้าที่ที่ศาลเดิมจะมีความมั่นคงมากกว่า กรณีนี้เคยเกิดขึ้นที่ศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อปี พ.ศ. 2548 ประธานศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากตุลาการศาลปกครองสูงสุดหมดวาระ แต่ไม่มีตุลาการศาลปกครองสูงสุดคนใดยินยอมมา ทำให้องค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญไม่ครบ ไม่สามารถประชุมเลือกประธานศาลรัฐธรรมนูญได้ ส่งผลให้ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีประธานร่วม 1 ปีเศษ (พฤษภาคม 2548 – สิงหาคม 2549) ดังนั้น งานพระราชพิธีต่างๆหรือการประชุมการสรรหาองค์กรอิสระต่างๆจึงไม่มีประธานศาลรัฐธรรมนูญ

2. **ด้านสถานะขององค์กร** กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรศาลที่ใช้อำนาจตุลาการโดยกระทำในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ศาลรัฐธรรมนูญมิใช่องค์กรอิสระ ดังนั้น การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งเท่ากับองค์กรอิสระย่อมไม่มีเหตุผลรองรับ

3. **ด้านประสิทธิภาพของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ** กล่าวคือ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องมีอายุที่เหมาะสมพอสมควร อายุไม่มากเกินไป หากมองว่าการกำหนดวาระ 7 ปีเพื่อรองรับผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งที่มีอายุเกิน 60 ปีขึ้นไป จะส่งผลให้มีคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีอายุมากทั้งหมด

ด้วยเหตุผลดังกล่าว มีความจำเป็นต้องบัญญัติให้คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีวาระดำรงตำแหน่ง 9 ปีและดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสากลของควมมีอิสระของศาล โดยจะให้ศาลรัฐธรรมนูญมีความยั่งยืน สถาพร และปฏิบัติหน้าที่เพื่อประเทศชาติและประชาชนตลอดจนรักษาไว้ซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข