



หลักความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญ : ศึกษาเปรียบเทียบกับหลักในต่างประเทศ Principles of independence of the Constitutional Court: A Comparative Study of Foreign Countries

ธนภัทร ปัจฉิมม์*

Thanapat Patchim*

■ บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยเรื่อง “หลักความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญ : ศึกษาเปรียบเทียบกับหลักในต่างประเทศ” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีสากลเกี่ยวกับหลักความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการ รวมถึงองค์ประกอบที่สำคัญของหลักความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการ เพื่อให้เห็นถึงพัฒนาการของเจตนารมณ์ของหลักดังกล่าวตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และยังมุ่งศึกษาเปรียบเทียบหลักความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญของไทยกับหลักเช่นเดียวกันที่ใช้กับศาลอื่นในระบบศาลไทยตลอดจนศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรเทียบเท่าในต่างประเทศ โดยมุ่งเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาหรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือมาตรการทางการบริหารอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยใช้การวิเคราะห์เอกสารและการสัมภาษณ์บุคคลสำคัญในประเทศไทยในเชิงลึก เช่น การสัมภาษณ์อดีตตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ผู้ทรงคุณวุฒิด้านนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เป็นต้น

ผลการวิจัยพบว่า หลักความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญไทย ศาลรัฐธรรมนูญออสเตรีย ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมนี และคณะตุลาการ

* รองศาสตราจารย์, คณบดีโรงเรียนกฎหมายและการเมือง, มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
Associate Professor, Dr., School of Laws and politics, University of Suandusit
Received: 14 March 2024 Revised: 5 August 2024 Accepted: 5 August 2024

รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส มีหลักการแห่งความเป็นอิสระอย่างน้อย 2 ประการ ประการแรก คือ ความเป็นอิสระในทางเนื้อหา ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญต้องมีความเป็นอิสระด้านหน้าที่และอำนาจ โดยต้องเป็นอิสระจากทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการด้วยกันเอง และมีความอิสระด้านโครงสร้าง ตลอดจนด้านกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งตุลาการ ประการที่สอง คือ ความเป็นอิสระในทางส่วนตัว ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญต้องมีความเป็นอิสระในการดำรงตำแหน่ง การปฏิบัติหน้าที่การถอดถอน และเปลี่ยนตุลาการ

การวิเคราะห์หลักความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญของไทยและองค์การงานเดียวกันของต่างประเทศนำมาสู่ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้หลักความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญไทยสอดคล้องกับมาตรฐานสากล ในเรื่องนี้ ควรแก้ไขกฎหมายในเรื่องคุณสมบัติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้รับการสรรหาจากนักกฎหมายมหาชน นอกจากนี้ เพื่อหลีกเลี่ยงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ควรทบทวนการจัดหลักสูตรอบรมต่าง ๆ โดยศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อมิให้กระทบต่อหลักความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญ

คำสำคัญ: หลักความเป็นอิสระ, ศาลรัฐธรรมนูญ, องค์การตุลาการ

■ Abstract

The research entitled “The Neutral Principle of the Constitutional Court: A Comparative

Study of Theories in Foreign Countries” aims to explore concepts and theories regarding the neutral principle of the judiciary, including essential components of the neutral principle of the judiciary as a view of development on the spirit of the principle provided in the Constitution of the Kingdom of Thailand. This research also compares the neutral principle of the Constitutional Court of Thailand with the parallel principle as applicable to other courts in the Thai judicial system as well as constitutional courts or equivalent organizations in foreign jurisdictions. Suggestions on concrete ways to develop or ameliorate relevant laws or administrative measures were focused on. This qualitative research is based on both documentary examinations and in-depth interviews with key persons in Thailand, such as former judges of the Constitutional Court, judges in the Supreme Court and qualified persons in legal science and political science.

It was found that the neutral principle of the Constitutional of Thailand, the Constitutional Court of Austria, the Constitutional of Germany, and the Constitutional Council of France have, as its components, at least two aspects of independence. First, they require substantive independence. The Constitutional Court must be free to perform its duties and exercise its power without any interference

from the legislative, executive, and judicial branches. Also, it must be independent in its structure, including the process of the selection and appointment of the judges. The second aspect of independence lies in individual matters, in which the Constitutional Court must be equipped with independence in terms of being in charge position, duty performance, removal or replacement.

The comparative analysis of the neutral principle of the Constitutional Court of Thailand and equivalent international organizations leads to recommendations for the amelioration of law with the goal of bringing the neutral principle of the Thai Constitutional Court into conformity with international standards. To this end, the law should be amended with respect to the qualifications of judges of the Constitutional Court, where the judges can be selected from experts in public law. In addition, to avoid interpersonal relationships, the organization of training programmes by the Constitutional Court should be reviewed to prevent prejudicial effects on the neutral principle pertaining to this Court.

Keywords: Independence principle, Constitutional court, Judicial organization

■ บทนำ

หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลักนิติรัฐ และเป็นหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาและตุลาการ ที่ได้รับการยอมรับในทุกกระบวนกฎหมาย หลักการดังกล่าวประกอบไปด้วยหลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ และหลักความเป็นอิสระในทางส่วนตัวที่จะสร้างหลักประกันให้แก่ผู้พิพากษาและตุลาการว่าตนเองจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายและจิตสำนึกของตน การมีแนวคิดในเรื่องของความคุ้มกันผู้พิพากษาและตุลาการถือเป็นองค์ประกอบอีกส่วนหนึ่งที่จะมาเสริมความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้มีความเป็นกลาง (Surasit Sangwirotchanaphat, 2022)¹ กล่าวคือ ประเทศที่มีการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยมีการแบ่งแยกอำนาจออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยเฉพาะอำนาจตุลาการนั้นจะต้องมีความเป็นอิสระและเป็นกลาง เพื่อให้สาธารณชนเกิดความเชื่อมั่นต่อสถาบันตุลาการ การที่จะทำให้สาธารณชนเกิดความเชื่อมั่นดังกล่าว ศาลหรือผู้พิพากษาและตุลาการจะต้องมีจริยธรรมและการปฏิบัติตนที่แสดงให้เห็นปรากฏต่อสาธารณชนว่ามีความเป็นกลางและมีอิสระอย่างแท้จริง ถ้าหากประเทศใดขาดความเชื่อมั่นต่อสถาบันศาลแล้ว ความศรัทธาและการยอมรับของประชาชนในรัฐที่มีต่อกฎหมายก็ย่อมลดน้อยถอยลง เมื่อเป็นเช่นนี้ สาธารณชนก็จะขาด

¹ Surasit Sangwirotchanaphat, *Independence of judges: experience from the Republic of Poland, chapter of the Bar Association Magazine, 2022. Abstract*

ซึ่งความเคารพและอาจนำไปสู่การละเมิดกฎหมายได้ ดังนั้น การดำรงไว้ในหลักความเป็นกลางและความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการจึงมีความสำคัญยิ่ง ด้วยเหตุนี้ในรัฐเสรีประชาธิปไตยจึงมีวิธีการในการรักษาไว้ซึ่งหลักความเป็นกลางและความเป็นอิสระของศาล แม้จะมีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศ แต่ทุกประเทศล้วนมีความมุ่งหมายเดียวกัน คือ การรักษาไว้ซึ่งความเชื่อมั่นของประชาชนต่อสถาบันศาล ซึ่งสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการตามมาตรฐานสากลที่มีการกำหนดขึ้นเพื่อสนับสนุนประเทศสมาชิกในการกิจของการวางหลักประกันและส่งเสริมความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการที่ควรได้รับความสำคัญและความเคารพจากรัฐบาลภายในกรอบและแนวปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายของประเทศ (Zeitun, 2007, pp. 97-100)² กล่าวคือ ความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการต้องได้รับการประกันโดยรัฐ และต้องมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของประเทศนั้น ๆ เป็นหน้าที่ของรัฐบาลและองค์กรอื่น ๆ ทุกองค์กรที่จะต้องให้ความเคารพ และปฏิบัติตามหลักการว่าด้วยความเป็นอิสระของศาล ศาลพึงตัดสินใจคดีด้วยความยุติธรรมบนพื้นฐานของข้อเท็จจริงและเป็นไปตามกฎหมายโดยปราศจากการกดดัน การใช้อิทธิพลโดยมิชอบ การกดดัน การข่มขู่หรือแทรกแซง ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมจากบุคคลใดหรือเพื่อวัตถุประสงค์ใดสำหรับเงื่อนไขการปฏิบัติงานและวาระในการ

ดำรงตำแหน่ง หลักประกันความเป็นอิสระ ความมั่นคง ค่าตอบแทนที่เพียงพอ เงื่อนไขของการปฏิบัติงาน บำเหน็จบำนาญ และมีการกำหนดเวลาเกษียณอายุของผู้พิพากษาและตุลาการจะต้องมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนในกฎหมาย หลักการเรื่องความเป็นอิสระของศาลนั้นได้ให้อำนาจและหน้าที่แก่ศาลเพื่อให้เกิดหลักประกันว่าการพิจารณาคดีของศาลจะเป็นไปโดยยุติธรรม ดังนั้น หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการ จึงเป็นของคู่กันกับหลักความเป็นกลางของศาล กล่าวคือ ตรวบเท่าที่ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดี ผู้พิพากษาและตุลาการ ก็สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นกลาง แต่ถ้าหากผู้พิพากษาและตุลาการไม่มีอิสระแล้ว ความเป็นกลางก็จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 188 วรรคแรก บัญญัติว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้พิพากษาและตุลาการย่อมมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เป็นธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง” ทั้งนี้ บทบัญญัติดังกล่าว รัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายเพื่อเป็นการรับรองความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีอย่างไรก็ดี ดุลพินิจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่

² Jose Zeitun, *International Principles on the Independence and Social Responsibility of Judges, Lawyers and Prosecutors: Guidelines for Practitioners No. 1*, translated by Benjarat Saechua, (Bangkok: N. P., 2007.), pp. 97-100.

ของผู้พิพากษาและตุลาการนั้น เป็นไปโดยชอบด้วยหลักกฎหมายและหลักสุจริต อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายและนิติประเพณี ตราบใดที่ผู้พิพากษาปฏิบัติหน้าที่อยู่ในขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ในทางตุลาการโดยสุจริต และเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายย่อมได้รับความคุ้มครอง ความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดี ในทางตรงข้ามหากเป็นการใช้ดุลพินิจโดยทุจริต หรือโดยมิชอบแล้วก็จะย่อมถูกตรวจสอบเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่รัฐอื่นๆ เช่นกัน เพียงแต่ระบบการตรวจสอบฝ่ายตุลาการอาจมีความแตกต่างไปจากระบบการตรวจสอบฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ การที่ผู้พิพากษาและตุลาการจะมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จำเป็นจะต้องมีกลไกที่เป็นหลักประกันให้ผู้พิพากษาและตุลาการสามารถปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตถูกต้อง และเที่ยงธรรม ประเทศไทยมีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการรับรองหรือสร้างหลักประกันในการคุ้มครองความเป็นอิสระ

ของผู้พิพากษาและตุลาการ สอดคล้องกับ Tenure of Judicial Office และ Irremovability of Judges ซึ่งเป็นหลักการย่อยของหลักความเป็นอิสระของตุลาการ (Vicki, 2012, pp. 19-86)³ หลักการนี้หมายความว่า ผู้พิพากษาและตุลาการย่อมมีตำแหน่งงานที่มั่นคงและสามารถดำรงตำแหน่งไปได้เรื่อย ๆ ตราบเท่าที่มีพฤติกรรมที่ดี (good behavior)⁴ และมีความสามารถ (competent)⁵ ภายใต้เกณฑ์อายุหรือกำหนดเกษียณอายุงาน เช่น 65 ปี⁶ 70 ปี⁷ หรือ 75 ปี⁸ และเกณฑ์วาระ (Term of Office) (ถ้ามี) เช่น วาระ 7 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว⁹ อย่างไรก็ตาม อาจมีการถอดถอนผู้พิพากษาและตุลาการออกจากตำแหน่งก่อนหน้านั้นได้ โดยกระบวนการทางวินัยหรือการถอดถอนออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายของแต่ละประเทศกำหนดไว้¹⁰ หลักการนี้เป็นหลักประกันความเป็นอิสระในเชิงองค์กรมิให้องค์กรบริหารองค์กรนิติบัญญัติ หรือแม้แต่องค์กรผู้มีอำนาจ

³ Vicki C. Jackson, 'Judicial Independence: Structure, Context, Attitude' in Lydia Friederke Müller and others (eds), *Judicial Independence in Transition* (Springer 2012) 19-86.

⁴ Judges of the United States court holding for life tenure; US Constitution, Section 3, paragraph 1.

⁵ Canadian Judge; Canada - Constitution Act 1867, Section 99 (1), which was amended in 1961, limiting the age to 75 years.

⁶ Judges of the Thai Administrative Courts retire at the end of the fiscal year when the judge is 65 years old. However, if the judge pass the physical examination, the retirement is extended to 70 years of age. - Act on the Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure, B.E. 2542, Section 21 (3) together with Sections 31; South Korean judges retire at 65 years old, but Supreme Court judges retire at 70 years old - The Court Organization Act 1987, Section 45 (4) (Amended by Act No.10861, July. 18, 2011)

⁷ Judges in the Thai Courts retire at the end of the fiscal year in which they reach 70 years of age - Judicial Service Act B.E. 2000, Section 8/1 (added in 2017); Judges of the Australian Court - Constitution of Australia, section 72 (ii); Judges of the English Court -Judicial Pensions and Retirement Act 1993, Section 26.

⁸ Judge of the Thai Constitutional Court - Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2017, Section 208 (4); judge of the Canadian Court for 75 years as well.

⁹ Constitution of the Kingdom of Thailand 2017, Section 207; or the President of the Supreme Court of South Korea for a term of 6 years and holding office for only one term, see Korea Constitution, Section 105 (1).

¹⁰ see Giuseppe Di Federico, "Judicial Accountability and Conduct: An Overview" in Anja Seibert-Fohr (ed.) *Judicial Independence in Transition* (Springer, 2012) pp.87-118

แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ออกคำสั่ง ออกกฎหมาย หรือแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้ผู้พิพากษา และตุลาการที่ดำรงตำแหน่งอยู่ต้องพ้นจากตำแหน่งไปได้โดยง่าย ไม่ว่าจะด้วยการยุบเลิกศาล การปรับปรุงโครงสร้าง องค์ประกอบ หรือเขตอำนาจศาล การยุบเลิกตำแหน่งผู้พิพากษา และตุลาการ หรือการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการดำรงตำแหน่งตุลาการ อาทิ คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม วาระการดำรงตำแหน่ง กำหนดเกษียณอายุงาน วิธีการสรรหา และแต่งตั้ง เป็นต้น กล่าวคือ โดยหลักแล้ว องค์กฤษฎีกาบัญญัติและองค์กรผู้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มีอำนาจที่จะดำเนินการต่าง ๆ ดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ตามที่รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศกำหนดขอบเขตอำนาจไว้ กรณีหากยอมให้รัฐสภาไม่ว่าโดยการตรากฎหมายหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญใช้อำนาจของตนตามอำเภอใจ ส่งผลให้ผู้พิพากษาและตุลาการที่ดำรงตำแหน่งอยู่ ณ ขณะนั้น พ้นจากตำแหน่งไปก่อนเวลาอันสมควร เช่นนี้ ก็ย่อมมีความเป็นไปได้สูงที่องค์กรตุลาการ ผู้พิพากษาและตุลาการแต่ละคน จะตกอยู่ภายใต้การครอบงำของฝ่ายการเมือง เพราะโดยวิสัยมนุษย์แล้ว ย่อมต้อง “เกรงใจ” ผู้มีอำนาจให้คุณให้โทษไม่มากนักน้อย จึงย่อมกระทบต่อความเป็นอิสระและความปราศจาก “อคติ” ในการพิจารณาพิพากษาคดี โดยเฉพาะในเรื่องที่มีฝ่ายการเมืองเป็นคู่กรณีได้ และหากเกิดเหตุเช่นนั้นจริงดุลอำนาจขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญย่อมเสียไปเป็นการทำลายหลักการแบ่งแยกอำนาจ ดังนั้น หลักความเป็นอิสระของตุลาการที่ได้รับการยอมรับโดยนานาอารยประเทศและในกฎหมายระหว่างประเทศ จึงถือว่า หลักความ

มั่นคงในการดำรงตำแหน่งตุลาการนี้ เป็นหนึ่งในองค์ประกอบสำคัญอันจะขาดเสียมิได้

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้าง หน้าที่และอำนาจขององค์กรฝ่ายตุลาการไว้ในหมวด 10 ว่าด้วยศาล และหมวด 11 ว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา 210 วรรคสาม บัญญัติให้นำความในมาตรา 188 มาตรา 190 มาตรา 191 และมาตรา 193 มาใช้บังคับแก่ศาลรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญ จึงมีหลักความเป็นอิสระในการพิจารณาวินิจฉัย โดยปราศจากการแทรกแซง และไม่ตกอยู่ภายใต้การครอบงำของบุคคล หรือองค์กรฝ่ายใด ดังจะเห็นได้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 188 วรรคสองที่ว่า “ผู้พิพากษาและตุลาการย่อมมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เป็นธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง” อย่างไรก็ตาม การศึกษาหลักความเป็นอิสระของตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญไทยเชิงเปรียบเทียบกับหลักในต่างประเทศ อาทิ ออสเตรเลีย เยอรมนี และฝรั่งเศส จะนำมาสู่องค์ความรู้และการพัฒนาหลักความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญไทย ให้เป็นที่ยอมรับของประชาชนและเป็นไปตามมาตรฐานหลักสากล ดังนั้น การศึกษาวิจัยเรื่อง “หลักความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญ : ศึกษาเปรียบเทียบกับหลักในต่างประเทศ” โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาให้เห็นถึงแนวคิด และทฤษฎี หลักกฎหมายและหลักปฏิบัติเกี่ยวกับความเป็นอิสระของการปฏิบัติหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ โดยผลการศึกษาที่ได้นั้น

นอกจากจะนำมาใช้เป็นองค์ความรู้พื้นฐานเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ยังสามารถนำมาเป็นข้อเสนอแนะในการพัฒนาหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือมาตรการทางการบริหารที่เป็นรูปธรรม อันจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญสอดคล้องกับหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ให้เป็นไปตามความมุ่งหมายและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ต่อไป

■ วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1) เพื่อศึกษาให้เห็นถึงแนวคิดและทฤษฎีสากลเกี่ยวกับ “หลักความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการ” รวมถึงองค์ประกอบที่สำคัญของ “หลักความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการ”

2) เพื่อศึกษาให้เห็นถึงพัฒนาการของเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของ “หลักความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการ” ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และศึกษาเปรียบเทียบหลักความเป็นอิสระของ “ศาลรัฐธรรมนูญ” และ “ศาลอื่น” ในระบบศาลไทย

3) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบให้เห็นถึง “หลักความเป็นอิสระ” ของศาลรัฐธรรมนูญไทย กับศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรเทียบเท่าของต่างประเทศ

4) เสนอแนะแนวทางในการพัฒนาหรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หรือมาตรการทางการบริหารที่เป็นรูปธรรม เพื่อให้สอดคล้องกับหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติ

หน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามความมุ่งหมายของเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

■ วิธีดำเนินการวิจัย (material sand methods)

ในการดำเนินการศึกษาวิจัย เรื่อง “หลักความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญ : ศึกษาเปรียบเทียบกับหลักในต่างประเทศ” ผู้วิจัยได้กำหนดระเบียบวิธีวิจัยหรือกระบวนการวิจัย (methodology) ที่นำมาใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ เชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยผู้วิจัยได้กำหนดกรอบและขอบเขตของระเบียบวิธีวิจัย โดยมีรายละเอียดต่อไปนี้

การวิจัยเชิงเอกสาร (documentary research)

สำหรับการกำหนดระเบียบวิธีการวิจัย (methodology) โดยการใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ด้วยการวิจัยเชิงเอกสาร (documentary research) ซึ่งในขั้นต้นผู้วิจัยทำการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร ตำรา หนังสือ และงานวิจัยอื่นๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยการทบทวนแนวความคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การสัมภาษณ์ (in-depth interview)

สำหรับการกำหนดระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) นั้น ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ อดีตตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายมหาชน และกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยผู้วิจัยกำหนดรูปแบบการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง ซึ่งมีลักษณะเป็นการสัมภาษณ์ที่ใช้คำถามเหมือนกันทุกคน และเป็นการสัมภาษณ์แบบปลายเปิด

ประชากรกลุ่มตัวอย่าง

ผู้วิจัยได้กำหนดประชากรกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ อดีตตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายมหาชนและกฎหมายรัฐธรรมนูญ จำนวน 9 คน โดยการเลือกแบบเฉพาะเจาะจง (purposive random) ที่คำนึงถึงประสบการณ์ของประชากรกลุ่มตัวอย่างที่จะต้องมีการประสบการณ์ตรงหรือสัมผัสกับศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งในแง่ทางวิชาการหรือการปฏิบัติงานตามหน้าที่และอำนาจที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ ผู้วิจัยหาหรือที่ปรึกษางานวิจัยและร่วมกันพิจารณาเลือกกลุ่มตัวอย่างหรือกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญดังกล่าว

ขั้นตอนการดำเนินการวิจัย

การเก็บรวบรวมข้อมูลครั้งนี้ ผู้ศึกษาใช้แบบสัมภาษณ์ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ซึ่งมีขั้นตอนการสร้าง ดังนี้

1. ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
2. กำหนดประเด็นในการสัมภาษณ์
3. กำหนดรูปแบบสัมภาษณ์
4. สร้างแบบสัมภาษณ์ตามประเด็นและรูปแบบคำถามที่กำหนด
5. แบบสัมภาษณ์ที่สร้างขึ้น นำไปให้ผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาตรวจสอบความถูกต้องของเนื้อหา (content validity)
6. นำผลจากข้อ 5 มาปรับปรุงแก้ไขเป็นแบบสัมภาษณ์ฉบับจริง
7. พิจารณาปรับข้อความคำถามมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น
8. พิมพ์แบบสัมภาษณ์ฉบับสมบูรณ์เพื่อนำไปใช้ในการเก็บข้อมูลจริงต่อไป

เครื่องมือการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลครั้งนี้ ใช้การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างเป็นแบบสัมภาษณ์ โดยใช้คำถามเหมือนกันทุกคน และการศึกษาจากข้อมูลที่มีผู้บันทึกไว้แล้วโดยผู้อื่น (unobtrusive research) โดยลักษณะข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

1. ข้อมูลปฐมภูมิ เก็บรวบรวมข้อมูลโดยวิธีการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างหรือการสัมภาษณ์แบบเป็นทางการ (structured interview or formal interview) จากผู้ให้สัมภาษณ์ ประกอบด้วย อดีตตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายมหาชนและกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยการสัมภาษณ์มีลักษณะคล้ายกับการใช้แบบสอบถาม ซึ่งกำหนดให้มีคำถามปลายเปิดและคำถามต่างๆ ได้ถูกกำหนดเป็นแบบสัมภาษณ์ขึ้นเพื่อใช้ประกอบการสัมภาษณ์ไว้ล่วงหน้าแล้วเป็นการสัมภาษณ์ที่มีคำถามและข้อกำหนดที่แน่นอนตายตัว จะสัมภาษณ์ผู้ใดก็ใช้คำถามแบบเดียวกัน (standardized questionnaire) มีลำดับขั้นตอนเหมือนกัน

2. ข้อมูลทุติยภูมิ เก็บรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ ตำรา วารสาร งานวิจัยต่างๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยเพื่อศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญ

การรวบรวมข้อมูล

สำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูลที่จะนำมาใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลทั้งหนังสือ ตำรา

วารสาร งานวิจัยต่าง ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับหลักความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบกับต่างประเทศ เช่น ออสเตรเลีย ฝรั่งเศส และเยอรมัน และเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ และสนทนากลุ่มทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ อันมีสาระสำคัญโดยสรุปได้ ดังนี้

1. เมื่อผู้วิจัยได้สร้างแบบสัมภาษณ์และทำการทดสอบแบบสัมภาษณ์เสร็จเรียบร้อยแล้ว จะนำแบบสัมภาษณ์ดังกล่าวส่งไปยังกลุ่มตัวอย่างหรือกลุ่มให้ข้อมูลสำคัญ และนัดหมายวัน เวลา สถานที่ และวิธีการสัมภาษณ์ (ออนไลน์หรือออนไลน์)

2. เมื่อได้ทำการสัมภาษณ์แล้ว ผู้วิจัยได้ทำการถอดเทปเสียงและเรียบเรียงข้อความต่าง ๆ ที่ได้จากการสัมภาษณ์ไปวิเคราะห์และนำเสนอในงานวิจัยเชิงคุณภาพต่อไป

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยมีลำดับขั้นตอนในการวิเคราะห์ ดังนี้

1. ผู้วิจัยจะนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ โดยนำคำสัมภาษณ์จากผู้ถูกสัมภาษณ์ มาเปรียบเทียบความเหมือนและความต่างของแต่ละบุคคล และจัดลำดับความสำคัญและคุณลักษณะของข้อมูล

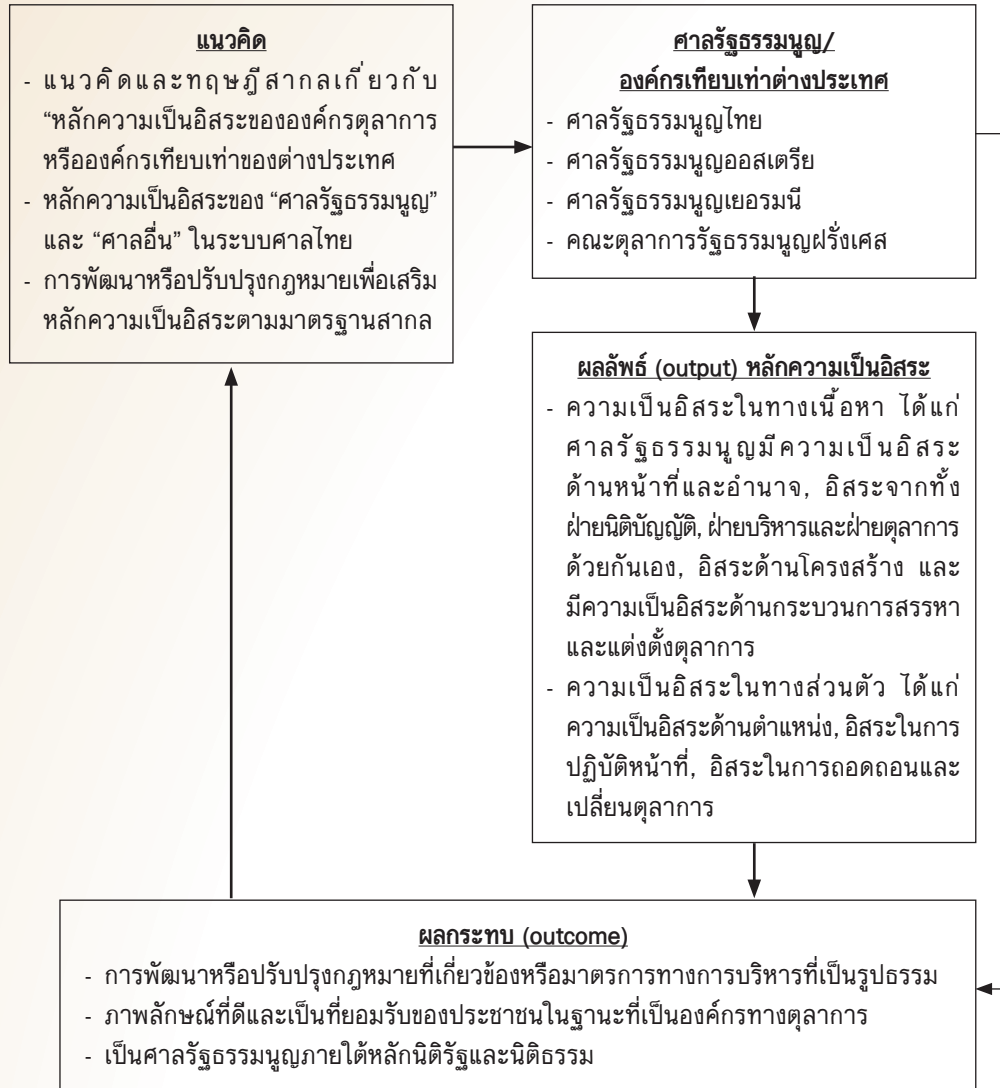
2. นำข้อมูลจากการสัมภาษณ์ที่จัดลำดับความสำคัญแล้วนำมาเปรียบเทียบกับข้อมูลทางเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดทฤษฎี ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อที่จะทราบถึงลักษณะที่คล้ายคลึงกันและประเด็นแตกต่างกันของข้อมูล

3. นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์และจากการศึกษาต่าง ๆ มาทำการวิเคราะห์ข้อมูลร่วมกันอย่างเป็นระบบและนำไปสู่การเชื่อมโยงข้อมูลเข้าด้วยกัน แสดงความสำคัญของข้อมูลได้ชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อสะดวกในการวิเคราะห์และเขียนรายงานข้อมูลที่ได้จากการศึกษาจะไม่ใช้ข้อมูลตัวเลข แต่จะเป็นข้อมูลเชิงพรรณนาและมีการอ้างอิงโดยตรงถึงที่มาของข้อมูลดังกล่าว เช่น ผลการสัมภาษณ์ ข้อมูลทางเอกสาร เป็นต้น

ดังนั้น ข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการตอบประเด็นสัมภาษณ์ (interview research) และข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ (document research) จะถูกนำมาวิเคราะห์และประมวลผลโดยเชื่อมโยงความสัมพันธ์ในแง่ต่าง ๆ ตามข้อเท็จจริงทั้งในเชิงเหตุและผล ซึ่งการวิเคราะห์จะออกมาในลักษณะของการพรรณานำไปสู่คำตอบในการศึกษาและสรุปตามหลักวิชาการประกอบการเขียนรายงานต่อไป

■ กรอบแนวคิดในการวิจัย

รูปภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย



ที่มา : ธนภัทร ปัจฉิมม์

■ ผลการวิจัย (Result)

จากการศึกษา พบว่า หลักความเป็นอิสระของตุลาการเป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของหลักนิติรัฐ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญในรัฐเสรี

ประชาธิปไตยทุกประเทศนั้น จะบัญญัติรับรอง ความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ ความเป็นอิสระของตุลาการวางอยู่บนพื้นฐานของความเป็นอิสระ 3 ประการ คือ ความเป็นอิสระจากคู่ความ

(parteienunabhaengigkeit) ความเป็นอิสระจากรัฐ (Staat-sunabhaengigkeit) และความเป็นอิสระจากสังคม (gesellschaftsunabhaengigkeit) ความไม่เป็นอิสระจากทั้ง 3 ประการดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อความเป็นกลางของตุลาการ ซึ่งความเป็นอิสระของตุลาการที่ปรากฏในรูปแบบต่าง ๆ ล้วนมีวัตถุประสงค์เพื่อก่อให้เกิดความมั่นคงต่อความเป็นกลางของตุลาการ ดังผลการวิจัยต่อไปนี้

1. เพื่อศึกษาให้เห็นถึงแนวคิดและทฤษฎีสากลเกี่ยวกับ “หลักความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการ” รวมถึงองค์ประกอบที่สำคัญของ “หลักความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการ” จากการศึกษาพบว่า ภายใต้อำนาจอธิปไตย แนวคิดเกี่ยวกับ “หลักความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการ” เป็นหลักการที่เกิดขึ้นพร้อมกับระบอบประชาธิปไตย โดยเป็นหนึ่งในอำนาจรัฐ คือ อำนาจตุลาการที่มีความเป็นอิสระแยกออกจากอำนาจอื่น เพื่อการถ่วงดุลและตรวจสอบอำนาจซึ่งกันและกัน ความจำเป็นในการแบ่งแยกอำนาจนั้นก็เพื่อให้ทั้งสามอำนาจเป็นอิสระจากกัน และเพื่อที่จะสามารถทำการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของกันและกันได้ จากการศึกษาพบว่ามีแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับหลักความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการที่สำคัญ 2 ประการ คือ 1) แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalism) และ 2) แนวคิดว่าด้วยรัฐธรรมนูญนิยมกับการคุ้มครองหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

สำหรับองค์ประกอบที่สำคัญของหลักความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการ จากการศึกษาพบว่า ตุลาการสามารถทำหน้าที่ในทางตุลาการได้โดยปราศจากการแทรกแซงใด ๆ

โดยตุลาการมีความผูกพันเฉพาะต่อกฎหมายและการพิจารณาคดีภายใต้มนธรรมของตนเท่านั้น หลักความเป็นอิสระของตุลาการเป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของหลักนิติรัฐ ซึ่งรัฐธรรมนูญของประเทศทุกประเทศที่เป็นนิติรัฐจะบัญญัติรับรองความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการไว้ ทั้งนี้ องค์ประกอบที่สำคัญของหลักความเป็นอิสระขององค์กรแบ่งเป็น 2 ประการ คือ 1) ความเป็นอิสระในทางเนื้อหา และ 2) ความเป็นอิสระในทางส่วนตัว

2. เพื่อศึกษาให้เห็นถึงพัฒนาการของเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของ “หลักความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการ” ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และศึกษาเปรียบเทียบหลักความเป็นอิสระของ “ศาลรัฐธรรมนูญ” และ “ศาลอื่น” ในระบบศาลไทย จากการศึกษาพบว่า ระบบศาลไทยยอมรับหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดยในระยะเริ่มต้นได้ให้อำนาจแก่รัฐสภาในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญและยังยอมรับหลักการที่มีอำนาจสูงสุดของสภาในการตีความรัฐธรรมนูญโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับถาวร พุทธศักราช 2475 มาตรา 62 บัญญัติว่า “ท่านว่าสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญนี้” หลักการนี้ยังคงสืบเนื่องมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เพิ่มอำนาจให้ศาลรัฐธรรมนูญหลายประการ ด้วยมุ่งหมายที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีบทบาทในการแก้วิกฤตทางการเมืองของประเทศ นอกจากนี้ ยังได้บัญญัติแก้ไขจุดอ่อนของ

ความเป็นอิสระของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น ดังนี้

(1) ความมั่นคงในตำแหน่ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีวาระการดำรงตำแหน่งที่ยาวนานคือ 7 ปี มีอายุไม่เกิน 75 ปี และดำรงตำแหน่งได้วาระเดียว ทำให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีความเป็นอิสระมากขึ้น เพราะมีความมั่นคงในตำแหน่งและไม่ต้องปฏิบัติหน้าที่ภายใต้ความกดดัน

(2) ค่าตอบแทน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ยังคงได้รับค่าตอบแทนสูงเช่นเดิม ค่าตอบแทนในที่นี่ รวมทั้งเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และผลประโยชน์ตอบแทนอื่น ซึ่งตามพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และผลประโยชน์ตอบแทนอื่นของประธานศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2541 บัญญัติให้ประธานศาลรัฐธรรมนูญ และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีสิทธิได้รับประโยชน์ตอบแทนอื่น

(3) หน่วยงานธุรการ ลักษณะของหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังคงเป็นแบบเดียวกันกับศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 คือ มีสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นหน่วยธุรการที่มีความเป็นอิสระทั้งในด้านการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น

3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบให้เห็นถึง “หลักความเป็นอิสระ” ของศาลรัฐธรรมนูญไทย กับศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรเทียบเท่าของต่างประเทศ จากการศึกษาหลักความเป็นอิสระ

ของศาลรัฐธรรมนูญไทยกับศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรเทียบเท่าของต่างประเทศ พบว่าเกณฑ์การพิจารณาหลักความเป็นอิสระที่สำคัญสามารถแบ่งได้เป็น 6 ประเด็นหลัก ได้แก่ 1) ความเป็นอิสระด้านหน้าที่และอำนาจ (substantive independence) 2) ความเป็นอิสระด้านโครงสร้าง (structural independence) 3) ความเป็นอิสระด้านตำแหน่ง (personal independence) 4) กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (appointment of judges) 5) ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการ (independence of Judges) และ 6) การถอดถอนและเปลี่ยนตัวผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการ

โดยสรุป หลักความเป็นอิสระของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไทยหรือองค์กรเทียบเท่าในต่างประเทศ เช่น ออสเตรเลีย เยอรมนี และฝรั่งเศส นั้น มีหลักความเป็นอิสระสอดคล้องกัน คือ หลักประกันและคุ้มครองตุลาการให้สามารถทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีได้ โดยปราศจากการแทรกแซงใดๆ ทั้งภายในและภายนอก โครงสร้างของศาลรัฐธรรมนูญสามารถพิจารณาจำแนกหลักความเป็นอิสระได้ดังนี้

1) การแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 204 บัญญัติไว้ว่า ผู้ที่ได้รับคัดเลือกหรือสรรหาเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดวุฒิสภาเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง

ตุลาการก็ไม่กระทบต่อความเป็นอิสระของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ การแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญปัจจุบันจึงมีความเชื่อมโยงกับประชาชนโดยไม่ทำให้กระทบต่อความเป็นอิสระของตุลาการด้วย ดังนั้น ระบบการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในปัจจุบันสามารถรักษาความเป็นอิสระของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ในขณะที่เดียวกันก็ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญมีความเชื่อมโยงกับฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนโดยตรงแล้ว จึงไม่มีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนระบบการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

2) ความมั่นคงในตำแหน่ง กล่าวคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีวาระการดำรงตำแหน่งที่ยาวนานคือ 7 ปี หรือมีอายุไม่เกิน 75 ปี และดำรงตำแหน่งได้วาระเดียว ในส่วนนี้จะทำให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีความมั่นคงในหน้าที่และการปฏิบัติหน้าที่อย่างต่อเนื่องตามกรอบระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้

3) ค่าตอบแทนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของศาล ในกรณีที่เห็นว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรรอาจไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ ศาลจะยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการการโดยตรงก็ได้ ยิ่งเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของศาลได้เป็นอย่างดี เพราะฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจนำเรื่องเงินมาเป็นข้อต่อรองในการครอบงำฝ่ายตุลาการได้ ปัจจุบันค่าตอบแทนประธานศาลรัฐธรรมนูญได้รับเงินเดือน 83,090 บาท เงินประจำตำแหน่ง 55,000 บาท และตุลาการ

ศาลรัฐธรรมนูญได้รับเงินเดือน 81,920 บาท และเงินประจำตำแหน่ง 50,000 บาท

4) หน่วยงานตุลาการ มีสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นหน่วยตุลาการที่มีความเป็นอิสระทั้งในด้านการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้บังคับบัญชา และขึ้นตรงต่อประธานศาลรัฐธรรมนูญ

■ หลักความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญออสเตรเลีย

สำหรับข้อพิจารณาเกี่ยวกับหลักความเป็นอิสระของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสำรองออสเตรเลีย ประการแรกคือ ห้ามดำรงตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมืองหรือในรัฐบาลแห่งสหพันธ์และมลรัฐ หรือในสภาผู้แทนราษฎร และสภาที่ปรึกษาสหพันธ์ ในส่วนของความเป็นอิสระในการบริหารและการอำนวยการศาลรัฐธรรมนูญนั้นจะเป็นอำนาจของประธานศาลรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม การบริหารงานบุคคลและทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะกระทำได้โดยคำแนะนำจากประธานศาลรัฐธรรมนูญ รองประธานศาลรัฐธรรมนูญ และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้รับผิดชอบสำนวน นอกจากนี้ความเป็นอิสระในการพิจารณาวินิจฉัยในฐานะที่เป็นองค์กรวินิจฉัยทางตุลาการ กล่าวคือ ในการออกนั่งพิจารณาและการประชุมปรึกษา ประธานศาลรัฐธรรมนูญอาจมอบให้รองประธานศาลรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่เป็น

ประธานในการประชุมซึ่งก่อนการดำเนินกระบวนการพิจารณา กรณีที่ตุลาการคนใดไม่อาจเข้าร่วมกระบวนการพิจารณาได้ สามารถเชิญตุลาการสำรองเข้าร่วมเป็นองค์คณะดำเนินการพิจารณาแทน แต่ต้องคำนึงถึงด้วยว่า ตุลาการที่ไม่สามารถเข้าร่วมพิจารณานั้น เป็นตำแหน่งในส่วนที่มาจากการเสนอชื่อขององค์กรใด เช่น คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร หรือสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์

ศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีความสามารถและมีความเป็นอิสระในการวินิจฉัยข้อพิพาท การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายตามเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ โดยการประชุมและลงมติ ประธานในที่ประชุมและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนอย่างน้อยแปดคนเป็นองค์คณะในการวินิจฉัยตามที่รัฐบัญญัติ ว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญกำหนด ศาลรัฐธรรมนูญอาจมีมติได้หากองค์คณะนั้นประกอบด้วยประธานที่ประชุมและตุลาการที่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนอย่างน้อยสี่คน (องค์คณะเล็ก)

■ หลักความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญเยอรมนี

ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ มีใช้องค์กรทางการเมืองแต่มีฐานะเป็นศาล มีวาระการดำรงตำแหน่ง 12 ปี แต่ต้องไม่เกินอายุเกษียณรัฐการ 68 ปี และดำรงตำแหน่งเพียงวาระเดียว การกำหนดให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ดำรงตำแหน่งได้ยาวนาน ทำให้ตุลาการสามารถปรับตัวไปตามพัฒนาการทาง

การเมืองได้ ส่วนการกำหนดให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวเป็นการป้องกันการแทรกแซงโดยอิทธิพลทางการเมืองที่มีผลต่อความเป็นอิสระ เป็นการให้หลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการจากอิทธิพลทางการเมือง เพราะการได้รับเลือกเป็นสมัยที่ 2 นั้นเป็นสิ่งที่มิอันตราย เนื่องจากจะได้รับเลือก หรือไม่ขึ้นอยู่กับฝ่ายการเมือง ซึ่งเป็นอำนาจที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ นอกจากนั้นความเป็นกลางของตุลาการและระยะเวลาการดำรงตำแหน่งทำให้ตุลาการสามารถรักษาความต่อเนื่องของอำนาจตุลาการของศาลได้ ตุลาการมีความเป็นอิสระและอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเท่านั้น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจึงได้รับการประกันความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ด้วย โดยสรุปแล้วการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ของประเทศเยอรมนีเป็นอำนาจของประธานาธิบดี แต่ประธานาธิบดีมีความผูกพันที่จะต้องแต่งตั้งบุคคลที่สภาผู้แทนราษฎร สหพันธ์และสภาที่ปรึกษาสหพันธ์เลือกเท่านั้น และการที่กฎหมายกำหนดให้มีการดำรงตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญได้เพียงวาระเดียว แต่อยู่ในวาระได้ยาวนานถึง 12 ปี และสามารถบริหารงบประมาณด้วยตนเอง ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญมีความเป็นอิสระ ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายการเมืองที่เลือกตนเองเข้าไปดำรงตำแหน่งการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์จึงชอบด้วยหลักประชาธิปไตย

■ หลักความเป็นอิสระของตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส

ตามรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ไม่มีบทบัญญัติรับรองความเป็นอิสระของตุลาการรัฐธรรมนูญไว้แต่อย่างใด แต่เมื่อพิจารณาจากวาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของตุลาการรัฐธรรมนูญทั้งสองประเภทแล้ว การที่รัฐธรรมนูญกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งที่ยาวนาน กรณีตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่ง ก็สามารถอยู่ในวาระได้ตลอดชีพ ส่วนตุลาการรัฐธรรมนูญโดยการแต่งตั้งอยู่ในวาระได้ถึง 9 ปี และสามารถได้รับการแต่งตั้งได้วาระเดียว กรณีดังกล่าวย่อมทำให้ตุลาการรัฐธรรมนูญมีความเป็นอิสระได้แม้ว่าจะได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายการเมืองหรือมาจากฝ่ายการเมืองก็ตาม เพราะเมื่อได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการแล้ว

ผู้แต่งตั้งไม่สามารถให้คณะให้โทษแก่ตุลาการได้อีกต่อไป ดังนั้น ตุลาการจึงมีความเป็นอิสระในการพิจารณาวินิจฉัย นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ได้บัญญัติห้ามตุลาการรัฐธรรมนูญดำรงตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมือง และห้ามตุลาการรัฐธรรมนูญดำรงตำแหน่งในสภาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองหรือตำแหน่งเป็นที่ปรึกษา หลังจากได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญแล้ว

จากข้อพิจารณาหลักความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรเทียบเท่าในต่างประเทศ ผู้เขียนขอนำเสนอตารางสรุปเกี่ยวกับการวางหลักความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรเทียบเท่าเชิงเปรียบเทียบในต่างประเทศและประเทศไทย ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

ประเทศ	การวางหลักความเป็นอิสระ
ประเทศออสเตรเลีย	วางหลักความประกันเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญ ไว้ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐออสเตรเลีย ค.ศ. 1920 มาตรา 129 - 148 ประกอบกับรัฐธรรมนูญปี 1953 กล่าวคือ ระบบกฎหมายของสหพันธรัฐออสเตรียยึดถือหลักเกณฑ์สำคัญที่องค์กรศาลพึงปฏิบัติ กล่าวคือ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในองค์คณะจะต้องทำหน้าที่ทางตุลาการด้วยความเป็นอิสระ (independence) โดยตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญทุกคนจะต้องร่วมกันทำหน้าที่ในการพิทักษ์ความเป็นอิสระขององค์กร ศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ทางตุลาการในการพิจารณาและวินิจฉัยข้อขัดข้องขององค์คณะ โดยปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรภายนอก การเข้าสู่ตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ การกำหนดเงินเดือนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และการประชุมปรึกษาคดี
ประเทศเยอรมัน	วางหลักความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญ โดยแบ่งความเป็นอิสระของผู้พิพากษาออกเป็น 2 ส่วน คือ ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษา และความเป็นอิสระในทางส่วนตัวของผู้พิพากษา หลักประกันดังกล่าวทำให้ศาลดำรงความเป็นกลางและอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเท่านั้น ทั้งนี้ เป็นไปตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 97 ววรรคหนึ่ง ของกฎหมายพื้นฐานว่า ผู้พิพากษาเป็นอิสระและอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเท่านั้น หลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาเป็นเงื่อนไขสำคัญในการก่อให้เกิดความเป็นธรรมมากขึ้น และไม่ใช่ว่าเป็นการให้สิทธิพิเศษแก่ผู้พิพากษาแต่เป็นหน้าที่ของผู้พิพากษาที่จะต้องรักษาไว้ซึ่งหลักแห่งความเป็นอิสระ

ประเทศ	การวางหลักความเป็นอิสระ
ประเทศฝรั่งเศส	คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรเทียบเท่าศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีการวางหลักความเป็นอิสระไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 57 บัญญัติห้ามตุลาการรัฐธรรมนูญดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีซึ่งหมายรวมถึงนายกรัฐมนตรีด้วย และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ 95-63 ลงวันที่ 19 มกราคม ค.ศ. 1995 ได้บัญญัติห้ามข้าราชการเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ (โดยยกเว้นอาจารย์มหาวิทยาลัยซึ่งสามารถได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญและสามารถประกอบอาชีพเดิมไปพร้อม ๆ กันได้) ส่วนตำแหน่งอื่น ๆ ที่ต้องห้ามสำหรับการเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ คือ ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในรัฐวิสาหกิจ สถาบันการเงิน บริษัทต่าง ๆ ที่รับทำงานให้กับรัฐหรือองค์กรของรัฐ เช่น บริษัทก่อสร้าง เป็นต้น ส่วนการประกอบอาชีพส่วนตัวอื่น ๆ นอกจากนี้ ก็สามารถทำได้หากไม่ขัดต่อความเป็นอิสระและศักดิ์ศรีของตำแหน่ง การห้ามดำรงตำแหน่งต่าง ๆ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างอิสระและไม่อยู่ภายใต้การควบคุมหรือชี้นำขององค์กรหรือบุคคลใด และเมื่อมีการห้ามตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบอาชีพอื่นควบคู่กันไป จึงมีการกำหนดค่าตอบแทนให้แก่ตุลาการรัฐธรรมนูญค่อนข้างสูง คือ เดือนละ 41,000 ฟรังก์ (ค.ศ. 1997) ซึ่งเทียบกับประมาณ 250,000 บาท
ประเทศไทย	การวางหลักความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญของไทยนั้น มีความต่อเนื่องจากหลักความเป็นอิสระของศาลยุติธรรม ซึ่งอาจพิจารณาได้จากการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 188 วรรคสอง ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เป็นธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง จะเห็นได้ว่า การวางหลักความเป็นอิสระดังกล่าวได้มีการบัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอันเป็นการรับรองไว้ในกฎหมายสูงสุดของประเทศ กล่าวคือ หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดี จะต้องไม่ถูกก้ำก่ายหรือแทรกแซงโดยอำนาจอื่นอย่างเด็ดขาด โดยในการปฏิบัติหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี ผู้พิพากษาจะต้องมีอิสระอย่างเต็มที่ ปราศจากการแนะนำ ตักเตือนหรือชักจูงต่าง ๆ และการออกคำสั่งใด ๆ ที่มีผลกระทบกระเทือนต่อการใช้ดุลพินิจของผู้พิพากษา

■ สรุปและอภิปรายผล

(discussion)

จากข้อพิจารณาเกี่ยวกับ “หลักความเป็นอิสระ” ของศาลรัฐธรรมนูญไทยกับศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรเทียบเท่าของต่างประเทศสามารถสรุปได้ว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะต้องมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีโดยไม่ถูกแทรกแซงจากอำนาจอื่น ๆ ซึ่งเกิดจากปัจจัยทั้งภายในและภายนอก ทั้งนี้ จากการศึกษา

แนวคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระของตุลาการมีองค์ประกอบของความเป็นอิสระที่สำคัญ 2 ประการ คือ 1) ความเป็นอิสระในเนื้อหา และ 2) ความเป็นอิสระในทางส่วนตัว โดยหลักความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญไทยกับศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรเทียบเท่าของต่างประเทศ สามารถเปรียบเทียบ โดยใช้องค์ประกอบของความเป็นอิสระทั้ง 2 ประการได้ดังนี้

1) หลักประกันความเป็นอิสระในเนื้อหา

ในการพิจารณาและพิพากษาคดีของ ศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรเทียบเท่า ตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ ความเป็นอิสระด้านหน้าที่ และอำนาจ โดยเป็นอิสระจากทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการด้วยตนเอง โดยมี บทบัญญัติกฎหมายให้ถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด เพื่อมิให้ผู้ใดเข้าไปยุ่งเกี่ยวหรือแทรกแซง การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยการกระทำใด ๆ อันจะเป็นการกระทบกระเทือน ต่อการปฏิบัติหน้าที่ในประการที่อาจทำให้ขาด ความเป็นอิสระหรือเสียความยุติธรรมนั้น อาจเกิดขึ้นได้หลายกรณี เช่น ใช้อิทธิพลก้าวก่าย สร้างความเกรงใจ จูงใจให้ความเห็นหรือฟ้องร้อง กลับแก่งลัง กล่าวหาทางวินัย เป็นต้น

ความเป็นอิสระด้านโครงสร้าง ทั้งนี้ การที่ ศาลรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นองค์กรตาม รัฐธรรมนูญที่มีความเป็นอิสระ ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่ง ที่ทำให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสามารถปฏิบัติ หน้าที่ได้อย่างเต็มที่โดยปราศจากการแทรกแซง จากฝ่ายการเมืองใด ๆ

ความเป็นอิสระด้านกระบวนการสรรหา และแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ การกำหนด คุณสมบัติและคุณลักษณะต้องห้าม ว่าต้อง ไม่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพราะอาจจะ ถูกแทรกแซงจากองค์กรทางการเมืองที่ไป ดำรงตำแหน่งได้ ส่วนการกำหนดให้มืองค์กร ในการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากหลาย องค์กร เห็นได้ว่าเป็นไปตามหลักการกระจาย อำนาจ และเป็นอิสระในแง่ที่ไม่ถูกผูกขาด โดยองค์กรการเมืองใดองค์กรหนึ่ง

2) หลักประกันความเป็นอิสระในทาง ส่วนตัว

การที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีหลักประกัน ความเป็นอิสระด้านตำแหน่ง โดยมีระบบ ค่าตอบแทน เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และผลประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นของตนเอง รวมทั้งความมั่นคงในการดำรงตำแหน่ง โดยเป็นสิ่งที่ทำให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยมั่นใจว่าตนจะไม่ได้รับ ผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ของตน เพราะมี ความมั่นคงในการดำรงตำแหน่ง

หลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติ หน้าที่โดยการกำหนดให้มีวาระการดำรงตำแหน่ง ที่ยาวนานและดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว และการที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอยู่ภายใต้ ประมวลจริยธรรมในการควบคุมการดำรงตน เป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ได้ โดยปราศจากความเกรงกลัวว่าจะได้รับผลร้าย หรือถูกกลั่นแกล้ง อันเป็นผลมาจากการปฏิบัติ หน้าที่ของตน เพราะไม่ต้องปฏิบัติหน้าที่ โดยเกรงกลัวว่าในวาระถัดไปจะได้รับการคัดเลือก อีกหรือไม่

หลักประกันความเป็นอิสระในการถอดถอน และเปลี่ยนตัวตุลาการ นอกจากการที่ตุลาการ ต้องออกจากตำแหน่งโดยการตาย ลาออก อายุ ครบตามเกณฑ์ที่กำหนด หรือขาดคุณสมบัติแล้ว การที่ถูกถอดถอน มีเฉพาะกรณีที่ตุลาการ มีพฤติการณ์ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐาน ทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง และต้องถูกให้ออก โดยคำพิพากษาของฝ่ายตุลาการด้วยตนเองนั้น เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการ ปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการโดยสุจริต ไม่ถูก กลั่นแกล้งโดยไม่เป็นธรรม หรือได้รับผลร้าย อย่างใด ๆ จากการปฏิบัติหน้าที่นั้น ๆ ด้วยการ จัดให้มีระบบการกลั่นกรอง ตรวจสอบถ่วงดุล จากองค์กรศาลอื่นนั่นเอง

สำหรับแนวทางในการพัฒนาหรือมาตรฐานทางการบริหารที่เป็นรูปธรรม เพื่อให้สอดคล้องกับหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามความมุ่งหมายของเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงเห็นว่าควรนำไปสู่การพัฒนาหรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือมาตรฐานทางการบริหารอย่างเป็นรูปธรรมและสอดคล้องกับหลักประกันความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

1) ในด้านวุฒิการศึกษาของผู้สมัครและผู้เข้ารับการสรรหาเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประเภทผู้ทรงคุณวุฒิ ควรปรับปรุงหรือแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดให้มีผู้ทรงคุณวุฒิ เฉพาะ 2 สาขา คือ สาขานิติศาสตร์ และสาขารัฐศาสตร์ และต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี และมีผลงานวิชาการเป็นที่ประจักษ์

2) ควรให้มีการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมหรือประมวลจริยธรรม โดยออกเป็นกฎหมายว่าด้วยระเบียบตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เป็นการเฉพาะ เพื่อใช้เป็นหลักประกันความเป็นอิสระและเป็นแนวทางในการประพฤติปฏิบัติ และการดำรงตนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

3) เกี่ยวกับความเป็นอิสระด้านงบประมาณ กรณีการจัดสรรงบประมาณของศาลรัฐธรรมนูญ แม้ว่าจะมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติรองรับความเป็นอิสระเกี่ยวกับการงบประมาณของศาลก็ตาม แต่ในการปฏิบัติด้วยวิธีการงบประมาณนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจะถูกปรับลดงบประมาณในชั้นการพิจารณาของหน่วยงาน

ในสังกัดฝ่ายบริหารจนกระทั่งการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น ดังนั้น เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระด้านงบประมาณ จึงควรมีกฎหมายงบประมาณของศาลรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ

4) ระบบบริหารงานยุติธรรมของศาลรัฐธรรมนูญด้วยอิเล็กทรอนิกส์ กล่าวคือ ควรมีการบัญญัติการบริหารงานศาลโดยใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์ไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาความของศาลรัฐธรรมนูญ โดยจัดทำเป็นแผนยุทธศาสตร์การบริหารงานยุติธรรมของศาลรัฐธรรมนูญ เช่น การบูรณาการข้อมูลคดี การยื่นส่งคำร้อง คำสั่ง การบันทึกการพิจารณาคดี การจัดเก็บสำนวนคดี และข้อมูลคดี โดยสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น

5) ควรทบทวนและกำหนดคุณสมบัติที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญประจำประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เฉพาะผู้ที่มีประสบการณ์และมีความรู้ความสามารถในกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญนั้นจะต้องมีวุฒิการศึกษาในสาขานิติศาสตร์ กฎหมายมหาชน หรือสาขาวิชารัฐศาสตร์ และมีผลงานทางวิชาการเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจของประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นไปอย่างเหมาะสม และสอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญ

6) การคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เริ่มแต่ขั้นตอนการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัคร จึงต้องเป็นไปอย่างเข้มงวด

และในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่หากมีข้อบกพร่อง
หรือมีการแทรกแซงก็ต้องมีการตรวจสอบ
ภายในองค์กรกันอย่างจริงจัง โดยหากกรณี
มีเหตุอันควรสงสัยว่าได้ปฏิบัติหน้าที่ส่อไป
ในทางทุจริตมีข้อขัดด้วยกฎหมาย ก็จะต้องเข้าสู่
ระบบการตรวจสอบเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่
ของรัฐอื่น ๆ ซึ่งสามารถถูกตรวจสอบได้ทั้งจาก
ภายในองค์กรด้วยตนเองและการตรวจสอบ
จากภายนอกองค์กรได้เช่นกัน

 ข้อเสนอแนะ:

1) ควรแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 203 ววรรคท้าย แก้ไขเป็น “ในการสรรหาให้คณะกรรมการสรรหาปริญญานิเทศศาสตรบัณฑิตบุคคลซึ่งมีความรับผิดชอบสูง มีความกล้าหาญในการปฏิบัติหน้าที่และมีพฤติกรรมทางจริยธรรมเป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม โดยการสมัคร และโดยการเสนอชื่อของ คณะบุคคล หรือพรรคการเมือง แต่ต้องได้รับความยินยอมของบุคคลนั้น”

2) การควบคุมและตรวจสอบ ศาลรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญสามารถ จำแนกได้เป็น 2 แนวทาง ดังนี้ (1) การควบคุม และตรวจสอบโดยระบบที่มาของตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (2) การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญ จากการศึกษาเปรียบเทียบกับ ต่างประเทศ จะพบว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จะถูกกล่าวหาได้ก็ต่อเมื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้นั้นกระทำการใด ๆ ที่เป็นการเสื่อมเสียเกียรติ

ในทางตุลาการ ซึ่งจะนำไปสู่การถอดถอนได้
เช่นกัน ในส่วนของกระบวนการ ขั้นตอน
และวิธีการกล่าวหาและการถอดถอนนั้น ก็จะ
เป็นไปตามที่กฎหมายของแต่ละประเทศบัญญัติ

3) ควรแก้ไข โดยการเพิ่มมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 เป็น “มาตรา 23/1 ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ใดใช้อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคดีโดยปราศจากความเป็นกลาง หรือมีอคติ หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย วุฒิสภา (มาจากการเลือกตั้งของประชาชน) มีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้”

4) ควรแก้ไข โดยการเพิ่มมาตรา 32 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 เพื่อความครอบคลุมและความเป็นอิสระของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

“มาตรา 32 ตุลาการอาจถูกคัดค้านได้
ในเหตุอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) กรณีตุลาการมีผลประโยชน์หรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับคดีที่ตนพิจารณา

(2) เคยเป็นผู้พิพากษาหรือตุลาการ
ในศาลอื่นหรือเคยเป็นอนุญาโตตุลาการ ซึ่งเคย
พิจารณาวินิจฉัยในคดีหรือประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ
คดีที่ขอให้วินิจฉัยนั้นมาก่อน

(3) เป็นหรือเคยเป็นสามีหรือภรรยา หรือญาติ
ของคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง คือ เป็นบุพการี
หรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้อง
หรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงสามชั้น หรือเป็นญาติ
ทางการสมรส นับได้เพียงสองชั้น

(4) เคยให้ถ้อยคำหรือให้ความเห็นในฐานะพยาน โดยที่ได้อ่านเห็นเหตุการณ์ในคดีในศาลอื่น ซึ่งพิจารณาวินิจฉัยประเด็นที่เกี่ยวกับคดีที่ขอให้วินิจฉัยนั้นมาก่อน

(5) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรม หรือผู้แทน หรือผู้รับมอบอำนาจ หรือทนายความของคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมาก่อน

(6) มีหรือเคยมีคดีที่ตุลาการนั้นเอง สามี่ ภริยา หรือญาติสืบสายโลหิตตรงขึ้นไปหรือลงมาของตุลาการนั้นฝ่ายหนึ่ง พัวพันกับคู่กรณี สามี่ ภริยา หรือญาติสืบสายโลหิตตรงขึ้นไปหรือลงมาของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง

(7) ถ้าตุลาการนั้นเป็นเจ้าหนี้ หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมาก่อน”

References

NIDA Consulting Center. (2019). *The Constitutional Court of the Kingdom of Thailand and foreign country*. Bangkok: Active Print.

Office of the Constitutional Court. (2019). *Research report on abuse of judicial authority: a comparative study of the Thai Constitutional Court and foreign country*. Bangkok: Active Print.

Surasit Sangwirochanaphat. (2022). *Independence of judges: Experience from the Republic of Poland*, chapter of the Bar Association Magazine.

The Constitution of the Kingdom of Thailand 2017 (2560 B.E.). (2017, 6 April). Thai government gazette. vol. 134 parts 40 A.

The Secretariat of The House of Representatives. (2019). *Purpose and annotated sections of the Constitution of the Kingdom of Thailand 2017 (2560 B.E.)*. Bangkok: The secretariat of the house of representatives.

The Secretariat of The House of Representatives. (2020). *Report of the Subcommittee in the Special Committee to Consider and Study Problems, Criteria, and Guidelines for Amendments to the Constitution of the Kingdom of Thailand 2017 (2560 B.E.)*. Bangkok: The house of representatives.

Vicki, C. J. (2012). *Judicial independence: Structure, context, attitude*. In Lydia Friederke Müller and others (Eds), *Judicial Independence in Transition* (pp. 19-86).

Zeitun, J. (2007). *International principles on the independence and social responsibility of judges, lawyers and prosecutors: Guidelines for practitioners No. 1*. (Benjarat Saechua, trans). (Original work published 1938)

