



1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เป็นรัฐธรรมนูญถาวรฉบับแรกของประเทศไทย หลังจากการปฏิวัติรัฐประหารเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พุทธศักราช 2475 รัฐธรรมนูญฉบับแรกนี้ไม่ได้มีบทบัญญัติที่ชัดเจนว่าเมื่อเกิดกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ องค์กรใดจะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดว่าบทบัญญัติของกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากมีเพียงบทบัญญัติในมาตรา 62 ที่บัญญัติว่า " ท่านว่าสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญนี้ " เท่านั้น

ต่อมาหลังสงครามโลกสิ้นสุดลง สภาผู้แทนราษฎรได้ตราพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พุทธศักราช 2488 ขึ้น เพื่อลงโทษผู้กระทำการตามที่กฎหมายนี้ถือว่าเป็นอาชญากรรมสงคราม ไม่ว่าจะกระทำนั้นจะได้กระทำก่อนหรือหลังกฎหมายนี้ใช้บังคับก็ตาม เมื่อมีการฟ้องคดีตามกฎหมายดังกล่าว ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาฎีกาที่ 1/2489 ว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พุทธศักราช 2488 เฉพาะที่กำหนดให้ลงโทษการกระทำก่อนวันใช้กฎหมายนี้เป็นการใช้กฎหมายย้อนหลังจึงขัดกับรัฐธรรมนูญและเป็นโมฆะ ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมัยนั้นกับศาลยุติธรรม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่พอใจที่ศาลยุติธรรมได้ล่วงล้ำเข้ามาในหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรในการตีความรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 จึงกำหนดให้มีองค์กรพิเศษทำหน้าที่วินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เรียกว่า " คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ " โดยกำหนดให้ทำหน้าที่วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยเฉพาะ และยังมีรัฐธรรมนูญฉบับต่อมา จำนวน 7 ฉบับ ที่กำหนดให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2495 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2521 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549

พัฒนาการขององค์กรพิเศษที่ทำหน้าที่วินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงเริ่มมาจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 นับเป็นองค์กรเริ่มแรกที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมมิให้กฎหมายที่ตราขึ้นหรือที่ใช้บังคับอยู่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และพัฒนาเป็น " ศาลรัฐธรรมนูญ " ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีสถานะเป็นองค์กรศาลเป็นครั้งแรก และสิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 19 กันยายน พุทธศักราช 2549 ตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 19 กันยายน พุทธศักราช 2549 แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้มีศาลรัฐธรรมนูญอีกครั้งหนึ่ง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มุ่งหวังให้ศาลรัฐธรรมนูญปฏิบัติพันธกิจตามรัฐธรรมนูญ 3 ประการ ด้วยกันคือ 1. การคุ้มครองหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ 2. การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และ 3. การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

แต่ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีภารกิจเพิ่มขึ้นในบางประการ กล่าวคือ ประการแรกรัฐธรรมนูญบัญญัติเป็นบทบังคับให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรา 141 ซึ่งถือว่าเป็นการคุ้มครองหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญเพิ่มขึ้น ประการที่สองรัฐธรรมนูญบัญญัติให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ในกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว ตามมาตรา 212 ซึ่งถือว่าเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพิ่มขึ้นกว่าเดิม และประการที่สามรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถตรวจสอบเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดได้เพิ่มขึ้นตามมาตรา 184 วรรคสอง และรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบว่าหนังสือสัญญาใดของฝ่ายบริหารต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนหรือไม่ ซึ่งถือว่าเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอีกทางหนึ่งด้วยเช่นกัน¹ ในขณะที่อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยชี้ขาดว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจปกปิดทรัพย์สินและ

¹ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ , 10 ปี ศาลรัฐธรรมนูญไทย : สหุศวรรษใหม่ของนิติรัฐไทย (กรุงเทพฯ ฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ , 2551), หน้า 7

หนี้สิน ซึ่งมีโทษต้องพ้นจากตำแหน่งและห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลาห้าปี ถูกเปลี่ยนไปเป็นอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

เมื่อพิจารณาถึงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในอดีตที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้รับผิดชอบงานในตำแหน่งหน้าที่ดังกล่าวอย่างเป็นงานหลัก องค์ประกอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ก็มาจากการแต่งตั้ง ซึ่งก่อให้เกิดผลตามมามีคือ ความเป็นอิสระในการทำงาน ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้การดำเนินงานของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นไปได้ดีไม่เท่าที่ควร²

การใช้อำนาจขององค์กรศาลหรือองค์กรตุลาการแตกต่างจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร คือ การใช้อำนาจขององค์กรนิติบัญญัติไม่ต้องมีคำร้องหรือคำฟ้อง แต่องค์กรศาลหรือองค์กรตุลาการมีอาจก้าวล่วงไปใช้อำนาจโดยพลการได้ หากมีกรณีพิพาทเกิดขึ้นและไม่มีผู้ร้องขอให้องค์กรศาลหรือองค์กรตุลาการทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดประเด็นข้อพิพาท รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้นำเสนอสสิ่งใหม่ ๆ ต่อระบอบการเมืองการปกครองของไทย หากไม่มีองค์กรศาลทำหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบสิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นใหม่ก็ไม่อาจเกิดขึ้นอย่างสมบูรณ์ แต่การบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่ผ่านมายังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญและของประชาชน อีกทั้งบทบาทอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญอาจยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และการบังคับให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ การพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญยังมีข้อวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากถึงความ เป็นอิสระและเป็นกลาง และยังรวมไปถึงขอบเขตของอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

จากพัฒนาการขององค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ได้มีการพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องแสดงถึงความสำคัญจำเป็นที่ต้องมีองค์กรนี้ เพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัด อันเกี่ยวข้องกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของพัฒนาการขององค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ว่ามีพัฒนาการมาอย่างไรในแต่ละยุคสมัย มีปัญหาหรืออุปสรรคและข้อจำกัดประการใด ซึ่งการศึกษาวิเคราะห์นี้จะทำการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างศาล

² นันทวัฒน์ บรมานันท์ , รายงานการวิจัยเรื่อง ศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ , 2548) หน้า 1

รัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ ศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพื่อสรุปและ เสนอแนะถึงรูปแบบและวิธีการขององค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่เรียกว่า " ศาล รัฐธรรมนูญ "

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- (1) เพื่อศึกษาถึงหลักการและแนวคิดทฤษฎีว่าด้วยกำเนิดศาลรัฐธรรมนูญ หลัก ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ระบบการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และบทบาทขององค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของรัฐธรรมนูญ
- (2) เพื่อศึกษาค้นคว้าทำความเข้าใจถึงแนวคิด พัฒนาการในการจัดตั้งองค์กรที่ทำ หน้าที่ควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน
- (3) เพื่อศึกษาถึงรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุม กฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ทั้งของต่างประเทศและของ ประเทศไทย
- (4) เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นกับองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมกฎหมายมิ ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันของประเทศไทย ว่ามีปัญหาลักษณะอย่างไร เพื่อนำไปสู่กระบวนการแก้ไขขององค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญให้ เหมาะสมต่อไป
- (5) เพื่อวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้าง องค์ประกอบ ที่มา อำนาจหน้าที่ และความเป็นอิสระของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ว่ามีปัญหาลักษณะรวมทั้ง ได้บรรลุเป้าหมายและเจตนารมณ์ของการมีศาลรัฐธรรมนูญ หรือไม่

1.3 สมมุติฐานของการวิจัย

ศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีการเปลี่ยนแปลงไปมากทั้งเรื่อง โครงสร้าง องค์ประกอบ ที่มา อำนาจหน้าที่ และที่สำคัญความเป็นอิสระ การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้เกิดขึ้นอย่างกะทันหัน แม้มีการศึกษา ค้นคว้า และวิจัยมาก่อนถึงปัญหา อุปสรรค ของศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ว่าได้บรรลุเป้าหมายและเจตนารมณ์ของการมีศาลรัฐธรรมนูญ หรือไม่ แต่ด้วยการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างกะทันหันนี้ จึงไม่มีหลักประกันว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะทำหน้าที่รักษาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เทียบธรรม และเป็นอิสระอย่างแท้จริง

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาและทำความเข้าใจแนวคิดและทฤษฎีว่าด้วยหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ แนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม และระบบศาลรัฐธรรมนูญกับระบบการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

การศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ คือ ศาลรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน และ ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส

และจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างกะทันหันของศาลรัฐธรรมนูญของไทย จึงทำการศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหา อุปสรรค โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญของไทยโดยเปรียบเทียบศาลรัฐธรรมนูญของไทยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการวิจัยทางกฎหมาย (Legal Research) ทำการศึกษา ค้นคว้าและวิจัยทางด้านเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้ารวบรวมข้อมูลและให้ข้อมูลจากเอกสารทั้งในและต่างประเทศ และจากกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเอกสารตำรา วารสาร บทความ วิทยานิพนธ์ สิ่งพิมพ์ รายงานการวิจัย เว็บไซต์ที่เกี่ยวข้องกับพัฒนาการของศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นแนวทางในการเปรียบเทียบรูปแบบ และวิธีการ แล้วจึงทำการประมวลผลและวิเคราะห์ โดยศึกษาองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญของเยอรมัน โดยอิงกับรัฐธรรมนูญของเยอรมัน และศึกษาถึงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เปรียบเทียบกัน

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 6.1 เพื่อทราบถึงพัฒนาการของศาลรัฐธรรมนูญของไทย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน
- 6.2 เพื่อทราบถึงเจตนารมณ์ของการจัดตั้งศาลหรือสถาบันที่ทำหน้าที่อย่างศาลรัฐธรรมนูญของไทย
- 6.3 เพื่อทราบถึงระบบทั้งระบบของศาลรัฐธรรมนูญ ระหว่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยเฉพาะเรื่อง โครงสร้าง องค์ประกอบ ที่มา อำนาจหน้าที่ และที่สำคัญความเป็นอิสระ ซึ่งถือเป็นหัวใจของระบบศาลโดยทั่วไป
- 6.4 เพื่อทราบถึงปัญหาอุปสรรคที่เกิดในทางปฏิบัติของศาลรัฐธรรมนูญไทยว่าได้รับบรรลุเป้าหมายและเจตนารมณ์ของการมีศาลรัฐธรรมนูญ หรือไม่ แค่ไหน เพียงใด
- 6.5 เพื่อเป็นแหล่งข้อมูลอ้างอิงสำหรับผู้ที่ต้องการทราบถึงพัฒนาการของระบบศาลรัฐธรรมนูญของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน