

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่เป็นที่พึ่งของประชาชนและประเทศ

การวิเคราะห์ว่าศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลหรือไม่ ต้องมีหลักวิชาการที่วิเคราะห์ ประกอบด้วยความสำคัญและจำเป็นขององค์กร รูปแบบองค์กรที่เหมาะสมกับประเทศไทยและสภาพขององค์กร ดังนี้

๑. ความสำคัญและความจำเป็นต้องมืองค์กรตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

ในทางทฤษฎีตามหลักกฎหมายมหาชนได้แบ่งหลักความเป็นสูงสุดออกเป็น ๒ ลักษณะ คือ ลักษณะแรก หลักความเป็นสูงสุดของรัฐสภา (The Supremacy of Parliament หรือ The Parliamentary Sovereignty) และหลักความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (The Supremacy of the Constitution)

สำหรับประเทศไทยได้ยึดหลักความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญมาโดยตลอดตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรกจนถึงปัจจุบัน เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๖๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ มาตรา ๘๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๐ มาตรา ๙๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ มาตรา ๑๓๘ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕ มาตรา ๑๑๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ มาตรา ๑๗๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ มาตรา ๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มาตรา ๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๖ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ เป็นต้น ดังนั้น ด้วยความสำคัญของหลักความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องมีระบบตรวจสอบและองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ระบบตรวจสอบและองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบดังกล่าวของแต่ละประเทศมีลักษณะแตกต่างกัน ทั้งนี้ ย่อมขึ้นอยู่กับสภาพการเมือง สังคมและประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมการเมืองของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ

๒. รูปแบบองค์กรตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่เหมาะสมกับประเทศไทย

๒.๑ เมื่อพิจารณาในด้านลักษณะขององค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายทั่วโลกแล้ว แบ่งออกเป็น ๔ ลักษณะใหญ่ ๆ คือ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และรูปแบบอื่น ๆ ดังนี้

๑) ลักษณะองค์กรที่เป็นศาลรัฐธรรมนูญมีจำนวนมากที่สุดโดยส่วนมากถูกจัดตั้งขึ้นในประเทศที่ใช้ระบบ Civil Law มีลักษณะเป็นศาลพิเศษที่ทำหน้าที่วินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญ เช่น Austria และ Germany เป็นต้น

๒) ลักษณะองค์กรที่เป็นศาลยุติธรรม มีจำนวนรองลงมาโดยส่วนมากถูกจัดตั้งขึ้นในประเทศที่ใช้ระบบ Common Law เช่น U.S.A และ Denmark เป็นต้น

๓) ลักษณะองค์กรที่เป็นคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เช่น France และ Mozambique เป็นต้น

๔) ลักษณะรูปแบบอื่น ๆ โดยให้รัฐสภาหรือคณะกรรมการของรัฐสภามีหน้าที่วินิจฉัย เช่น Finland และ Congo เป็นต้น

๒.๒ สำหรับประเทศไทยได้มีพัฒนาการขององค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญมาโดยตลอดตั้งแต่ปี ๒๔๗๕ จนถึงปัจจุบัน กล่าวคือ รูปแบบแรก สภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๖๒ บัญญัติว่า ท่านว่าสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญนี้ รูปแบบที่สอง ศาลยุติธรรมตามที่ศาลฎีกาได้ตัดสินตามคำพิพากษาที่ ๑/๒๔๘๙ ลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๔๘๙ ว่า พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. ๒๔๘๘ เฉพาะที่ลงโทษการกระทำก่อนวันใช้กฎหมายนี้เป็นการใช้กฎหมายย้อนหลัง จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญและเป็นโมฆะ รูปแบบที่สาม คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ มาตรา ๘๘ ถึง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๒๐๐ และรูปแบบที่สี่ ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๕๕ ถึง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐๔ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าประเทศไทยได้มีรูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายมาครบทุกรูปแบบที่นานาประเทศมี ประเด็นจึงมีอยู่ว่า รูปแบบลักษณะใดที่เหมาะสมกับประเทศไทย สามารถวิเคราะห์ได้ ดังนี้

๑. สถานะขององค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัย กล่าวคือ องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายต้องมีลักษณะสำคัญ คือ ความมีอิสระ และความมั่นคงและมีความเป็นสถาบัน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๑) **หลักความมีอิสระ** หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาดังกล่าวมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองการใช้อำนาจตุลาการให้ปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาอาจแบ่งได้เป็น ๓ ประการ คือ

(๑) ความอิสระของการทำหน้าที่ในทางตุลาการ หมายความว่า ผู้พิพากษามีอิสระในการทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีโดยปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรใช้อำนาจรัฐองค์กรอื่นทั้งทางตรงและทางอ้อม

(๒) ความอิสระในทางองค์กร หมายความว่า ผู้พิพากษาต้องไม่อยู่ในลักษณะของความสัมพันธ์ที่อยู่ใต้อำนาจขององค์กรอื่นไม่ว่าจะโดยในข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายก็ตาม

(๓) ความอิสระในทางส่วนบุคคล หมายความว่า การโยกย้ายผู้พิพากษาไม่อาจกระทำได้หากเป็นการขัดความประสงค์ของผู้พิพากษา ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความมั่นคงต่อความอิสระของการทำหน้าที่ในทางตุลาการ

๒) **ความมั่นคงและมีความเป็นสถาบัน** องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย แยกพิจารณาได้ ๒ ประเด็น คือ ประการแรก ผู้ทำหน้าที่ต้องมีความมั่นคงในการปฏิบัติหน้าที่ กล่าวคือ มีระยะเวลาดำรงตำแหน่งที่ยาวนานพอสมควร ประการที่สอง องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายต้องมีความเป็นสถาบัน กล่าวคือ มีสถานที่ตั้งอย่างเป็นทางการ มีบุคลากรช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ มีหน่วยธุรการที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่โดยมีอิสระในการบริหารแผนงาน การบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินงานอื่น ๆ และมีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

๓) **ความสอดคล้องกับสภาพการเมือง สังคมและวัฒนธรรมของประเทศไทย** กล่าวคือ จากพัฒนาการประสบการณ์ที่ผ่านมาของประเทศไทย เริ่มตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๗๕ มาตรา ๖๒ บัญญัติว่า ท่านว่าสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ต่อมาภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ยุติลง รัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ ในขณะที่นั้นได้ตราพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. ๒๕๔๘ ขึ้น เพื่อลงโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำการตามที่กฎหมายนี้ถือเป็นอาชญากรรมสงคราม ไม่ว่าจะกระทำนั้นจะได้กระทำไปก่อนหรือหลังวันที่กฎหมายนี้ใช้บังคับก็ตาม เมื่อมีการจับกุมบุคคลผู้กระทำความผิดฟ้องร้องต่อศาล ศาลฎีกาได้ตัดสินตามคำพิพากษาที่ ๑/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๘ ว่า พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. ๒๕๔๘ เพราะที่ลงโทษการกระทำก่อนวันใช้กฎหมายนี้เป็นการใช้กฎหมายย้อนหลัง จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญและเป็นโมฆะ

ผลจากความขัดแย้งระหว่างศาลและสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๘ จึงบัญญัติให้มีองค์กรพิเศษขึ้นมาเรียกว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ สำหรับรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีจำนวน ๘ ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๘, ปี ๒๕๕๒, ปี ๒๕๕๕ แก้ไขเพิ่มเติมปี ๒๕๕๕, ปี ๒๕๖๑, ปี ๒๕๖๗, ปี ๒๕๖๑, ปี ๒๕๖๔ และปี ๒๕๕๙

ดังนั้น องค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยต้องเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย มีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงใด ๆ มีความมั่นคงและมีความเป็นสถาบันโดยมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งที่ยาวนาน และมีความสอดคล้องกับสภาพสังคมและวัฒนธรรมของประเทศไทยที่มีความยึดมั่นเชื่อมั่นต่อองค์กรศาลในการตัดสินชี้ขาดมาโดยตลอดภายใต้คำว่า “ศาลเป็นที่พึ่งสุดท้าย” ประกอบกับปัจจุบันประเทศไทยใช้ระบบศาลคู่โดยแย่งแยกประเภทคดีเป็นเขตอำนาจศาล กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง มีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง และศาลยุติธรรม มีอำนาจพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญา นอกจากนั้นประเทศไทยมีประสบการณ์การให้องค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยมาหลายรูปแบบไม่ว่าจะเป็นสภาผู้แทนราษฎร ศาลฎีกา คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขปัญหาที่เคยเกิดขึ้น ด้วยเหตุผลดังกล่าว องค์กรที่ถือว่ามีคุณสมบัติครบถ้วนและมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่เหมาะสมกับประเทศไทย คือ “ศาลรัฐธรรมนูญ (The Constitutional Court)”

๓. สถานภาพของศาลรัฐธรรมนูญ

หากวิเคราะห์สถานภาพของศาลรัฐธรรมนูญมีประเด็นพิจารณา ดังนี้

๓.๑ จากจดหมายเหตุศาลรัฐธรรมนูญเมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๓๗ เรื่อง แนวความคิดในการเสนอให้มีศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญว่าประธานสภาผู้แทนราษฎรได้แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๓๗ ให้มีหน้าที่ศึกษา พิจารณา คำนคว้า ตรวจสอบ รวบรวมความคิดเห็น และยกร่างข้อเสนอแนะเพื่อการจัดทำแผน หรือโครงการพัฒนา หรือปฏิรูปการเมืองการปกครองของประเทศไทยในระยะเฉพาะหน้าและระยะยาว โดยสอดคล้องกับระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ได้จัดให้มีการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ ซึ่งรายงานวิจัยเป็นการจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทย เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) เรื่องศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ รายงานการวิจัยฉบับนี้เป็นข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญในการกำหนดให้มีศาลรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง

๓.๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติให้มีศาลรัฐธรรมนูญไว้ใน หมวด ๑๐ ศาล ส่วนที่ ๒ มาตรา ๒๐๔ - ๒๑๗ และส่วนที่ ๑ บททั่วไป มาตรา ๑๙๗ บัญญัติว่า การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปโดยยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมายและในพระปรมาธิไธยพระมหากษัตริย์ ด้วยเหตุนี้ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะปรากฏค่าว่าใน พระปรมาธิไธยพระมหากษัตริย์บริเวณหน้าแรกของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน

๓.๓ การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย ทุกประการ และมีข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ในระหว่างที่ยังไม่มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๐ และข้อเท็จจริงศาลรัฐธรรมนูญได้ส่ง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญมาแล้ว ๒ ครั้ง ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ และ พ.ศ. ๒๕๕๕ แต่รัฐบาลที่ผ่านมาไม่ได้ให้ความสำคัญแต่อย่างใด จนกระทั่งรัฐบาล ชุดปัจจุบัน ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๗ เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เสนอใหม่เป็นครั้งที่ ๓ เรียบร้อยแล้วประกอบกับประกาศ คสช. ยังยืนยันให้ ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็นศาลต่อไปอีกด้วย

ดังนั้น ด้วยเหตุผลดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีสถานภาพเป็นศาล และเป็นที่พักของ ประชาชนและประเทศต่อไปอย่างยั่งยืนสถาพร
