

กระบวนการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
กับการพัฒนาทางการเมืองไทย*

POWER EXERCISING PROCESS OF CONSTITUTIONAL COURT UNDER
CONSTITUTION OF THAILAND 2007 AFFECTING POLITICAL
DEVELOPMENT OF THAILAND

ชนะศึก วิเศษชัย

Shanasuek Wisetchai

วรวลัญช์ โรจนพล

Wornwaluncha Rojanapol

ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์

Thirapat Serirangsan

ธีรเดช มโนลีหกุล

Theradej Manoleehakul

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

Sukhothai Thammathirat University, Thailand

E-mail: shanasuek.wis@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาปัญหากระบวนการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และ 2) ศึกษากระบวนการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กับการพัฒนาทางการเมืองของไทย งานวิจัยฉบับนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลจากการวิเคราะห์เอกสาร ทั้งเอกสารขั้นต้นและชั้นรอง ประกอบการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญมี 14 คน ประกอบด้วย นักการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นักสื่อสารมวลชน นักวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์ และ นักวิชาการทางด้านนิติศาสตร์ที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายมหาชน ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์และการวิเคราะห์จากเอกสารนำมาวิเคราะห์ในเชิงพรรณนา ผลการศึกษาพบว่า 1) ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบด้วย ปัญหาความขัดแย้งในการรับคำร้องโดยตรงจากบุคคลในคดีล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และปัญหาการ

* Received 26 November 2020; Revised 15 December 2020; Accepted 19 December 2020



ตีความอำนาจศาลเกินกว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ 2) กระบวนการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญมีผลต่อการพัฒนาการทางการเมืองของไทย คือ ผลกระทบเชิงลบต่อเสถียรภาพของสถาบันและระบบการเมือง เกิดจากลักษณะ 2 ประการ คือ ประการแรก กระบวนการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญขาดความชอบธรรมอย่างสมบูรณ์ โดยที่กระบวนการใช้อำนาจขาดความสอดคล้องกับหลักกระบวนการนิติบัญญัติที่กฎหมายสำคัญจะต้องถูกตราโดยสถาบันรัฐสภาอันเป็นตัวแทนของประชาชน นอกจากขาดความยึดโยงกับประชาชนแล้วยังขาดการตรวจสอบและถ่วงดุลกับรัฐสภาและ ประการที่สอง กระบวนการใช้อำนาจไม่สามารถสร้างประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหาทางการเมืองได้อย่างเต็มที่ เกิดจากขาดบทบัญญัติที่ชัดเจนในการใช้อำนาจเพื่อแก้ปัญหาระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

คำสำคัญ: ศาลรัฐธรรมนูญ, กระบวนการใช้อำนาจ, พัฒนาการทางการเมือง

Abstract

The objectives of this research article were; 1) to identify problems in power exercising of Thai constitutional court, and 2) to analyze constitutional court's power exercising process affecting Thailand's political development. This is a qualitative research gathering data via documentary researching and in-depth interviewing. The samples include 14 key informants which are former prime - minister, the head of the parliament, members of the house of representatives, medias, Political Science and Law academics. The collected data have been descriptively analyzed and the findings are; 1) The power exercising problem occurred in Thai constitutional court under Thailand's 2007 constitution includes; the conflict in acceptance of individuals' direct - petition in the case of overthrowing democratic regime of government with the King as Head of State, and the problem in over interpretation over constitution, 2) The constitutional court's power exercising process did not fully distribute ultimate effectiveness and trust towards the institution and political system, mainly caused by lacking of legitimated court hearing law, this affects Thailand's political development by neither distributing stabilized political process nor enhancing political institutionalization.

Keywords: Constitutional Court, Power Exercising Process, Political Development



บทนำ

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นสถาบันทางการเมืองสำคัญสถาบันหนึ่ง ถูกจัดตั้งขึ้นครั้งแรกภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ 2540 (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2550) เป็นส่วนหนึ่งของความก้าวหน้าทางการเมืองของไทยที่พัฒนาระบบการเมืองให้มีความทันสมัยและมีประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อความซับซ้อนและความต้องการที่หลากหลาย ในระยะเริ่มต้นถูกจัดอยู่ในกลุ่มองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ภายหลังได้ถูกจัดอยู่ในหมวดองค์กรศาล มีบทบาทสำคัญในการควบคุมมิให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญชุดแรก คือได้ปฏิบัติหน้าที่ประมาณ 9 ปี (พ.ศ. 2541 - 2549) และได้ถูกยกเลิกจากการรัฐประหารโดย “คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” นำโดย พลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 คณะรัฐประหารได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2549 (ฉบับชั่วคราว) พร้อมกับจัดตั้ง “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” เพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยในคดีที่ค้างค้างมาจากศาลรัฐธรรมนูญชุดเก่า เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 แล้วเสร็จ ได้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นมาทดแทนเพื่อปฏิบัติหน้าที่สืบเนื่องต่อจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เริ่มปฏิบัติหน้าที่ตั้งแต่ พ.ศ. 2551 สืบเนื่องมาถึงปัจจุบัน แม้จะมีการรัฐประหาร ยกเลิกรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 วันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ไปแล้วก็ตาม หากแต่คณะรัฐประหารยังคงให้ศาลรัฐธรรมนูญปฏิบัติต่อเนื่องภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2560 (คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 24 /2560, 2560) ในช่วงระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 ศาลรัฐธรรมนูญได้มีบทบาทต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทยในช่วง พ.ศ. 2550 - 2557 เป็นอย่างสูง คดีสำคัญ ๆ ที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง มีหลายคดี อาทิ คดีวินิจฉัยสถานภาพความเป็นรัฐมนตรีของนายสมัคร สุนทรเวช (พ.ศ. 2551) คดียุบพรรคพลังประชาชน (พ.ศ. 2551) คดีการยื่นญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 มีลักษณะล้มล้างหรือยกเลิกรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2555) คดีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับที่มาและคุณสมบัติของวุฒิสมาชิกเป็นการกระทำที่ขัดกับรัฐธรรมนูญและล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย (พ.ศ. 2556) คดีการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีลักษณะล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (พ.ศ. 2557) และ คดีวินิจฉัยความเป็นรัฐมนตรีของ นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี สิ้นสุดลงเฉพาะตัว อันเนื่องมาจากการโยกย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี ออกจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2557) เป็นต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทในการยุติข้อขัดแย้งอันเกิดจากการใช้หรือตีความรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่ในการธำรงรักษาไว้ซึ่งความสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และควบคุมมิให้กฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2546) เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญต่อระบบการเมืองไทยในฐานะที่ส่งเสริมให้ระบบการเมืองสามารถดำเนินไปอย่างราบรื่น ต่อเนื่อง และเข้มแข็ง โดยระบบการเมืองที่มีความเข้มแข็งเกิดจากการพัฒนาสถาบันทางการเมืองให้มี



“ความเป็นสถาบัน” (Institutionalization) (Huntington, S., 1969) และส่งเสริมให้ระบบการเมืองมีเสถียรภาพผ่านการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับการยอมรับ คือ มีความชอบธรรมและประสิทธิภาพ (Lipset, S. M., 1964) อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในหลายกรณีกลับถูกสังคมวิพากษ์วิจารณ์และไม่สามารถยุติปัญหาได้อย่างไร้ข้อกังขา บางครั้งเผชิญกับกระแสต่อต้าน (ทิพนานิดา ปาลกะวงศ์, 2556) กลายเป็นเงื่อนไขต่อความขัดแย้งของกลุ่มทางการเมือง กระทั่งต่อความเข้มแข็งและการยอมรับในตัวสถาบันและระบบการเมือง จึงเป็นที่มาของงานวิจัยเรื่องนี้ที่ต้องการศึกษาปัญหากระบวนการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 และศึกษากระบวนการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญกับพัฒนาการทางการเมืองของไทย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหากระบวนการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
2. เพื่อศึกษากระบวนการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กับพัฒนาการทางการเมืองของไทย

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่องนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการวิจัยเอกสารประกอบการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) มีรายละเอียดดังนี้

1. ศึกษาเอกสาร โดยวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารชั้นต้นและชั้นรอง อาทิ รัฐธรรมนูญ ข้อกำหนด ข้อบังคับ พระราชบัญญัติ ข่าว บทความ บันทึก และบทวิเคราะห์
2. ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ประกอบด้วย นักการเมือง นักวิชาการทางด้านนิติศาสตร์ นักวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์ อดีตตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และ สื่อมวลชน โดยนักการเมืองประกอบด้วย อดีตนักการเมืองฝ่ายรัฐบาลพรรคไทยรักไทยและพรรคพลังประชาชน ประกอบด้วย นายจาตุรนต์ ฉายแสง อดีตรักษาการหัวหน้าพรรคไทยรักไทย และนายพิชิต ชื่นบาน อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบัญชีรายชื่อพรรคเพื่อไทย อดีตนักการเมืองฝ่ายค้านประกอบด้วย นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ อดีตนายกรัฐมนตรี และ นายวิรัตน์ กัลยาศิริ อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์
3. การเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์
4. การวิเคราะห์ข้อมูล โดยนำข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์มาจัดระเบียบ ตัดข้อมูลที่ไม่อยู่ขอบเขตการศึกษาออก สังเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องนำมาตีความ และวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Analysis)



ผลการวิจัย

1. ปัญหาการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550

1.1 ปัญหาความขัดแย้งในการรับคำร้องโดยตรงจากบุคคลในคดีล้มล้างการปกครองฯ

คดีล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เป็นความผิดตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 มาตรา 68 บัญญัติว่า “บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ มิได้ ในกรณีที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการตามวรรคหนึ่ง ผู้ทราบการกระทำดังกล่าวย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการดังกล่าว” บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้สิทธิบุคคลทั่วไปที่พบการกระทำผิดยื่นเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อตรวจสอบและยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ แต่ที่เป็นปัญหา คือ ผู้ทราบการกระทำผิดซึ่งเป็นบุคคลทั่วไปมีสิทธิยื่นเรื่องโดยตรงต่อศาลฯ โดยไม่ผ่านอัยการสูงสุดได้หรือไม่ เนื่องจากรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้เป็นการชัดเจน แต่สำหรับศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าตนมีอำนาจในการรับคำร้องโดยตรงกลายเป็นปัญหาเกิดการวิพากษ์วิจารณ์ในการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

กรณีวินิจฉัยการยื่นญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฯ ใน พ.ศ. 2555 ก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยสังคมส่วนหนึ่งเห็นว่า กลุ่มบุคคลที่ร้องต่อศาลฯ เป็นผู้ที่ไม่มีความรู้เรื่อง การรับคำร้องของศาลรัฐธรรมนูญไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ต้องยื่นผ่านอัยการสูงสุด แต่บางส่วนเห็นว่าศาลมีอำนาจในการรับคำร้องได้โดยตรงโดยไม่ต้องผ่านอัยการสูงสุด ผู้ร้องในกรณีดังกล่าวได้ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยเห็นว่าการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของพรรคร่วมรัฐบาล เป็นการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีผลให้เป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 เป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งคุ้มครองฉุกเฉินให้รัฐสภางดเว้นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำฟ้องโดยให้เหตุผลว่า กลุ่มบุคคลที่ร้องคดีดังกล่าวมีสิทธิสองประการ คือ เสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ และประการที่สอง สามารถยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวได้โดยตรง เพราะอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและวินิจฉัยสั่งการในกรณีที่ผู้ร้องใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ อัยการสูงสุดเพียงแต่มีหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นเท่านั้น การใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญส่งผลให้เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์เรื่องความถูกต้องตามเจตนารมณ์ของ



รัฐธรรมนูญ โดยนายจาตุรนต์ ฉายแสง อดีตรองนายกรัฐมนตรีได้แสดงความไม่เห็นด้วยกับศาลฯ โดยกล่าวว่า “อย่างที่มีคนไปฟ้องศาล ศาลรับคดีไว้โดยตรงโดยไม่ผ่านอัยการ อันนั้นก็ผิดอยู่แล้ว” (จาตุรนต์ ฉายแสง, 2561) สอดคล้องกับนักวิชาการที่เห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจในการรับคำร้องเช่นกัน โดยศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ ให้ความเห็นว่า “กรณีมาตรา 68 เป็นความผิดร่วมกันของทุกฝ่าย ศาลฯ ไม่มีอำนาจรับเรื่องไว้พิจารณา แต่ก็รับไว้ และในการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญก็มีแนวทางที่สอดคล้องกับฝ่ายที่เห็นว่าคดีดังกล่าวต้องยื่นผ่านอัยการสูงสุดเท่านั้น โดยปรากฏในการอภิปรายในประเด็นการพิทักษ์รัฐธรรมนูญ นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้กล่าวถึงสิทธิการยื่นคำร้องของบุคคลว่า “สิทธิในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญ บัญญัติให้เป็นสิทธิของบุคคลที่จะใช้สิทธิในการนำเรื่องเสนอต่ออัยการสูงสุด ในกรณีที่ทราบว่ามีบุคคลหรือมีพรรคการเมืองที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อเป็นการล้มการปกครอง.. และขั้นตอนที่ร้องเรียนนั้นก็เป็นหน้าที่ของอัยการสูงสุด” มิได้มีการอภิปรายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงแต่อย่างใด สอดคล้องกับความเห็นของนายชัช ชลวร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญว่า “เมื่อพิจารณาจากลายลักษณ์อักษรและเจตนารมณ์ของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ... รัฐธรรมนูญมุ่งประสงค์ให้เฉพาะอัยการสูงสุดเท่านั้นที่มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย” แสดงให้เห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจในการรับคำร้อง และถูกมองว่าใช้อำนาจไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และเป็นปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

1.2 ปัญหาการตีความอำนาจเกินกว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

การวินิจฉัยกรณีการยื่นญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีลักษณะล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พ.ศ. 2557 เป็นตัวอย่างหนึ่งของการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่ถูกมองว่าตีความอำนาจเกินกว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัย “กระบวนการพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญ” ว่าการพิจารณาเป็นไปด้วยการรวบรัด และการแปรญัตติไม่ถูกต้อง เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ การวินิจฉัยกรณีดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญถูกมองว่าใช้อำนาจเข้าไปวินิจฉัยในอำนาจและกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญของรัฐสภาซึ่งเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐสภาที่สามารถกระทำได้ ดังที่ ศาสตราจารย์ (พิเศษ) นรนิติ เศรษฐบุตร มีความเห็นว่า “ถ้ารัฐธรรมนูญแก้ไขไม่ได้ คุณมีอยู่ทางเดียว คือ ฉีกรัฐธรรมนูญ แล้วร่างรัฐธรรมนูญใหม่ ดังนั้นรัฐธรรมนูญต้องเขียนวิธีแก้ไขได้ อำนาจหน้าที่ก็เป็นของฝ่ายรัฐสภาที่จะแก้ไข” (นรนิติ เศรษฐบุตร, 2561) สะท้อนสิทธิอันชอบธรรมของรัฐสภาที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ ในขณะที่ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550 กำหนดอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ให้มีอำนาจวินิจฉัยความชอบของกฎหมาย



ระดับพระราชบัญญัติ หาได้หมายรวมถึงรัฐธรรมนูญซึ่งมีศักดิ์สูงกว่า อีกทั้งในรัฐธรรมนูญมาตรา 155 ก็ยังได้บัญญัติถึงขอบเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยความชอบของร่างกฎหมายว่า “ร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย” แสดงให้เห็นชัดเจนว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการวินิจฉัยเพียงแต่ “ร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว” ทว่าศาลรัฐธรรมนูญได้ใช้อำนาจวินิจฉัยใน “ร่างรัฐธรรมนูญ” ซึ่งมีสถานะที่สูงกว่าพระราชบัญญัติ อีกทั้งเป็นร่างกฎหมายที่ยังไม่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ลักษณะดังกล่าวจึงยิ่งตอกย้ำว่าศาลรัฐธรรมนูญได้ขยายอำนาจของตนออกไปเกินกว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและถูกมองว่าเป็นผู้เขียนรัฐธรรมนูญเสียเอง ดังที่ นายจาตุรนต์ ฉายแสง อดีตรองนายกรัฐมนตรีแสดงทัศนะว่า “ศาลรัฐธรรมนูญของไทยได้มีการแก้รัฐธรรมนูญไปมาก เพราะการตีความที่ผิด มันก็ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจไปถึงขั้นแก้รัฐธรรมนูญ หรือจะเรียกว่าเหนือรัฐธรรมนูญก็ได้” (จาตุรนต์ ฉายแสง, 2561) สะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการใช้อำนาจในลักษณะที่เป็นปัญหา

2. กระบวนการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่มีผลต่อการพัฒนาทางการเมืองของไทย

พัฒนาการเมือง (Political Development) เป็นการทำให้ระบบการเมืองเปลี่ยนแปลงไปสู่สถานะที่ดีขึ้นและเข้มแข็งกว่าเดิม มีความสัมพันธ์กับการทำการเมืองให้มีความทันสมัย เพื่อสามารถตอบสนองต่ออุดมการณ์และความต้องการของสมาชิกในสังคม การเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพและได้รับการยอมรับ การพัฒนาทางการเมือง นอกจากการทำให้การเมืองมีความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการที่ป้อนเข้าสู่ระบบการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยการทำให้สถาบันทางการเมืองมี “ความเป็นสถาบัน” (Institutionalization) ซึ่งประกอบไปด้วย ความเป็นอิสระ ความสามารถในการปรับตัว ความเป็นปึกแผ่น และความซับซ้อนขององค์กร แล้วระบบการเมืองต้องมียุทธศาสตร์ประกอบของเสถียรภาพทางการเมือง คือ ความชอบธรรม และ ความมีประสิทธิภาพของสถาบันประกอบด้วย จึงจะทำให้ระบบการเมืองมีความมั่นคงสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยความต่อเนื่อง ปราศจากการต่อต้านรุนแรง

กระบวนการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ 2550 อยู่ภายใต้ “ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550” ซึ่งเป็นข้อกำหนดที่ออกโดยศาลรัฐธรรมนูญ กำหนดให้มีอำนาจวินิจฉัยในประเด็นต่าง ๆ 20 ประเด็น มีประเด็นหลักๆ คือ การวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมาย การวินิจฉัยสมาชิกภาพ การวินิจฉัยความขัดแย้งระหว่างอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน และ การวินิจฉัยคดีการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยฯ เป็นต้น ภายใต้กระบวนการใช้อำนาจดังกล่าวได้เกิดปัญหา คือ ความขัดแย้งในการใช้อำนาจรับคำร้องโดยตรงในคดีการกระทำที่เป็นการล้มล้างการ



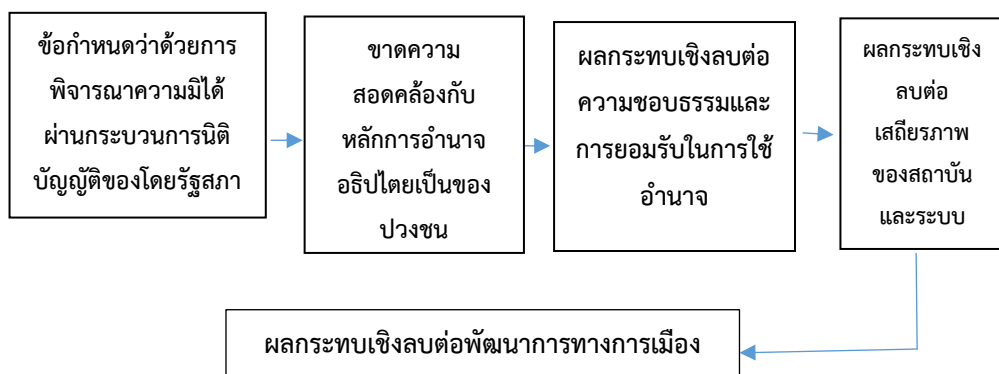
ปกครองระบอบประชาธิปไตยฯ และ การตีความอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในลักษณะที่เกิน บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ (ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550) กระบวนการใช้อำนาจดังกล่าวมีผลต่อการพัฒนาทางการเมืองไทย คือ ส่งผลทางลบต่อการส่งเสริมเสถียรภาพของระบบการเมือง โดยมีส่วนทำให้ระบบการเมืองไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ด้วยความมั่นคงและได้รับการยอมรับ เกิดจากสถาบันไม่ได้รับการยอมรับเนื่องจากขาดความชอบธรรมในการใช้อำนาจ และการใช้อำนาจไม่สามารถสร้างประสิทธิผลในการจัดการกับปัญหาทางการเมืองได้

2.1 ความชอบธรรมของสถาบันทางการเมือง

กระบวนการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ส่งผลต่อความชอบธรรมของศาลรัฐธรรมนูญ ส่งผลต่อความเรียบร้อยและความต่อเนื่องของระบบการเมือง มีผลต่อการยอมรับในการปฏิบัติหน้าที่โดยมีสมาชิกในสังคมบางส่วนเห็นว่ากระบวนการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญขาดความชอบธรรม คือ ขาดความสอดคล้องกับหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนและหลักความเป็นสูงสุดของสถาบันรัฐสภา (Parliamentary Supremacy) สะท้อนได้จากทัศนะเชิงวิพากษ์ที่มีต่อศาลฯ ในแนวทางที่ไม่ยอมรับต่อตัวบุคคลหรือองค์กร อาทิ นายจาตุรนต์ ฉายแสง แสดงความเห็นว่าเป็น “การทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเอง และก็ขัดต่อการหลักนิติธรรมและหลักประชาธิปไตย ก็เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญไม่เชื่อมโยงกับประชาชน” (จาตุรนต์ ฉายแสง, 2561) แสดงให้เห็นถึงความรับรู้ต่อลักษณะและการปฏิบัติหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่ขาดความสอดคล้องกับหลักการปกครอง สาเหตุเกิดจากกระบวนการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญขาดความสอดคล้องกับหลักกระบวนการนิติบัญญัติ ซึ่งสาระสำคัญอยู่ที่บรรดากฎหมายสำคัญทั้งปวงจะต้องถูกตราโดยสถาบันรัฐสภาอันเป็นตัวแทนของประชาชน กระบวนการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับอำนาจอธิปไตยของประชาชน มาตรา 216 ได้ให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญอย่างสูง โดยบัญญัติให้ “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ” และกำหนดให้การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตาม “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ” เพื่อให้การใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายที่ตราโดยรัฐสภาเช่นศาลอื่น ๆ ที่มีกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความที่ตราโดยรัฐสภาทั้งสิ้น อาทิ ศาลปกครอง ใช้อำนาจอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ศาลอาญา ใช้อำนาจพิจารณาอยู่ภายใต้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นต้น ซึ่งนอกจากจะเป็นการกำกับการใช้ อำนาจโดยรัฐสภาแล้วยังเป็นการเชื่อมโยงกับประชาชนผ่านรัฐสภาผ่านตัวแทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนอีกด้วย โดยบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 (มาตรา 300) ได้บัญญัติให้ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จ



ภายใน 1 ปี ทว่าเมื่อผ่านพ้นระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว พระราชบัญญัติว่าด้วยการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญก็ยังไม่สามารถถูกตราออกมาบังคับใช้ได้ จนกระทั่งมีการรัฐประหารและยกเลิกรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 ศาลรัฐธรรมนูญยังคงใช้ “ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550” ซึ่งออกโดยศาลรัฐธรรมนูญเองมิได้ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติโดยรัฐสภา กระบวนการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญจึงมีลักษณะเป็นผู้ “ออกกฎ” และ “บังคับใช้กฎ” ในองค์กรเดียวกัน ขาดการตรวจสอบถ่วงดุลโดยรัฐสภา ส่งผลต่อการยอมรับในการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ กระทบต่อเสถียรภาพและความต่อเนื่องของพัฒนาการทางการเมือง โดยความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับข้อกำหนดว่าด้วยการพิจารณาความฯ กับพัฒนาการทางการเมืองไทย อธิบายได้ดังนี้



ภาพที่ 1 กระบวนการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 ในส่วนที่เกี่ยวกับข้อกำหนดว่าด้วยการพิจารณาความของศาลรัฐธรรมนูญกับพัฒนาการทางการเมืองไทย

จากภาพที่ 1 ปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อพัฒนาการทางการเมืองไทย คือ ระบบการเมืองที่มีเสถียรภาพโดย มีความต่อเนื่องและได้รับการยอมรับ การขาดข้อกำหนดว่าด้วยการพิจารณาความที่ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภา ทำให้ปราศจากการตรวจสอบ ถ่วงดุล และเชื่อมโยงกับสถาบันรัฐสภา มิเป็นไปตามหลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน และหลักความเป็นสูงสุดของรัฐสภา ส่งผลเชิงลบต่อความชอบธรรมและการยอมรับในการใช้อำนาจ กระทบต่อเสถียรภาพ ส่งผลเชิงลบต่อพัฒนาการทางการเมือง

2.2 ประสิทธิผลของสถาบันทางการเมือง

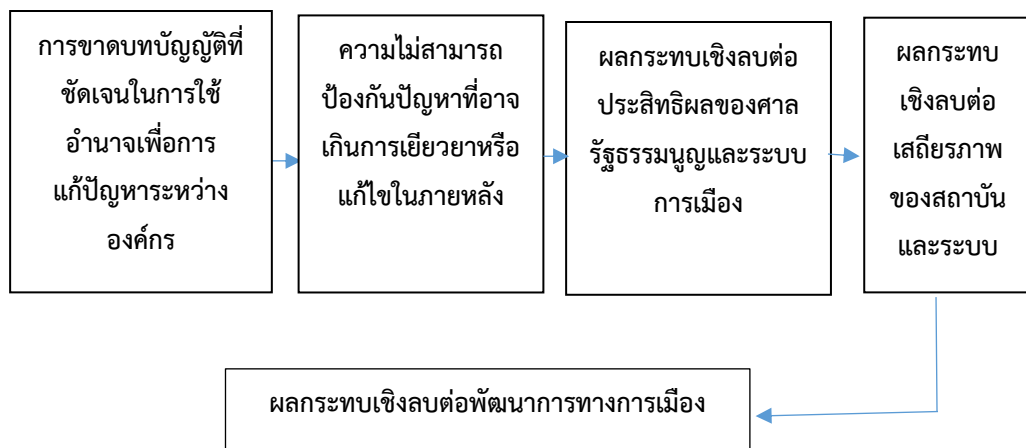
กระบวนการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญส่งผลเชิงลบต่อประสิทธิผลของระบบการเมือง คือ ความไม่สามารถส่งเสริมให้ระบบการเมืองคลี่คลายปัญหาที่ป้อนเข้าสู่ระบบ



การเมืองได้อย่างสมบูรณ์ ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรศาลใช้อำนาจตุลาการ เริ่มพิจารณาคดีได้ก็ต่อเมื่อมีผู้ร้องร้องต่อศาลในประเด็นที่อยู่ในขอบเขตอำนาจศาล บทบัญญัติเกี่ยวกับการพิจารณาความบางประการไม่เอื้อต่อประสิทธิภาพในการจัดปัญหาได้ โดยเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับการวินิจฉัยความขัดแย้งในการใช้อำนาจระหว่างหน่วยงานตามรัฐธรรมนูญ โดย มาตรา 214 บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจ “ในกรณีที่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีใช้ศาลตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป ให้ประธานรัฐสภา นายกรัฐมนตรี หรือองค์กรนั้น เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย” หมายความว่า คดีที่สามารถร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้จะต้องเป็นกรณีความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานที่ต้อง “เกิดขึ้นแล้ว” เท่านั้น ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถใช้อำนาจเพื่อคลี่คลายแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ กระบวนการใช้อำนาจในการรับคำร้องของศาลรัฐธรรมนูญนอกจากจะมีลักษณะต้องรอให้ปัญหาระหว่างหน่วยงานเกิดขึ้นเสียก่อนแล้ว การพิจารณายังมีเป็นไปเพื่อการจัดปัญหาแบบรอบด้าน บางกรณีขาดความชัดเจนและสร้างเงื่อนไขให้ปัญหามีความยากลำบากในการแก้ไขมากยิ่งขึ้น อาทิ การวินิจฉัยให้นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร พ้นจากตำแหน่งรักษาการนายกรัฐมนตรี ทำให้กลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมืองนำไปเป็นเงื่อนไขเพื่อเคลื่อนไหวทางการเมือง โดยกลุ่ม “คณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงปฏิรูปประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” (กปปส.) ซึ่งได้เคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ระหว่าง พ.ศ. 2556 - 2557 ได้นำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไปใช้เป็นเงื่อนไขสำคัญในการผลักดันสถานการณ์การเมืองไปสู่สภาวะสุญญากาศ โดยที่ระบบการเมืองปกติไม่สามารถคลี่คลายปัญหาได้ โดยศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยให้นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จากการโยกย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี เป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และให้นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร พ้นจากตำแหน่ง “รักษาการนายกรัฐมนตรี” เนื่องจาก ก่อนหน้านางสาวยิ่งลักษณ์ ได้พ้นตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2556 เป็นที่เรียบร้อยแล้ว การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้พ้นจากรักษาการนายกรัฐมนตรีส่งผลให้เกิดปัญหาระหว่างองค์กรในประเด็นผู้ใดมีอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่นายกรัฐมนตรีและเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาเลือกตั้ง เกิดปัญหาในคณะกรรมการการเลือกตั้งที่มีความเห็นขัดแย้งกันในสถานะของผู้ทำหน้าที่แทนนางสาวยิ่งลักษณ์ว่าสามารถเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการประกาศพระราชกฤษฎีกาเลือกตั้งได้หรือไม่ ขณะเดียวกันกลุ่ม กปปส. ได้เคลื่อนไหวให้วุฒิสภาและองค์กรศาลเป็นผู้เลือกนายกรัฐมนตรีคนใหม่ที่มีอำนาจเต็มอย่างสมบูรณ์เพื่อจัดการปฏิรูปและเลือกตั้งต่อไป ความขัดแย้งได้ดำเนินไปโดยที่ศาลรัฐธรรมนูญมิได้เข้ามาสร้างความกระจ่างหรือแนะแนวทางแก้ไขปัญหาใด ๆ กลับกัน ความขัดแย้งในการตีความรัฐธรรมนูญและสถานะของบุคคลทางการเมือง ถูกนำไปใช้เป็นประเด็นเคลื่อนไหวเพื่อ “ล้มรัฐบาลรักษาการ” เพื่อนำไปสู่



สัญญาภาคทางการเมืองตามที่กลุ่มต่อต้านต้องการ การใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญจึงมีได้เป็นไปเพื่อป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดการเยียวยาแก้ไข หากแต่เป็นการสร้างเงื่อนไขที่ทำให้การแก้ไขสถานการณ์ยากต่อการคลี่คลาย กระทบต่อประสิทธิผลของสถาบันและระบบการเมือง ส่งผลต่อเสถียรภาพของระบบการเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างการขาดบทบัญญัติเกี่ยวกับใช้อำนาจเพื่อเอื้อต่อการแก้ไขปัญหาระหว่างองค์กรกับพัฒนาการทางการเมือง อธิบายได้ดังแผนภาพดังต่อไปนี้



ภาพที่ 2 กระบวนการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญพ.ศ. 2550 ในส่วนบัญญัติเกี่ยวกับใช้อำนาจเพื่อแก้ไขปัญหาระหว่างองค์กรกับพัฒนาการทางการเมือง

จากภาพที่ 2 พัฒนาการทางการเมืองเกิดจากระบบการเมืองที่มีเสถียรภาพทำหน้าที่ด้วยความต่อเนื่องและได้รับการยอมรับ เสถียรภาพเกิดจากประสิทธิผลในการคลี่คลายความตึงเครียดที่ป้อนเข้าสู่ระบบการเมือง การขาดบทบัญญัติที่ชัดเจนในการใช้อำนาจเพื่อเอื้อต่อการแก้ปัญหาระหว่างองค์กร ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถป้องกันปัญหาที่อาจเกิดการเยียวยาหรือแก้ไขในภายหลัง ส่งผลกระทบเชิงลบต่อประสิทธิผลของศาลรัฐธรรมนูญและระบบการเมือง กระทบต่อพัฒนาการทางการเมือง

อภิปรายผล

ผลการวิจัยพบว่าการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญมีปัญหาและไม่สามารถสร้างการยอมรับและความศรัทธาในตัวสถาบันและระบบการเมืองได้ ส่งผลต่อเสถียรภาพและการพัฒนาทางการเมือง สอดคล้องกับผลการศึกษาของ Kuhonta, E. M. & Sinpeng, A. ซึ่งได้เสนอบทความอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองไทยตั้งแต่คริสต์ศักราช 2005 ซึ่งนำพามาซึ่ง



วิกฤตการณ์ทางการเมืองของประเทศไทยอย่างมากมาย จนท้ายที่สุดเกิดรัฐประหารตามมาถึงสองครั้ง คือ รัฐประหารปีคริสต์ศักราช 2006 และรัฐประหารปีคริสต์ศักราช 2014 ซึ่งรัฐประหารทั้งสองครั้งแสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวในบทบาทของสถาบันทางการเมืองของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “รัฐธรรมนูญ” และ “ศาลรัฐธรรมนูญ” ถึงแม้ว่าสิ่งดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับความเป็นประชาธิปไตย แต่สิ่งที่ปรากฏขึ้น เป็นสิ่งที่ตรงข้ามกับหลักการประชาธิปไตยอย่างสิ้นเชิง ผลการวิจัยพบว่า สาเหตุของปัญหาซึ่งกระทบต่อความเชื่อมั่นและความชอบธรรมของศาลรัฐธรรมนูญ คือ การใช้อำนาจที่ขาดความยึดโยงกับรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนอำนาจอธิปไตยของประชาชน ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาของศาลรัฐธรรมนูญคือการตีความอำนาจเกินกว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเกิดจากการขาดกฎหมายว่าด้วยการพิจารณาความที่ชัดเจนและตราโดยรัฐสภา ส่งผลต่อการยอมรับในกระบวนการใช้อำนาจ (Kuhonta, E. M. & Sinpeng, A., 2014) ผลการวิจัยสอดคล้องกับผลการศึกษาของ Barrett, K. ซึ่งเสนอว่า ศาลรัฐธรรมนูญต้องเป็นหลักประกันให้กฎหมายต่าง ๆ มีความสอดคล้องต่อหลักการและคุณค่าของรัฐธรรมนูญ การใช้อำนาจให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งยวด การที่ศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจในลักษณะที่เกินกว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจึงเป็นการทำลายคุณค่าของรัฐธรรมนูญไปในตัว ผลการวิจัยพบว่ากระบวนการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่ได้รับการยอมรับและมีความชอบธรรมต้องมีความยึดโยงกับรัฐสภา (Barrett, K., 2014) สอดคล้องกับผลการศึกษาของ Ginsburg, T. & Elkins, Z. ซึ่งเสนอว่า ศาลรัฐธรรมนูญของไทยได้ถูกก่อตั้งขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน และได้ใช้อำนาจเสริมอย่างมีขอบเขตกว้างขวาง การใช้อำนาจในลักษณะนี้เพื่อแก้ไขปัญหาคอรัปชันทางการเมืองต่าง ๆ แต่ต้องตระหนักว่าศาลรัฐธรรมนูญหาได้เป็นผู้บัญญัติกฎหมายขึ้นมาใหม่ ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องตีความและวินิจฉัยตามตัวบทกฎหมายที่ทางฝ่ายรัฐสภาเป็นผู้บัญญัติเท่านั้น เนื่องจากรัฐสภาเป็นตัวแทนอำนาจของประชาชน แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของรัฐสภาที่มีต่อความชอบของกฎหมายที่มีความยึดโยงกับรัฐสภา การที่ศาลรัฐธรรมนูญขาดกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความที่ตราโดยรัฐสภาจึงทำให้คุณค่าและการยอมรับในการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญไม่เด่นชัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐสภาซึ่งเป็นสถาบันตัวแทนของอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน การจะใช้อำนาจโดยอ้อมควรอยู่ภายใต้การตรวจสอบและการยอมรับของประชาชน ในทางกลับกันหากใช้อำนาจโดยปราศจากความยึดโยงกับเจ้าของอำนาจ ย่อมยากที่จะสร้างการยอมรับได้โดยทั่วไป (Ginsburg, T. & Elkins, Z., 2009)

สรุป/ข้อเสนอแนะ

กระบวนการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 อยู่ภายใต้กรอบของข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นข้อกำหนดที่ออกโดยศาลรัฐธรรมนูญเอง ได้ประสบปัญหาการใช้อำนาจที่



สำคัญ คือ ความขัดแย้งในการใช้อำนาจรับคำร้องโดยตรงในคดีการกระทำที่เป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และ ปัญหาการตีความอำนาจเกินกว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กระบวนการใช้อำนาจดังกล่าวส่งผลต่อการพัฒนาการเมืองไทยในมิติของการส่งเสริมเสถียรภาพการเมือง คือ ความมั่นคงและความต่อเนื่องของสถาบันและระบบการเมือง โดยเป็นการใช้อำนาจที่ความชอบธรรมไม่สมบูรณ์ ไม่สามารถสร้างการยอมรับได้โดยทั่วไป และไม่สามารถสร้างประสิทธิผลต่อระบบการเมืองได้อย่างเต็มที่ ข้อเสนอแนะ 1) ควรศึกษากระบวนการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่มีผลต่อการเมืองไทยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 2) แม้ปัจจุบันมีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาความของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 แล้ว แต่เป็นกระบวนการตราโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรัฐประหาร เพื่อให้กระบวนการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญมีความเชื่อมโยงกับประชาชนอย่างแท้จริง และเสริมสร้างความชอบธรรมในกระบวนการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ควรมีการยกร่างหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาความของศาลรัฐธรรมนูญและผ่านกระบวนการพิจารณาและตรากฎหมายโดยรัฐสภาที่มีสมาชิกจากการเลือกตั้งของประชาชน 2) ควรมีบทบัญญัติว่าด้วยการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในลักษณะที่เป็นการป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น เกินกว่าจะแก้ไขหรือเยียวยาภายหลัง ทั้งนี้อยู่บนพื้นฐานของการเคารพหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างองค์กร โดยมีได้เป็นการใช้อำนาจก้าวล่วงองค์กรอื่น

กิตติกรรมประกาศ

บทความฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของดัชนีพนธ์เรื่อง “โครงสร้างและกระบวนการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาการเมืองไทยภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ผู้วิจัยขอขอบคุณสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญที่กรุณาให้ทุนสนับสนุนการวิจัยประจำปีงบประมาณ 2561 และขอขอบคุณอาจารย์ที่ปรึกษา ผศ. ดร.วรวิทย์ ไรจนพล ศ.ดร. อธิภัทร์ เสรีรังสรรค์ และ ผศ. ดร. อธิเดช มโนลิหกุล ที่กรุณาให้คำแนะนำงานวิจัยและบทความฉบับนี้สำเร็จลงได้

เอกสารอ้างอิง

- คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 24 /2560. (2560). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนพิเศษ 109 ง. หน้า 21-22 (20 เมษายน 2560).
- จาตุรนต์ ฉายแสง. (26 กรกฎาคม 2561). ศาลรัฐธรรมนูญ. (ชนะศึก วิเศษชัย, ผู้สัมภาษณ์) ทิพพานิดา ปาลกะวงศ์. (2556). ความชอบธรรมของศาลรัฐธรรมนูญในระบบการเมืองไทย.
- ใน ดุษฎีนิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาการเมือง. มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- นรนิติ เศรษฐบุตร. (18 มิถุนายน 2561). ศาลรัฐธรรมนูญ. (ชนะศึก วิเศษชัย, ผู้สัมภาษณ์)



- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2546). ศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (2550). ความรู้เกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: พี. เพลส.
- Barrett, K. (2014). Constitutional courts, legislative autonomy, and democracy: What price right? Retrieved October 18, 2018, from <http://www.proquest.com>
- Ginsburg, T. & Elkins, Z. (2009). Ancillary Powers of Constitutional Courts . University of Texas, Austin: School of Law Publications, Inc.
- Huntington, S. (1969). Political Order in Changing Societies. (2nd Edition). Connecticut: Yale University Press.
- Kuhonta, E. M. & Sinpeng, A. (2014). Democratic Regression in Thailand: The Ambivalent Role of Civil Society and Political Institutions In Contemporary Southeast Asia. A Journal of International and Strategic Affairs, 36(3), 333-355.
- Lipset, S. M. (1964). Political Man. London: Mercurybooks.