

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

1.1 ความเป็นมาของปัญหา

การปกครองของรัฐเสรีประชาธิปไตย (Democracy liberalism state) ที่ใช้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายแม่บท นักรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) มีความเห็นว่า รัฐธรรมนูญเป็นสัญญาประชาคม (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2550 ข, หน้า 82) ที่มีวัตถุประสงค์ในการใช้สำคัญสามประการ คือ ประการที่หนึ่ง ใช้เป็นกฎกติกาเพื่อกำกับพฤติกรรมของมนุษย์ในสังคม (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2546, หน้า 30) ประการที่สอง ใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐาน (Infra-structure) ในการจัดองค์การบริหารเพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพของรัฐในทางการเมืองและการปกครอง (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, ออนไลน์, 2548) และประการที่สาม เป็นความสำคัญที่เกิดขึ้นจากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ตามหลักการของการจัดทำรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมการใช้อำนาจอธิปไตยให้เป็นไปตามกลไกหรือตามโครงสร้างพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด เพื่อเป็นหลักประกันในการปกป้องซึ่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้พ้นจากการใช้อำนาจโดยมิชอบของฝ่ายปกครอง

จากความสำคัญของรัฐธรรมนูญที่กล่าวมา จึงมีแนวคิดที่จะสร้างกลไกหรือบรรทัดฐานให้รัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุด (Supremacy of Law) โดยกำหนดให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญทำได้ยากกว่าการแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยทั่วไป การสร้างกฎเกณฑ์มิให้บทบัญญัติของกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ และการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายกำหนดไว้ในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ

หากกล่าวแต่เฉพาะการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย (Control of Constitutionality of Law) เป็นหลักการตรวจสอบความชอบในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติและการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองว่า ต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญเสมอด้วยวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยองค์กรตรวจสอบองค์กรหนึ่งซึ่งอาจมีรูปแบบเป็นองค์กรพิเศษที่เรียกว่า ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรเทียบเท่าศาลรัฐธรรมนูญ หรืออาจมีชื่อเรียกเป็น

อย่างอื่น (สมยศ เชื้อไทย, 2551, หน้า 167-168) แต่ไม่ว่ารูปแบบจะมีลักษณะหรือมีชื่อเรียกเป็นอย่างไร กระบวนทัศน์ขององค์กรตรวจสอบย่อมเป็นทฤษฎีพื้นฐานของแนวคิดการตรวจสอบบรรทัดฐานขั้นมูลฐาน (Basic norm) ทางกฎหมาย ซึ่ง วุฒิชัย จิตตานุ (2554, หน้า 31-33) กล่าวว่าสาระสำคัญของการตรวจสอบก็เพื่อควบคุมการกระทำทางกฎหมายให้อยู่ภายใต้ขอบเขตบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และหลักการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญไม่ได้หมายความว่าเฉพาะเพียงการควบคุมตรวจสอบว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมไปถึงเงื่อนไข การกระทำและกระบวนการที่เป็นการขัดหรือไม่สอดคล้องตามรัฐธรรมนูญด้วย ทั้งนี้เพราะความไม่ถูกต้องของกฎหมายย่อมทำให้กฎหมายนั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเสมอ

องค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่มีปรากฏในหลายประเทศในปัจจุบัน โดยเฉพาะในประเทศที่พื้นฐานการปกครองเป็นประชาธิปไตยที่มั่นคง ไม่ค่อยจะพบปัญหาของการควบคุมการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติหรือการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารมากนัก หรือปัญหาอาจมีบ้างแต่นับว่าน้อยมากและไม่ถือเป็นอุปสรรคต่อภาพรวมของระบบการควบคุมตรวจสอบแต่ประการใด แม้ว่ารูปแบบขององค์กรตรวจสอบจะมีความแตกต่างกัน เช่น กรณีสหรัฐอเมริกา องค์กรควบคุมควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายถูกดำเนินงานในระบบ “ศาลยุติธรรม” ปกติ กรณีสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ดำเนินงานโดยองค์กรพิเศษที่เรียกว่า “ศาลรัฐธรรมนูญ” และในกรณีของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ดำเนินงานโดยองค์กรพิเศษที่เรียกว่า “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” เป็นต้น

การเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ทำหน้าที่องค์กรควบคุมควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในกรณีตัวอย่างของทั้ง 3 ประเทศที่กล่าวมา ต่างมีความเชื่อมโยงกับการใช้อำนาจของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรมตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน สำหรับกรณีประเทศไทยแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่านมาจนถึงฉบับที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะได้บัญญัติให้มืองค์กรควบคุมควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายมาแล้ว ทั้งในรูปแบบของศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรเทียบเท่าศาลรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ในประเด็นการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ทำหน้าที่ในองค์กรดังกล่าวกลับมีความเชื่อมโยงกับประชาชนที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงไม่มากนัก

นอกจากประเด็นในเรื่องที่มาและการเข้าสู่ตำแหน่งแล้วในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญไทยยังมีความเห็นในเชิงวิชาการที่จะชอบด้วยหลักการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือไม่ เนื่องจากคำวินิจฉัยในหลาย ๆ กรณีที่ผ่านมามีลักษณะมุ่งประเด็นเป็นการแก้ปัญหาในทางการเมืองเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งหลักการควบคุมความชอบด้วย

รัฐธรรมนูญของกฎหมายนั้นแม้ประเด็นของปัญหาจะมีความใกล้ชิดในทางการเมืองประการใดก็ตาม ก็ไม่อาจที่จะนำเกณฑ์ในทางการเมืองมาร่วมวินิจฉัยด้วยได้ และในบางคำวินิจฉัยมีแนวโน้มที่จะก้าวล่วงไปในเขตการใช้อำนาจรัฐของทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารไม่ว่าในทางปฏิบัติตามกฎหมายหรือนโยบายทางการเมือง ทั้งที่อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญมีขอบเขตจำกัดไม่อาจขยายขอบเขตอำนาจของตนออกไปเกินกว่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้ตามทฤษฎีในทางมหาชนที่มีหลักว่า “ไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ และถ้ามีอำนาจต้องไม่ขัดกฎหมาย” (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2550, หน้า 7) โดยเฉพาะการทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2550 ที่เป็นผลพวงมาจากการปฏิวัติรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ในบางคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีประเด็นปัญหาที่เป็นข้อถกเถียงทางวิชาการที่ว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้ขยายเขตอำนาจก้าวล่วงเข้าไปในเขตอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในลักษณะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเสียเองหรือไม่ (คำวินิจฉัยที่ 1/2557 คำวินิจฉัยที่ 6-7/2551) หรือผลคำวินิจฉัยจะเป็นการขยายเขตอำนาจแห่งตนออกไปหรือไม่ (คำวินิจฉัยที่ 272/2517 คำวินิจฉัยที่ 18-22/2555 คำวินิจฉัยที่ 15-18/2556)

นอกจากนี้ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในบางกรณีก็มีข้อโต้แย้งว่าไม่นำหลักแนวคิดทฤษฎีในทางมหาชนมาใช้อย่างเหมาะสม เช่น การไม่นำหลักความคุ้มค่า (Cost-Effectiveness or Economy) หลักประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) หรือหลักสิทธิและเสรีภาพ (Right and Liberty) ของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามนิติปรัชญาของกฎหมายมหาชน หรือการไม่นำแนวคิด ทฤษฎีของหลักประชาธิปไตยมาประกอบคำวินิจฉัยอย่างเหมาะสม (คำวินิจฉัยที่ 28/2557) การไม่นำหลักปรัชญาว่าด้วยการประสานดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมาใช้ แต่กลับนำความหมายในพจนานุกรมซึ่งไม่มีสถานะเป็นกฎหมายใด ๆ มาประกอบในคำวินิจฉัยจึงก่อให้เกิดผลในการตีความที่ขัดกับหลักความเป็นเอกภาพของระบบกฎหมาย (คำวินิจฉัยที่ 12-13/2551) เป็นต้น

โดยสภาพปัญหาของการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่เพื่อควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยศาลรัฐธรรมนูญไทยที่กล่าวมา แม้ว่าประเทศไทยยึดถือการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ แต่การเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ทำหน้าที่ในองค์กรและบทบาทในส่วนของ การควบคุมควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายกลับมีความแตกต่างกับประเทศที่เป็นแบบฉบับของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของโลกอย่างมีนัยสำคัญ และการดำเนินงานที่ผ่านมานำมาซึ่งข้อถกเถียงทางวิชาการจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีผลผูกพันการดำเนินงานขององค์กรภายใต้รัฐธรรมนูญต่าง ๆ ทั้งองค์กรในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ รวมถึงองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญด้วย

โดยปัญหาที่กล่าวมายังคงมีผลพวงต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบันภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

จากสภาพปัญหาที่กล่าวมาทั้งหมดผู้วิจัยจึงมีความประสงค์ที่จะทำการศึกษาวิจัย เรื่อง “องค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย” เพื่อหาคำตอบในเรื่องการควบคุม ตรวจสอบการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติและการควบคุมการใช้อำนาจรัฐขององค์กร ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ภายใต้บริบทการปกครองระบอบประชาธิปไตย ของประเทศไทยว่า หลักการและเนื้อหาการควบคุมควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย รูปแบบการตรวจสอบที่เหมาะสม และกระบวนการตรวจสอบนับแต่การเข้าสู่อำนาจตลอดจนการใช้อำนาจว่า มีความเชื่อมโยงกับการใช้อำนาจธิปไตยของประชาชน และการใช้อำนาจบนพื้นฐานแห่งหลักนิติปรัชญาของกฎหมายมหาชนหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อให้ได้คำตอบที่จะนำไปกำหนดแนวทาง ในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและกำหนดรูปแบบขององค์กรตรวจสอบการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติและการควบคุมการใช้อำนาจรัฐให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหลักการควบคุมความชอบด้วย รัฐธรรมนูญของกฎหมายอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อเป็นการปกป้องและรักษาไว้ซึ่งสิทธิเสรีภาพของ ประชาชนอย่างแท้จริงต่อไป

1.2 ความสำคัญของปัญหา

จากสภาพความเป็นมาของปัญหา การวิจัยนี้ได้ให้ความสำคัญที่จะหาคำตอบของ องค์กร ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ของประเทศไทยในประเด็นการเข้าสู่ตำแหน่งเพื่อ ทำหน้าที่ที่ไม่สอดคล้องกับหลักการที่ว่าด้วยอำนาจธิปไตยเป็นของปวงชนของอารยประเทศที่ เป็นต้นแบบของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และตามหลักการที่บัญญัติรับรองไว้ในบท ทัวไปของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตลอดจนประเด็นเกี่ยวกับขอบเขตแห่งการใช้อำนาจ หน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่ควรจะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ กฎหมาย จากการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้อยู่ภายใต้ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญไทยไม่พึงขยายขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ไปกล่าวถึง วินิจฉัยว่าการตรากฎหมายดังกล่าวผิดเงื่อนไขหรือข้อบังคับอันเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ใดๆ และเป็นไปตามเจตนารมณ์ในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติหรือไม่

นอกจากนั้นการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่พึงล่วงล้ำไปถึงนโยบายทางการเมือง ของฝ่ายบริหารว่าชอบหรือไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพราะหากศาลรัฐธรรมนูญขยายการใช้ อำนาจหน้าที่ด้วยการตีความเพื่อเข้าไปแทรกแซงในส่วนที่เป็นเนื้อแท้แห่งอำนาจของฝ่ายนิติ บัญญัติและฝ่ายบริหารแล้ว ก็จะเป็นการกระทำที่ ขัดกับหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ และขัดกับ หลักการตรวจสอบถ่วงดุล อันเป็นการไม่เคารพในหลักการประชาธิปไตยตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ

ไว้เสียเอง และผลจากการก้าวล่วงแทรกแซงในอำนาจเช่นนี้ยังส่งผลร้ายแรงต่อความเป็นประชาธิปไตยของไทย เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับประเทศที่เป็นต้นแบบของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มั่นคงเข้มแข็งปราศจากการปฏิวัติรัฐประหารล้มล้างการปกครองที่รัฐกำหนดไว้ เนื่องจากความสำคัญในผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญได้กำหนดผลผูกพันเป็นการทั่วไปแก่องค์กรของรัฐทั้งหมด อีกทั้งความเป็นองค์กรวินัยชี้ขาดที่เป็นที่สุดตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ จึงทำให้ไม่มีองค์กรอื่นใดที่มีอำนาจที่เหนือกว่ามาตรวจสอบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่ามีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

การใช้อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่เบี่ยงเบนจากหลักการของระบอบประชาธิปไตยที่อารยประเทศต่างยึดถือเช่นนี้นำมาซึ่งข้อครหาที่ว่าในปัจจุบันศาลรัฐธรรมนูญของประเทศไทยทำหน้าที่หลักคือการวินิจฉัยชี้ขาดการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจของนักการเมืองว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ มากกว่าจะวินิจฉัยว่ากฎหมายมีข้อขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอย่างไร การควบคุมการตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นการแก้ไขที่ปลายเหตุมากกว่า และนำมาซึ่งความขัดแย้งแตกแยกในทางการเมืองที่ประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่จนถึงปัจจุบันนี้

ดังนั้น การศึกษาวิจัยครั้งนี้จึงได้ให้ความสำคัญที่จะทำการศึกษาวิจัยถึงทั้งในส่วนของ การเข้าสู่ตำแหน่งและความถูกต้องของการกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรควบคุมการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ เท่ากับเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและการตีความกฎหมายที่มีในปัจจุบัน โดยมุ่งศึกษาและวิเคราะห์ประเด็นต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่การจัดทำเป็นต้นแบบของศาลรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมในการทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญกฎหมาย ดังต่อไปนี้

1) ทฤษฎี หลักการ และแนวคิดของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

ทฤษฎี หลักการ และแนวคิดของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัยครั้งนี้ จะเป็นการศึกษาในทฤษฎีการควบคุมอำนาจรัฐในระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ (Full democracies) ที่ครอบคลุมเนื้อหาของการศึกษา 3 ส่วน ประกอบด้วย แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจรัฐ การใช้อำนาจรัฐ และหลักการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งมีความจำเป็นต้องนำมาใช้ในการวิเคราะห์ถึงที่มาและการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ทำหน้าที่ควบคุมควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ตลอดจนวิเคราะห์บทบาทขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ขององค์กรควบคุมควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย กับองค์กรในฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

นอกจากนั้นในส่วน of ทฤษฎี หลักการ และแนวคิดของการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายจะครอบคลุมการศึกษาในเนื้อหา 4 เรื่อง ประกอบด้วย ทฤษฎีของรัฐธรรมนูญ หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย และองค์การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ซึ่งมีความจำเป็นต้องนำมาใช้ในการวิเคราะห์ห้องค์กรและกรอบอำนาจหน้าที่ขององค์การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายของไทยว่าเป็นไปตามทฤษฎี หลักการ และแนวคิดในทางกฎหมายหรือไม่ เพียงใด

2) กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

การศึกษาในหัวข้อนี้จะเป็นการศึกษากฎหมายสูงสุดของประเทศที่เรียกว่ารัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งและดำเนินงานขององค์การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายทั้งของต่างประเทศ (ประกอบด้วย สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐฝรั่งเศส) และประเทศไทย ซึ่งมีความจำเป็นต้องนำมาใช้ในการวิเคราะห์รูปแบบของค์กรและกรอบอำนาจหน้าที่ขององค์การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายของไทยว่าเหมือนหรือแตกต่างจากอารยประเทศที่เป็นต้นแบบของประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยหรือไม่ อย่างไร

3) ประเด็นวิเคราะห์

การวิจัยนี้ได้กำหนดเป้าหมายของการหาคำตอบสำหรับการปรับปรุงองค์กรใหม่ให้มีความสมบูรณ์ตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย จึงได้นำรูปแบบของค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายของต่างประเทศมาเปรียบเทียบวิเคราะห์เพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำรูปแบบของค์กรที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

การวิจัยจึงได้กำหนดประเด็นการวิเคราะห์ ดังนี้

(1) วิเคราะห์รูปแบบของค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายของต่างประเทศ ประกอบด้วย

(1.1) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

(1.2) สาธารณรัฐฝรั่งเศส

(1.3) สหรัฐอเมริกา

(2) วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบของค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายของต่างประเทศ

(3) วิเคราะห์รูปแบบของค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายของประเทศไทย

(4) วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบองค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายของต่างประเทศกับประเทศไทย

4) การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยองค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายของประเทศไทย

ในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยองค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายของประเทศไทยใช้วิธีการนำเอาคำตอบจากผลการวิเคราะห์ตามประเด็นวิเคราะห์ดังกล่าวมาใช้ ซึ่งการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายนี้จัดทำเป็นร่างปรับปรุงแก้ไข 2 ระดับ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อการปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อการปรับปรุงแก้ไข พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2561 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีกฎหมายในการจัดตั้งองค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย โดยที่รูปแบบของกฎหมายที่จะใช้เป็นต้นแบบในการจัดตั้งองค์กรใหม่นั้น มีโครงสร้างของกฎหมายประกอบด้วย รูปแบบขององค์กร องค์กรประกอบของโครงสร้าง การเข้าสู่อำนาจ ขอบเขตแห่งอำนาจ และกระบวนการใช้อำนาจ ซึ่งผลการวิจัยนี้จะทำให้ได้รูปแบบองค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่เหมาะสมและมีขอบเขตแห่งอำนาจและหน้าที่ตามปรัชญาของหลักกฎหมายมหาชน หลักประชาธิปไตย หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักอำนาจอธิปไตย หลักนิติรัฐ หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หรือหลักในทางทฤษฎีมหาชนอื่น ๆ และเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจและหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพในการเสริมสร้างเสถียรภาพการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองให้เกิดดุลยภาพกับการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ส่งผลให้ประเทศไทยมีพัฒนาการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์เช่นเดียวกับประเทศอื่น

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์แนวคิด ทฤษฎี หลักการ การปกครองระบอบประชาธิปไตย และหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตย ต่อหลักการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์องค์กรและกระบวนการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายของต่างประเทศ

3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ สภาพปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดขององค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายของประเทศไทยในปัจจุบัน

4. เพื่อจัดทำร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยองค์การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายของประเทศไทย

3. ขอบเขตของการวิจัย

งานวิจัยนี้มีขอบเขตของการศึกษาเฉพาะองค์การและกระบวนการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย โดยกำหนดขอบเขตการวิจัย ดังนี้

3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

- 1) ทฤษฎี หลักการ และแนวคิด
- 2) ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ
- 3) ทฤษฎีสติธิและเสรีภาพ
- 4) ทฤษฎีความชอบด้วยกฎหมาย
- 5) ทฤษฎีการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย
- 6) หลักประชาธิปไตย
- 7) หลักการควบคุมการใช้อำนาจอธิปไตย
- 8) หลักนิติรัฐ
- 9) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ
- 10) หลักความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญ
- 11) หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย
- 12) แนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน
- 13) แนวคิดทฤษฎีการควบคุมอำนาจรัฐ
- 14) แนวคิดทฤษฎีของรัฐธรรมนูญ

กฎหมายต่างประเทศ

- (1) รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา
- (2) รัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี
- (3) รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส
- (4) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights)
- (5) คำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 (Declaration of the Rights of Man and Citizen 1789)
- (6) พระราชบัญญัติตุลาการของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1789 (The Judiciary Act of 1789)

(7) พระราชบัญญัติศาลรัฐธรรมนูญของรัฐบาลกลาง สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1951 (The Federal Constitutional Court Act 1951)

กฎหมายไทย

(1) กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475-2560
 (2) ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

- (3) ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (ค.ส.ช.)
- (4) ข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำงานวินิจฉัย พ.ศ. 2550
- (5) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ประเด็นศึกษาและวิเคราะห์

- (1) รูปแบบองค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย
- (2) ขอบเขตแห่งอำนาจองค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย
- (3) กระบวนการใช้อำนาจองค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย
- (4) ผลผูกพันคำวินิจฉัยขององค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

3.2 ขอบเขตด้านประชากร

ขอบเขตงานวิจัยในด้านประชากรของงานวิจัยนี้ จะทำการศึกษาวิจัยด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) โดยจะทำการสัมภาษณ์กับผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ ผู้เชี่ยวชาญทางด้านนิติศาสตร์ นักวิชาการทางกฎหมายมหาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ สมาชิกวุฒิสภา ผู้สันทัดกรณีด้านการเมืองการปกครองและการบริหาร ตลอดจนเจ้าหน้าที่ขององค์กรสิทธิมนุษยชนทั้งในและต่างประเทศ เพื่อค้นหาคำตอบ โดยเฉพาะประเด็นปัญหาของหลักการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ที่การปกครองมีความเป็นประชาธิปไตยที่ไม่สมบูรณ์ รวมทั้งประเด็นปัญหาการไม่นำหลักกฎหมายในทางมหาชนมาใช้ให้ครอบคลุม

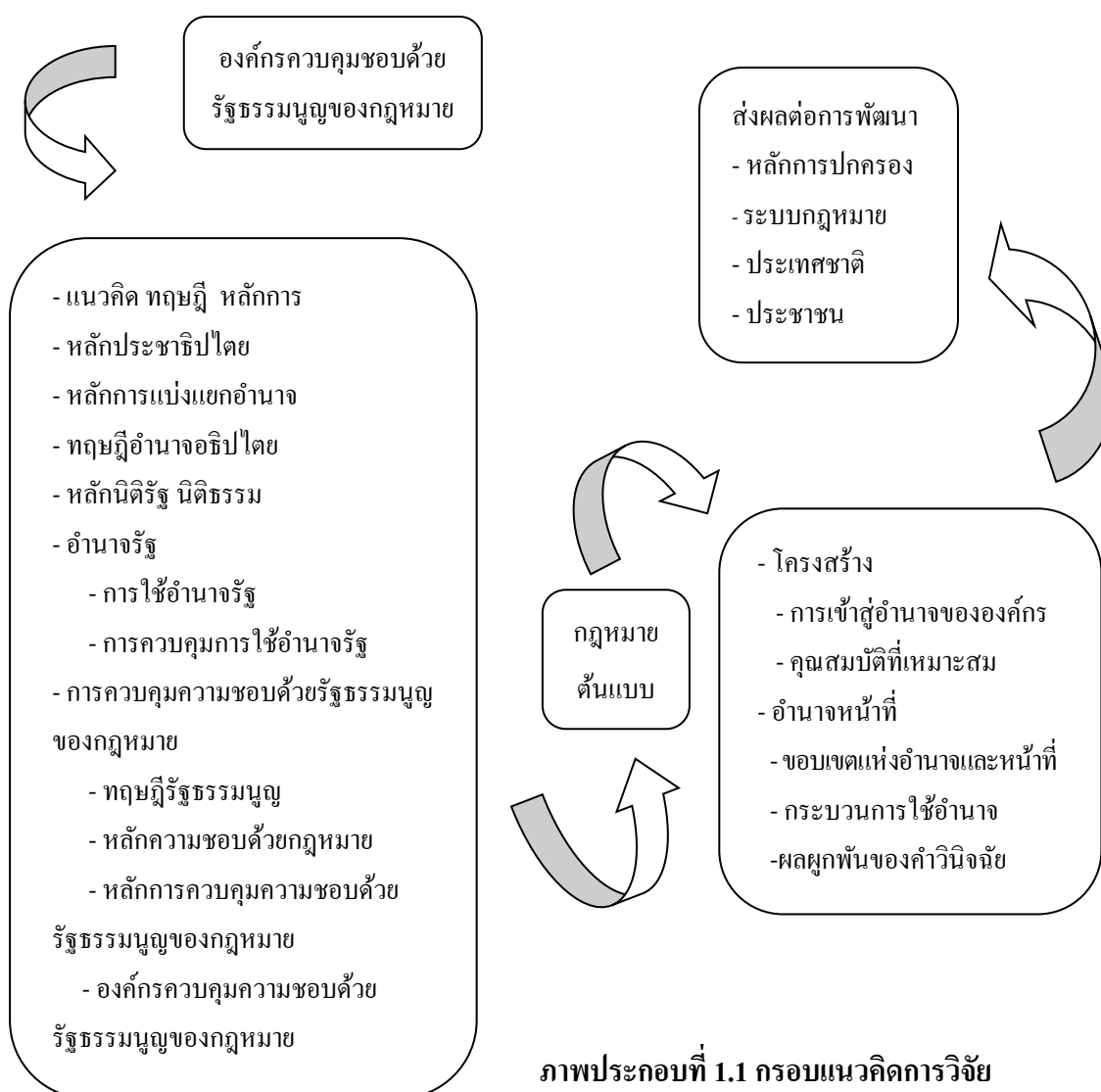
3.3 ขอบเขตด้านพื้นที่ศึกษา

พื้นที่ที่กำหนดสำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูลกำหนดให้เป็นกรุงเทพมหานคร

4. กรอบแนวคิดและสมมติฐานของการวิจัย

4.1 กรอบแนวคิดการวิจัย (Theoretical framework)

องค์การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ตามหลักแนวคิด ทฤษฎี ในระบบนิติรัฐที่ยอมรับความเป็นใหญ่ของกฎหมาย และมีกฎหมายต้นแบบอยู่ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย ทำให้โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายมีความเชื่อมโยงกับการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชน หลักการตรวจสอบการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติจึงมีประสิทธิภาพ ส่งผลต่อการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองของประเทศให้เจริญก้าวหน้าและเป็นบรรทัดฐานในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ (ดูภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย)



ภาพประกอบที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

4.2 สมมติฐานการวิจัย

ความสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย คือ การมีกฎหมายที่สอดคล้องและชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยมีองค์กรที่จัดตั้งโดยรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ซึ่งรูปแบบขององค์กรที่เหมาะสมกับบริบทของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นสิ่งสำคัญ มีกระบวนการเข้าสู่อำนาจที่ยึดโยงกับการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนเพื่อให้เกิดความชอบธรรมในทางประชาธิปไตย มีขอบเขตแห่งอำนาจและหน้าที่ขององค์กร และกระบวนการใช้อำนาจ และผลการวินิจฉัย

5. คำถามการวิจัย

1. ปัญหาองค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายกับหลักการปกครองที่ความเป็นประชาธิปไตยไม่สมบูรณ์
2. แนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย
3. บทบาทสำคัญขององค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย
4. รูปแบบขององค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายของต่างประเทศ
5. ปัญหา อุปสรรคและข้อจำกัดในการใช้อำนาจและหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่ส่งผลกระทบต่อหลักการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของประเทศไทย
6. โครงสร้างของกฎหมายต้นแบบว่าด้วยองค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลของการวิจัยคือ คำตอบที่นำไปปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยองค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ที่คาดว่าจะได้รับประโยชน์ ต่อ

1. การพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย ด้วยมีหลักการยอมรับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรที่มาจากประชาชน
2. การมีกฎหมายที่มีบทบัญญัติที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ทำให้ประชาชนมีความมั่นใจในความมั่นคงแห่งนิติฐานะของตน และตระหนักถึงการไม่ละเมิดในสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นในขณะเดียวกันก็เป็นการปกป้องมิให้บุคคลอื่นมาละเมิดสิทธิเสรีภาพของตนภายใต้บทบัญญัติกฎหมายเดียวกัน

3. องค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย จะมีการพัฒนาหลักการคุ้มครองความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อการปกป้องประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐมากยิ่งขึ้น

4. เป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการใช้อำนาจขององค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายของประเทศไทย ด้วยการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เหมาะสมกับบริบทของศาลรัฐธรรมนูญของประเทศไทย

7. นิยามศัพท์เฉพาะ

ระบอบประชาธิปไตย หมายถึง ระบอบการปกครองที่อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง โดยที่ประชาชนมีอำนาจควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรวมทั้งการแต่งตั้งและถอดถอนบุคคลที่ดำรงตำแหน่งในองค์กรนั้นได้ด้วย

องค์กร หมายถึง องค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

การควบคุม หมายถึง การตรวจสอบความถูกต้องไม่หมายรวมถึงการบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแล

ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย หมายถึง บทบัญญัติของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งในรูปแบบพิธี ไม่ผิดขั้นตอนในกระบวนการตราและมีเนื้อหาที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญ หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งโดยรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ควบคุมการใช้อำนาจนิติบัญญัติในการตรากฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญที่ไม่ใช่ส่วนหนึ่งของศาลยุติธรรมแต่ใช้อำนาจหน้าที่และกระบวนการพิจารณาในลักษณะเช่นองค์กรตุลาการของศาลยุติธรรม

องค์กรเทียบเท่าศาลรัฐธรรมนูญ หมายถึง องค์กรที่ไม่ใช่ศาลรัฐธรรมนูญ แต่ใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรศาลรัฐธรรมนูญในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

กฎหมายต้นแบบ หมายถึง กฎหมายที่จัดทำขึ้นจากผลของการวิจัยเพื่อให้เป็นต้นแบบของกฎหมายสำหรับองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำไปใช้เพื่อการพัฒนาหรือจัดทำกฎหมาย