

การอحكพร:ราชบัณฑิตปะกอบ

รัฐธรรมนูญกำหนดอ่านใจหน้าที่ของศาล รัฐธรรมนูญแยกหนึ่งไปจากที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญ”

นายเรวัต จันทร์ประเสริฐ และ นายฤทธิ์ วงศ์สิริ*

เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๑ มูลนิธิพัฒนาข้าราชการด้วยความร่วมมือของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้จัดการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง “เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ณ โรงแรมเมอร์เคียว (บางกอกพาเลซ) โดยได้กำหนดประเด็นในการสัมมนาดังกล่าวแยกเป็น ๔ ประเด็น ได้แก่

๑) ในกรณีที่บุคคลลูกละเมิดสิทธิหรือเสื่อมภาพตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งตามมาตรา ๒๘ วรรคสองแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ให้สิทธิแก่บุคคลนั้นในการยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาล หรือยกชื่อเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้นั้น บุคคลนั้นจะสามารถนำคดีมาสู่ศาลรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ หรือมีวิธีการเขียนยาแก้ไขอย่างไร

*เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง “เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ซึ่งจัดโดยมูลนิธิพัฒนาข้าราชการ โดยความร่วมมือของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ วันศุกร์ที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๑ ณ โรงแรมเมอร์เคียว (บางกอกพาเลซ)

†ที่ปรึกษาสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ตลอดจนบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าว

๒) ในกรณีที่คู่ความอ้างว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้กับคดีนั้นขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ศาลจะใช้คุลพินิจในการส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ และในกรณีที่ศาลไม่ส่งเรื่องดังกล่าว เอกชนจะมีวิธีดำเนินการในเรื่องนี้อย่างไร

๓) องค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญที่อาจเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖๖ นั้น หมายถึงองค์กรใดบ้าง

๔) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติอื่นๆ จะกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ศาลรัฐธรรมนูญเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดนั้น สามารถทำได้หรือไม่ เพียงใด

ในประเทศต่างๆ เหล่านี้ได้กำหนดให้มีผู้เสนอบทความทางวิชาการเพื่อประกอบการพิจารณาของที่ประชุม และหลังจากนั้นได้มีการแบ่งกลุ่มย่อยเพื่อพิจารณาในประเทศดังกล่าว

บทความนี้ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ที่จะเสนอข้อบัญญัติในประเทศนี้ที่สัมมนาประเทศที่ ๔ เรื่องขอบเขตการออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นเรื่องที่คงต้องการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ แต่มีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อเสนอแนวคิดหรือประเทศนี้ที่อาจหยิบยกขึ้นพิจารณาในปัญหานี้ และเพื่อให้เป็นไปตามลำดับขั้นตอนของการสัมมนาดังกล่าว จึงขอแยกพิจารณาเป็น ๒ ส่วน โดยในส่วนแรกจะเป็นบทความทางวิชาการที่ได้เสนอประกอบสัมมนาในประเทศนี้ และในส่วนที่สอง จะได้กล่าวถึงประเทศที่ได้หยิบยกขึ้นพิจารณาหรืออภิปรายในปัญหาดังกล่าวในการสัมมนากลุ่มย่อย

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติขึ้นเพื่อปฏิรูป ระบบการเมืองการ ปกครองในประเทศไทย ให้มีความเป็นนิติรัฐ อย่างจริงจังมากขึ้น โดยมีหลักการที่จะ

ควบคุมและตรวจสอบ การใช้อำนาจของ องค์กรต่างๆ ของรัฐ

ส่วนที่ ๑ : บทความเรื่อง “การออกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญออกหนึ่อไปจากที่กำหนดไว้โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญ”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า Organic law หรือ

เป็นภาษาฝรั่งเศสว่า Loi organique นั้นเป็น
แนวคิดใหม่ซึ่งได้นำมาจากต่างประเทศและ
เพ่งปรากฎเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่ง^๑
ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยรัฐธรรมนูญ
ฉบับนี้ได้กำหนดให้ปรากฎหมายในรูปแบบของ
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจำนวน ๙
ฉบับ ได้แก่

(๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
และสมาชิกวุฒิสภา

(๒) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(๓) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยพระราชการเมือง

(๔) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

(๕) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๖) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง^๒
ทางการเมือง

(๗) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยการตรวจสอบแผ่นดิน

๘) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

นอกจากนั้น ในบทเฉพาะกาลมาตรา
๗๙๗ ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวยังกำหนดให้
รัฐสภาดำเนินการพิจารณาและให้ความเห็นชอบ
ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ๓
ฉบับแรกที่ก่อความแล้วให้เสร็จกุณฑ์ฉบับภายใน
สองวันถัดจากวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ^๓
ฉบับนี้ ซึ่งต่อมาก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวทั้ง ๓ ฉบับ ได้แก่
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ
เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิก
วุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ พระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยพระราชการเมือง พ.ศ. ๒๖๔๑
ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
พระราชการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้บัญญัติให้
อำนาจหน้าที่แก่ศาลรัฐธรรมนักหนึ่งจากที่
บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอยู่หลายมาตรา เช่น
ในเรื่องการวินิจฉัยข้อหาล้มเหลว การรับ
จัดตั้งพรรคการเมืองของนายทะเบียน การยุบ^๔
พรรครการเมืองในบางกรณี เป็นต้น จึงทำให้
เกิดปัญหาว่าการตรากฎหมายประกอบ
รัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจหน้าที่แก่ศาลรัฐธรรมนูญ
ในเรื่องที่รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท

^๑พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพระราชการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๗, ๖๖ และมาตราอื่นๆ เช่น มาตรา ๒๒, ๒๗, ๒๘, ๒๙ เป็นต้น

ไม่ได้บัญญัติไว้นั้น” จะเป็นการขัดหรือแย้งต่อ
รัฐธรรมนูญหรือไม่

การวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวมีความสำคัญ
มาก เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้
บัญญัติขึ้นเพื่อปฏิรูประบบการเมืองการปกครอง
ในประเทศไทยให้มีความเป็นนิติรัฐอย่างจริงจัง
มากขึ้น โดยมีหลักการที่สำคัญประการหนึ่ง
ในการที่จะควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจ
ขององค์กรต่างๆ ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหาร
ฝ่ายตุลาการ หรือแม้กระทั่งฝ่ายนิติบัญญัติ
ซึ่งต้องพิจารณาถึงขอบเขตของอำนาจหน้าที่ของ
ตนให้แน่นอนและชัดเจน เนื่องจากการใช้อำนาจ
ที่เกินขอบเขตอาจทำให้มีการตรวจสอบการ
ดำเนินงานขององค์กรดังกล่าว หรืออาจมีผล
ให้การกระทำการขององค์กรดังกล่าวไม่มีผลบังคับ
ตามกฎหมาย เช่น หากวินิจฉัยว่ากฎหมาย
ประกอบรัฐธรรมนูญ

ที่บัญญัติให้อำนาจเพิ่มเติมแก่ศาล
รัฐธรรมนูญนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ ก็ย่อมมีผล
ให้บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวเป็นอันใช้
บังคับไม่ได้” เป็นการสืบเปลืองเวลาและ

งบประมาณแผ่นดิน นอกจานั้น การวินิจฉัย
ปัญหาดังกล่าวยังจะเป็นแนวทางในการตรา
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ
ไปด้วย

โดยทั่วไปแล้ว รัฐสภาจะยื่นฟ้องมาขอออก
กฎหมายได้เท่าที่ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญดังนั้นใน
การวินิจฉัยปัญหาดังกล่าว ในเบื้องต้นจึงมี
ความจำเป็นต้องศึกษาถึงลักษณะของกฎหมาย
ประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับ
ปัจจุบันว่ามีลักษณะแตกต่างจากกฎหมายที่ว่าไป
หรือไม่ อย่างไร และเนื่องจากพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นกฎหมายที่ออกโดย
รัฐสภา จึงจำเป็นต้องพิจารณาต่อไปถึงขอบเขต
หรืออำนาจของรัฐสภาในการออกพระราช
บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าจะขยายความ
หรือเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ เจตนาณ์
ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันในส่วนที่เกี่ยวกับ
อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ และข้อมูล
ของต่างประเทศก่อนที่จะได้นำเสนอข้อพิจารณา
หรือประเด็นประกอบการวินิจฉัยปัญหาดังกล่าว
ต่อไป

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๔๗ วรรคสามและวรรคท้าย

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพระองค์การเมือง กรรมการบริหารของพระองค์การเมืองหรือสมาชิก
พระองค์การเมืองตามจำนวนที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพระองค์การเมือง ซึ่งเห็นว่ามติหรือข้อบังคับ
ในเรื่องใดของพระองค์การเมืองที่ตัดสินใจเป็นสมาชิกผู้นั้นจะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์
ทรงเป็นประมุข มีลักษณะข้อให้ศาลมีอำนาจพิจารณาความวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลมีอำนาจพิจารณาความวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับดังกล่าวขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครอง
ในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้มติหรือข้อบังคับนั้นเป็นอันยกเลิกไป

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖

ในที่นี้ จึงขอแยกพิจารณาปัญหาดังกล่าวออกเป็น ๕ ประเด็นตามลำดับ ดังนี้

๑) ลักษณะของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

๒) ขอบเขตหรืออำนาจของรัฐสภานในการออกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

๓) เจตนาرمณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

๔) การออกกฎหมายเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ

๕) ข้อพิจารณาประกอบการวินิจฉัยปัญหาดังกล่าว

อนึ่ง บทความนี้ไม่ได้มีความมุ่งหมายในการเสนอข้อสรุปหรือคำวินิจฉัยในปัญหาดังกล่าว เพียงแต่มุ่งเสนอประเด็นหรือข้อพิจารณาเพื่อประกอบการสัมมนาทางวิชาการในหัวข้อนี้เท่านั้น

๑) ลักษณะของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไทยนั้นอาจพอเทียบเคียงกับกฎหมายรัฐธรรมนูญของ

ฝรั่งเศสได้ ตามกฎหมายฝรั่งเศส กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (Loi organique) นั้นมีฐานะสูงกว่ากฎหมายทั่วไป (Loi หรือ Loi ordinaire) และมีลักษณะแตกต่างจากกฎหมายทั่วไปอยู่ ๒ ประการ คือ

ประการแรก ในเรื่องกระบวนการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้องเป็นกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาและลงมติเห็นชอบของรัฐสภา ทั้งได้รับความเห็นชอบจากศาลรัฐธรรมนูญ (Conseil Constitutionnel)^๙ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๕๘ และ

ประการที่สอง ในเรื่องของเนื้อหาของกฎหมาย กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะตราได้เฉพาะในเรื่องที่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้งให้ตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้เท่านั้น^{๑๐}

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ พระราชนักบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นก็มีหลักเกณฑ์คล้ายกับกฎหมายฝรั่งเศสอยู่บางส่วน กล่าวคือ จะต้องเป็นกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาและลงมติเห็นชอบของรัฐสภาและจะตราได้เฉพาะในเรื่องที่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น แต่ไม่ได้บังคับว่าต้องผ่านการ

^๙ แต่เดิมมีการโต้เถียงกันว่าศาลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสมีฐานะเป็นศาลหรือไม่ ซึ่งปัจจุบันไม่ได้มีการโต้เถียงกันต่อไปแล้ว (ดู Louis FAVOREU et Loïc PHILIP, *Le Conseil Constitutionnel, Que sais-je?*, P.U.F., 2ed. 1980, page 4-5)

^{๑๐} CADART J., *Institutions politique et droit constitutionnel*, L.G.D.J., Paris, 1980, Tome 2, page 1080.

พิจารณาหรือได้รับความเห็นชอบของศาลรัฐธรรมนูญ เพียงแต่บัญญัติให้การควบคุมพระราชนิรบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่ให้ขัดกับรัฐธรรมนูญทำได้ง่ายกว่าพระราชนิรบัญญัติที่ไว้ไป โดยให้สิทธิสมาชิกสภานิติบัญญัติทั่วไป โดยให้สิทธิสมาชิกสภานิติบัญญัติทั่วไป รวมกัน มีจำนวนเพียงไม่น้อยกว่าเสียงลงคะแนน (ไม่ต้องถึงจำนวนหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสภานิติบัญญัติที่ไว้ไป) เสนอความเห็นต่อประธานสภานิติบัญญัติทั่วไป ประธานสภานิติบัญญัติ หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณีเพื่อให้มีการตรวจสอบได้ง่ายกว่า หากเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้หรือตราเขียนโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ แล้วให้ประธานแห่งสภานิติบัญญัติได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยได้^{๑๐} นอกจากนั้น มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่าพระราชนิรบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของไทยนั้นมีความแตกต่างจากพระราชบัญญัติที่ไว้ไป

เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้กำหนดเนื้อหาที่เป็นหลักการหรือสาระสำคัญที่ต้องบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไว้ ซึ่งในข้อนี้รัฐธรรมนูญคงไม่ได้มุ่งประสงค์ให้เป็นลักษณะเฉพาะของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไทย แต่บัญญัติขึ้นเพื่อแก้ปัญหาของการออกกฎหมายในประเทศไทย และเพื่อเป็นแนวทางในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับเจตนาและวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้เท่านั้น^{๑๑}

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญยังอาจมีข้อแตกต่างกับพระราชบัญญัติที่ไว้เป็นประกาศอื่นอีก เช่น ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนไม่มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้^{๑๒} เป็นต้น และน่าสังเกตอีกประการหนึ่งว่า ตามรัฐธรรมนูญไทยไม่ได้มีบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีฐานะเหมือนกับพระราชบัญญัติที่ไว้ไป และนอกจาก

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๒(๑)(๒)

“มนิษย์ จุ่มปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐, สำนักพิมพ์นิติธรรม, กรุงเทพ, มิถุนายน ๒๕๔๑, หน้า ๗๔

^{๑๐} “รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงได้บัญญัติสาระสำคัญไว้ในบทเฉพาะกาลแทนที่จะบัญญัติไว้ในหมวดหรือส่วนที่เกี่ยวข้อง และบัญญัติให้นำสาระสำคัญดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเรื่องนั้นๆ (ดูบทเฉพาะกาลและมาตรา ๑๓๒)

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๙๐ วรรคแรก

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด ๓ และหมวด ๕ แห่งรัฐธรรมนูญนี้

ที่กล่าวไว้โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว
พระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญก็ไม่มีลักษณะ
แตกต่างจากพระราช
บัญญัติทั่วไปมากนัก โดย
เฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่
เกี่ยวกับขอบเขตหรือ
อำนาจของรัฐสภาพในการ
ออกพระราชบัญญัติ
ดังกล่าว

(๒) ขอบเขตหรือ
อำนาจของรัฐสภาพใน
การออกพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญ

ตามรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย
ฉบับต่างๆ ที่ผ่านมา
รัฐสภาพเป็นองค์กรหลัก
ที่สำคัญในการใช้อำนาจ
นิติบัญญัติ มีอำนาจในการ
พิจารณาและให้ความ
เห็นชอบในการตราประ
ราชบัญญัติต่างๆ ได้เท่าที่
ไม่ชัดหรือยังต่อ
รัฐธรรมนูญ ในการตรา
พระราชบัญญัตินั้น อาจ
มีการนำหลักการใน
รัฐธรรมนูญมาบัญญัติลง
ไว้ในพระราชบัญญัติบาง
บัญญัติเพิ่มเติมบางทั้งในส่วนที่เป็นรายละเอียด

หรือเป็นการขยายความรัฐธรรมนูญ โดยที่
รัฐธรรมนูญไม่ได้กล่าวไว้
ซึ่งเป็นปกติของกฎหมาย
ลูกบุพ��ที่ออกโดยอาศัย
อำนาจกฎหมายแม่บท ที่
จะมีบทบัญญัติหรือ
ข้อความที่แตกต่างหรือ
เพิ่มเติมไปจากกฎหมาย
แม่บท อย่างไรก็ตาม
บทบัญญัติหรือข้อความที่
แตกต่างหรือเพิ่มเติมนั้น
ต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อ
บทบัญญัติหรือ
เจตนาของแม่บท ที่
รัฐธรรมนูญโดยชัดแจ้ง
หรือโดยปริยาย เมื่อตาม
รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน
ไม่ได้บัญญัติยกเว้นไว้เป็น
อย่างอื่น พระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญ
ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออก
โดยรัฐสภาพนั้นก็ต้องอยู่
ภายใต้หลักเกณฑ์
เดียวกันกับพระราช
บัญญัติทั่วไปที่จะต้อง
ไม่เป็นการเพิ่มเติมหรือ
ขยายความรัฐธรรมนูญ
ในลักษณะที่เป็นการขัด
หรือแย้งกับบทบัญญัติ
หรือเจตนาของแม่บท

รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้
โดยชัดแจ้งเท่านั้น

รัฐธรรมนูญ ไม่ว่าโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย

ซึ่งในหลักการนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ไม่ได้บัญญัติแตกต่างไปจากเดิม ปัญหาจึงอยู่ที่ว่า การบัญญัติเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนอกเหนือไปจากที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้นั้น จะเป็นการขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติหรือเจตนาการมณฑลของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่

๑) เจตนาการมณฑลของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ภายใต้ขอบเขตและข้อจำกัดด้วยประการ ดังนี้

ก) ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศาลอื่น ลักษณะประการหนึ่งที่สำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้แก่ การจัดตั้งศาลหรือองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการเพิ่มขึ้น และกำหนดอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาด้วยหรือใช้อำนาจตุลาการของแต่ละศาลตามความเชี่ยวชาญในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลนั้นๆ ศาล

ตั้งกล่าวแต่ละศาลไม่ได้มีอำนาจสูงสุดหรือมีอำนาจเหนือศาลอื่น แต่มีอำนาจเด็ดขาดในเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจหน้าที่ของตนโดยเฉพาะ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการตีความและวินิจฉัยปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะกรรมการตุรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ^{๑๙} แต่นอกจากประเด็นปัญหาดังกล่าวแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญย่อมไม่มีอำนาจเหนือศาลอื่น และไม่มีอำนาจไปพิจารณาพิพากษาด้วยในอำนาจของศาลอื่น ไม่ว่าจะเป็นศาลปกครอง ศาลทหารหรือศาลยุติธรรมที่ย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาด้วยปกครอง คดีอาญาทหารหรือคดีทั้งปวงที่ไม่ได้อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นตามลำดับ^{๒๐} ศาลต่าง ๆ เหล่านี้ย่อมมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดที่เป็นที่สุดในเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจของตน ตามหลักกฎหมายทั่วไปเรื่องความคัดค้านสิทธิ์ของคำพิพากษาของศาล (Res judicata หรือ L'autorite de la chose jugee) อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญจึงถูกจำกัดโดยขอบอำนาจหน้าที่ของศาลอื่นที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เกิดการใช้อำนาจซ้ำซ้อน หรือคำวินิจฉัยของศาลที่เป็นที่สุดแล้วนั้นขัดกัน^{๒๑}

^{๑๙}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔

^{๒๐}ในประเด็นนี้ Louis FAVOREU et Loïc PHILIP ในหนังสือ Le Conseil Constitutionnel ที่อ้างแล้ว หน้า ๕ ได้ให้ความเห็นว่า หากจะให้ศาลรัฐธรรมนูญฟรั่งเศสมีอำนาจเช่นเดียวกับศาล Supreme Court ของเมริกานั้น ก็ต้องให้ศาลรัฐธรรมนูญฟรั่งเศสมีฐานะเป็นศาลฎีกาและศาลปกครองสูงสุดด้วยในเวลาเดียวกัน เพราะศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีอำนาจจำกัดเฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น

^{๒๑}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔ วรรคท้าย

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว

๙) ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศาล

รัฐธรรมนูญตาม
รัฐธรรมนูญ นอกจาก
อำนาจหน้าที่ของศาล
รัฐธรรมนูญจะถูกจำกัด
โดยขอบเขตอำนาจ
หน้าที่ของศาลอื่นแล้ว
รัฐธรรมนูญยังมี
เจตนาرمณ์ที่จะจำกัด
อำนาจหน้าที่และภาระ
ของศาลรัฐธรรมนูญ
ดังจะเห็นได้จากการที่
บัญญัติให้ศาล
รัฐธรรมนูญมีฐานะเป็น
ศาล และบทบัญญัติ
รัฐธรรมนูญในเรื่อง
โครงสร้างและอำนาจ
หน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ
และบทบัญญัติอื่นของ
รัฐธรรมนูญ

- สถานะความ

เป็นศาล เนื่องจากศาล
รัฐธรรมนูญมีฐานะเป็น
ศาล เป็นองค์กรวินิจฉัย
ข้อพิพาท ข้อโต้แย้งหรือ
ความชอบด้วยกฎหมาย
ของบทบัญญัติของ
กฎหมายและหลักเกณฑ์
ต่างๆ รวมตลอดถึง
วินิจฉัยการกระทำหรือพฤติกรรมต่างๆ ที่

รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ดังนั้น โดยหลักอำนาจ

หน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ
จึงจำกัดอยู่ในเรื่องของ
การวินิจฉัยปัญหา
ดังกล่าวไม่ได้มีอำนาจ
ในทางบริหาร หรือ
นิติบัญญัติประการอื่น
การที่จะกำหนดให้ศาล
รัฐธรรมนูญมีอำนาจ
หน้าที่ในทางบริหาร หรือ
นิติบัญญัติ จึงอาจไม่
สอดคล้องกับเจตนาرمณ์
ของรัฐธรรมนูญ

ปัญหาจึงอยู่ที่ว่า การ บัญญัติเพิ่มเติมอำนาจ หน้าที่ของศาล

รัฐธรรมนูญในบทพระราษฎร์

บัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญยกเหนือ ไปจากที่รัฐธรรมนูญ บัญญัติไว้ันนั้น จะเป็น การขัดหรือแย้งต่อ บทบัญญัติหรือ

เจตนาณ์ของ

รัฐธรรมนูญในส่วนที่ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ของศาลรัฐธรรมนูญ หรือไม่

- โครงสร้างและ
อำนาจหน้าที่ของศาล
ตามรัฐธรรมนูญฉบับ
ปัจจุบัน ศาลรัฐธรรมนูญ
ประกอบด้วยประธาน
และตุลาการศาล
รัฐธรรมนูญอีกเพียง
สิบสี่คน และในการ
พิจารณาต้องมีองค์คณะ
ไม่น้อยกว่าเก้าคน และ
ในการวินิจฉัย องค์คณะ
ทุกคนจะต้องทำคำ
วินิจฉัยในส่วนของตน
พร้อมแตลงด้วยวาจาต่อ
ที่ประชุมก่อนการลงมติ
ซึ่งเป็นภาระหนักมาก

เมื่อเทียบกับอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้แล้วใน

รัฐธรรมนูญนี้

- บทบัญญัติอื่นของรัฐธรรมนูญ เช่น การที่ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง เว้นแต่ในบางกรณี เช่น กรณีที่ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแล้วผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพเห็นว่ามีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๗ และ ๑๙ หรือในกรณีที่เป็นคู่ความในคดีและได้ยังว่าบทบัญญัติของกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๔ แต่มาตรา ๒๖๕ ก็ยังได้วางข้อจำกัดในการใช้สิทธิดังกล่าวไว้โดยบัญญัติหน้าที่ให้ศาลอื่นส่งข้อโต้แย้งของคู่ความว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไปยังศาลรัฐธรรมนูญเฉพาะกรณีที่ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น และเมื่อส่งไปแล้วก็ให้อ่านใจแก่ศาลรัฐธรรมนูญในการไต่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาได้หากเห็นว่าไม่เป็นสารอันควรได้รับการวินิจฉัย^{๑๘} นอกจากนั้น เมื่อศาลมี

รัฐธรรมนูญวินิจฉัยไปแล้ว หากเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน มาตรา ๒๗ กำหนดให้มีผลผูกพันรัฐสภา คณะกรรมการตุรีศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย อาจไม่ต้องวินิจฉัยซ้ำอีกในประเทศเดียวกัน^{๑๙}

จากข้อพิจารณาดังกล่าว จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญปัจจุบันมีเจตนารณรงค์ที่จะจำกัดขอบเขตและอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญไม่ให้กว้างหรือมีภาระมากจนเกินไป เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นศาลที่มีอำนาจหน้าที่พิทักษ์รักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริงและสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ ได้รับแนวคิดบางส่วนมาจากต่างประเทศ การพิจารณาถึงแนวทางปฏิบัติในต่างประเทศย่อมจะเป็นประโยชน์ในการที่พิจารณาตีความรัฐธรรมนูญไทยในประเทศนี้ต่อไป

^{๑๘}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความได้ยังว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลออกพิจารณาพิพากษาราชคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสารอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาที่ได้

^{๑๙}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗

สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะกรรมการตุรีศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง

๔) การออกกฎหมายเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ

ในต่างประเทศที่มีศาลรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับศาลรัฐธรรมนูญไทยนั้น ในบางประเทศ เช่น ประเทศเยอรมัน รัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมัน มาตรา ๕๓ ได้บัญญัติให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญ (Bundesverfassungsgericht) ไว้ว่าภายประการ โดยในวรรค ๒ ของมาตราเดียวกันได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการถือว่า ที่กฎหมายสหพันธ์รัฐให้อำนาจไว้ ซึ่งต่อมาได้นำมารวมรวมไว้ในกฎหมายว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ สหพันธ์รัฐ ซึ่งรวมไว้ทั้งสิ้น ๑๖ มาตรา โดยมีวัตถุ ประสงค์ในการรวมศูนย์อำนาจการวินิจฉัยประเด็นเรื่องความชอบด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญของกฎหมายทั้งหลาย^{๙๙} อำนาจหน้าที่ดังกล่าวอาจแยกได้เป็น ๕ ประเภท ใหญ่ๆ ดังนี้

๑) คดีที่มีปัญหาหรือข้อโต้แย้งระหว่างองค์กรของรัฐ เช่น ปัญหาเรื่องสิทธิหน้าที่ระหว่างสหพันธ์รัฐและมลรัฐต่างๆ หรือปัญหาระหว่างมลรัฐด้วยกัน หรือข้อพิพาทระหว่างองค์กรในระดับสหพันธ์รัฐด้วยกัน เป็นต้น

๒) การควบคุมกฎหมายไม่ให้ชัดกับรัฐธรรมนูญ เช่น ร้องขอให้วินิจฉัยในกรณีมี

ข้อสงสัยว่ากฎหมายของมลรัฐสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นต้น

๓) การได้ส่วนถึงความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระครุการเมือง เช่น ขอให้วินิจฉัยในกรณีมีเหตุส่งสัญญาพระครุการเมืองได้มีวัตถุประสงค์และดำเนินการภายในขอบเขตแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นอันตรายต่อความสงบอยู่ของสหพันธ์รัฐหรือไม่

๔) คำร้องต่างๆ เกี่ยวกับสถานะของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือการขอให้ศาลมีอำนาจพิพากษาถึงการเสียสิทธิ์ต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ เช่น ร้องขอให้วินิจฉัยว่าประธานาธิบดีสหพันธ์รัฐจะทำการโดยเจตนาและเมิดรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

๕) คำร้องทุกข์โต้แย้งคัดค้านการกระทำของรัฐ เช่น ประชาชนหรือองค์การปกครองตนเองที่เป็นนิติบุคคลอาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยว่าการกระทำการของรัฐมีผลไปกระทบสิทธิชั้นพื้นฐานโดยไม่ชอบ^{๘๐} เป็นต้น

แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญเยอรมันนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมตามที่กฎหมายกำหนด นอกเหนือไปจากเรื่องที่กำหนดไว้โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้น

^{๙๙} กมลชัย รัตนสกาววงศ์, ศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ, กันยายน ๒๕๓๔, หน้าที่ ๓๔-๓๕ และโปรดดูรัฐธรรมนูญสเปน ค.ศ. ๑๙๗๘ มาตรา ๑๖๑(๑)(ด) ที่ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในเรื่องอื่น ๆ ที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้ด้วย

^{๘๐} เรื่องเดียวกัน หน้า ๓๕-๔๐

ในประเทศไทยยุคโบราณ การที่จะบัญญัติกฎหมาย
เพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ
ดังกล่าวจึงไม่ค่อยมีปัญหา ในขณะที่ในบาง
ประเทศ เช่น ในประเทศไทยอิตาลีหรือประเทศไทย
ฝรั่งเศสนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดอำนาจ
หน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญของอิตาลีและศาล
รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสว่าในรัฐธรรมนูญ โดยให้
ออกกฎหมายหรือกฎหมายประกอบ
รัฐธรรมนูญกำหนดในเรื่องรายละเอียดเกี่ยวกับ
การจัดองค์กร วิธีพิจารณาและเรื่องอื่น ๆ แต่
ไม่มีบทบัญญัติขัดแย้งในรัฐธรรมนูญที่กำหนด
ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมาย
ประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายธรรมดากำหนด
กำหนดไว้ ทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญไทย จึง
อาจทำให้เกิดประเด็นปัญหาคดีความกับ
รัฐธรรมนูญไทยฉบับปัจจุบัน ซึ่งในประเด็นนี้
ในประเทศไทยฝรั่งเศส ก็มีความเห็นที่แตกต่างกัน
และมีปัญหานำองเดียวกัน

ศาสตราจารย์รอมนูญ ผู้ร่วมก่อตั้งและนำทีมวิจัยเรื่องความหลากหลายทางชีวภาพในประเทศไทย ได้กล่าวถึงความสำคัญของ生物多样性 ว่าเป็นทรัพยากรากฐานที่สำคัญที่สุดของชาติ ซึ่งไม่สามารถทดแทนได้ ขาด生物多样性 ประเทศจะเสียความสามารถในการผลิตอาหารและน้ำดื่ม ทำให้เกิดภัยคุกคามทางเศรษฐกิจ การอนุรักษ์生物多样性 จึงเป็นภารกิจที่สำคัญยิ่ง ไม่ใช่ภารกิจที่เลือกปฏิบัติ แต่เป็นภารกิจที่ทุกคนต้องร่วมมือกัน ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน หรือประชาชนทั่วไป

ในการพิจารณาและให้ความเห็นชอบกฎหมาย
การให้ความเห็นในกรณีที่กำหนดไว้ใน
รัฐธรรมนูญ เป็นต้น ในกรณีใช้อำนาจของศาล
รัฐธรรมนูญนั้น ศาลรัฐธรรมนูญผู้ริบสืบที่
วินิจฉัยทางหลักในเรื่องขอบอำนาจหน้าที่ของ
ศาลรัฐธรรมนูญไว้ในคำวินิจฉัยลงวันที่ ๑๔
กันยายน ค.ศ. ๑๙๖๑ ว่า

“พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ
ได้กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศาล
รัฐธรรมนูญไว้โดยเคร่งครัด ศาลรัฐธรรมนูญ
จะมีอำนาจวินิจฉัยหรือให้ความเห็นเฉพาะใน
กรณีและตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่
รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น”

จากหลักดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญ
ฝรั่งเศสได้วินิจฉัยปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับขอบ
อำนาจหน้าที่ไว้ในคำวินิจฉัยหลายเรื่อง เช่น
ศาลรัฐธรรมนูญย่อไม่มีอำนาจในการวินิจฉัย
ปัญหาเกี่ยวกับการคืนค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง
ในเมืองรัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจศาล
รัฐธรรมนูญวินิจฉัยเฉพาะข้อพิพาทที่เกี่ยวกับ
การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ
วุฒิสภาให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม^{๒๐} หรือ ใน
กรณีที่รัฐธรรมนูญฝรั่งเศスマตรา ๖๐ ให้

๑๐ ในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘ มาตรา ๖๓ ให้อำนาจออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดหลักเกณฑ์ในการตัดสินคดีและการดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญ วิธีพิจารณา และโดยเฉพาะอย่างยิ่งระยะเวลาในการเสนอเรื่องที่ศาลรัฐธรรมนูญ ในขณะที่รัฐธรรมนูญอิถាឆ ค.ศ. ๑๙๔๗ มาตรา ๑๓๗ บัญญัติให้อำนาจออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการเสนอและวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และออกกฎหมายธรรมดากำหนดหลักเกณฑ์อื่นที่จำเป็นในการจัดตั้งคดีและการดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญ

๒๐ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญผู้ร่วมคดี ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๕๔

อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในปัญหาว่าการออกเสียงประชามติเป็นไปโดยชอบหรือไม่ และเป็นผู้ประกาศผลการออกเสียงประชามติดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่มีอำนาจพิจารณาข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการจัดทำรายชื่อองค์กรที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ธงการโฆษณาทางเสียงอย่างไม่เป็นทางการ^{๒๐} หรือในกรณีที่รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส มาตรา ๔๕ ให้บัญญัติว่าสนธิสัญญา มีค่าบังคับเหมือนพระราชบัญญัติที่ออกโดยรัฐสภาแต่บทบัญญัตินี้ก็ไม่ได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติที่ออกโดยรัฐสภา นั้นดัดหรือแย่งกับสนธิสัญญาหรือไม่^{๒๑}

อย่างไรก็ตาม หลักการดังกล่าวก็มีข้อยกเว้นและข้อพิจารณาอื่นประกอบในการนี้ อาจยกตัวอย่างในเรื่องของการออกกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญในเรื่องการกระทำหรือ การดำเนินการที่ขัดต่อการดำเนินการที่ขัดต่อ สมานិភิกรรัฐสภา (incompatibilities)

เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘ มาตรา ๒๕ ให้อำนาจรัฐสภาพออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดเรื่องการขาดคุณสมบัติของสมาชิกรัฐสภา ตลอดจนการกระทำการหรือดำเนินการที่ขัดต่อ

การดำเนินการที่ไม่สามารถเข้ามาได้ในรัฐสภา (incompatibilities) และต่อมาได้มีการเสนอร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเดิมในเรื่องการที่สมาชิกของรัฐสภาจะเข้าดำเนินการที่ได้รับแต่ละส่วนคือวัตถุประสงค์ในเชิงธุรกิจ ในระหว่างที่ยังปฏิบัติหน้าที่สมาชิกรัฐสภาได้โดยให้อำนาจแต่ละส่วนที่จะออกข้อบังคับภายในการกำหนดตัวเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการพิจารณาเรื่องดังกล่าว โดยอาจกำหนดให้องค์กรภายในของแต่ละส่วนเป็นผู้วินิจฉัย หรือส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัย ก็ได้ ร่างกฎหมายแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นผลมาจากการประนีประนอมกันระหว่าง สภาผู้แทนราษฎรและ วุฒิสภา เนื่องจากใน

สมัยนั้น สภาผู้แทนราษฎรประสงค์ที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยในประเด็นนี้ ในขณะที่วุฒิสภาประสงค์ที่จะให้วุฒิสภาเองเป็นผู้วินิจฉัยปัญหาดังกล่าว แต่รัฐธรรมนูญไม่ได้มีบทบัญญัติในเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะแต่ให้อำนาจในการออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดเรื่องดังกล่าว และเนื่องจากเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ก่อนที่จะมีการประกาศ

^{๒๐} คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ลงวันที่ ๒๓ อั้นวัคม ค.ศ. ๑๗๖๐

^{๒๑} คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ค.ศ. ๑๗๗๕

ศาลต่าง ๆ เหล่านี้ย่อมมี

อำนาจวินิจฉัยชี้ขาด ที่เป็นที่สุดในเรื่องที่อยู่ ในเขตอำนาจของตน

ใช้จึงต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญฟรั่งเศส พิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ก่อนที่ศาลรัฐธรรมนูญจะได้วินิจฉัยในประเด็นนี้ ก็ได้มีนักกฎหมายฝรั่งเศสให้ความเห็นแตกต่างกันเป็น ๒ ความเห็น ดังนี้

ความเห็นแรก ศาสตราจารย์ Georges Vedel^{๗๐} ได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญคงจะต้องตรวจสอบก่อนว่าอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายได้บัญญัติเพิ่มเติมให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญนั้นไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เมื่อจากในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘ ศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้เป็นศาลที่มีอำนาจในคดีทั่วไป แต่มีอำนาจจำกัดเฉพาะเรื่องที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ไว้ โดยขัดแจ้งเท่านั้น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไม่อาจบัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญนอกเหนือไปจากที่รัฐธรรมนูญกำหนด เว้นแต่จะกระทำโดยวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ นอกจากรั้น การให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยปัญหาดังกล่าวนั้น ย่อมขัดกับเจตนาرمณ์ของรัฐธรรมนูญที่ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยปัญหาอุทธรณ์ ไม่ใช่เรื่องความเหมาะสมทางด้านการเมือง (opportunité politique) การวินิจฉัยปัญหาเรื่องการที่จะอนุญาตให้สามารถรัฐสภาพไดเข้าดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตในบริษัทหรือองค์กรที่มีวัตถุประสงค์ในเชิงธุรกิจได้้นั้นเป็น

เรื่องความเหมาะสมในทางการเมือง ซึ่งขัดหรือแย้งกับลักษณะอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ร่างกฎหมายในประเด็นดังกล่าวแม้ไม่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรฐานตามมาตราหนึ่งโดยเฉพาะ แต่ก็ขัดกับเจตนาرمณ์ของรัฐธรรมนูญ

ความเห็นที่สอง นาย Foyer มีความเห็นแตกต่างจากศาสตราจารย์ Vedel โดยเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำต้องมีอำนาจหน้าที่เฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น แต่อ่าจะมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดก็ได้ เช่นเดียวกับการที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจขอออกกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมให้แก่องค์กรอื่นของรัฐ ไม่เมบบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญที่จำกัดบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญให้มีอำนาจหน้าที่ของศาลในความหมายอย่างแคบ ฝ่ายนิติบัญญัติไม่ควรปล่อยให้ตัวเองถูกจำกัดโดยการตีความทางทฤษฎีของนักกฎหมาย นอกจากรั้น การตีความจำกัดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวโดยอ้างว่าขัดกับลักษณะอำนาจหน้าที่ของศาลนั้นไม่มีเหตุผล เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่และบทบาทของศาลยุติธรรมแล้ว จะเห็นได้ว่า กฎหมายให้อำนาจศาลยุติธรรมในการให้ความเห็นชอบ หรืออนุญาตให้กระทำการต่างๆ ได้แล้วทำไม่จะบัญญัติกฎหมายให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยปัญหาดังกล่าว เช่น

^{๗๐} อดีดดุลากาการศาลรัฐธรรมนูญ ที่แต่งตั้งโดยประธานาธิบดีเมื่อปี ค.ศ. 1980

เดียวกับศาลอุตสาหกรรมไม่ได้

ต่อมา ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยเรื่องดังกล่าวในคำวินิจฉัยลงวันที่ ๒๐ มกราคม ค.ศ. ๑๙๗๒ ว่าบทบัญญัติของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจแต่ละส่วนในการออกข้อบังคับภายในกำหนดของคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตดังกล่าวชัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เนื่องจากรัฐธรรมนูญบัญญัติให้การกำหนดเรื่องดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีของการดำรงตำแหน่งที่ต้องห้าม และเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการควบคุมสมาชิกรัฐสภาให้ปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าว ต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเท่านั้น การที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้อำนาจแต่ละส่วนที่จะกำหนดของคณะกรรมการที่จะเป็นผู้อนุญาตโดยข้อบังคับภายในนั้น จึงเป็นการชัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ^๔ ทั้งนี้ โดยศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้วินิจฉัยในประเด็นเรื่องที่ว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญ

เพิ่มเติมไปจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยเฉพาะได้หรือไม่ อย่างไรก็ตาม ในประเด็นนี้ นักกฎหมายบางท่านก็ได้ตั้งข้อสังเกตว่าเป็นไปได้ ยกที่ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่เห็นประเด็นปัญหาเรื่องเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว การที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้วินิจฉัยว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไม่อาจบัญญัติเพิ่มอำนาจให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญนั้น อาจจะมาจากสาเหตุ ๒ ประการ ประการแรก ก็คือ ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าสามารถทำได้ หรือประการที่สอง ดุลการศาลรัฐธรรมนูญมีความเห็นแตกแยกกันมาก และไม่อาจหาข้อสรุปไปในทางใดทางหนึ่งได้^๕

นอกจากนั้น ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาของประเทศไทยรั่งเศส ศาลรัฐธรรมนูญก็ยอมให้มีการออกกฎหมายให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญนอกเหนือไปจากที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยเฉพาะได้ เช่น ในเรื่องการแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญ

“คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับนี้ยังมีประเด็นอื่นที่น่าสนใจ นั่นก็คือว่าศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้ วินิจฉัยว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยคงอาศัยหลักกฎหมายที่ว่ารัฐธรรมนูญมีอุดมประสงค์ที่จะมอบอำนาจให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาวางหลักเกณฑ์ดังกล่าว และเมื่อไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจรัฐสภาที่จะมอบอำนาจต่อไปได้ รัฐสภาจะต้องไม่อาจมอบให้เจ้าหน้าที่อื่นดำเนินการวางแผนหลักเกณฑ์ดังกล่าวแทนได้ กรณีที่เป็นเช่นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ ให้มอบอำนาจให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการของการเลือกตั้งให้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ในกรณีที่บุคคลไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควร ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๘ วรรคสอง บัญญัติให้บุคคลดังกล่าวเลือกตั้งตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งคงจะมีประเด็นต้องพิจารณาว่ารัฐธรรมนูญผูกต่อกันให้รัฐสภาเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวเองหรือไม่

^๔Louis FAVOREU et Loic PHILIP, *Les grandes decisions du Conseil Constitutionnel, Col. Droit Public, Sirey, Paris, 1984 p. 240-248.*

ให้ความเห็นในกรณีที่สมาชิกรัฐสภาเรองขอให้ วินิจฉัยว่าการกระทำหรือการดำเนินการดำเนินการใดๆ อันเป็นการขัดกับการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส มาตรา ๒๕ และกฎหมายประจำบ้านรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง หรือไม่ ซึ่งหากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าขัด หรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแล้วสมาชิกรัฐสภा ผู้นั้นก็ต้องดำเนินการภายใน ๑๕ วันเพื่อแก้ไข ปัญหาดังกล่าว การแก้ไขกฎหมายประจำบ้านรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีผลเป็นการเพิ่มอำนาจ ของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยเรื่องที่สมาชิกรัฐสภาหารือมา และในขณะเดียวกันเพิ่มจำนวน บุคคลที่จะร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ แต่ศาลรัฐธรรมนูญก็วินิจฉัยว่ากฎหมายประจำบ้านรัฐธรรมนูญที่ให้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ได้นั้นไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ^{๒๔} ในกรณี ดังกล่าว มีผู้อธิบายว่าคงเป็นเพรษศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าเป็นเพียงการปรับปรุงขั้นตอน และวิธีการของกฎหมายในเรื่องดังกล่าวให้ ยืดหยุ่นและเหมาะสมมากขึ้นเท่านั้น^{๒๕}

ยิ่งไปกว่านั้น ในเรื่องของการเลือกตั้ง ก็ได้มีการออกกฎหมายเพื่อยกเวทพระราชบัญญัติให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัย อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลยุติธรรมในเรื่อง ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง และยังได้มีการออก

กฎหมาย (กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารที่มี ค่าบังคับต่ำกว่าพระราชบัญญัติ) ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาในเรื่องการควบคุม การโฆษณาเสียงโดยทางวิทยุโทรทัศน์ใน ระหว่างการเลือกตั้งประธานาธิบดีได้ด้วย ซึ่ง เป็นอำนาจหน้าที่ออกกฎหมายประกอบกับพระราชบัญญัติไว้ โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญ^{๒๖}

โดยสรุป จะเห็นได้ว่า ในประเทศไทย ฝรั่งเศสนั้น ยังมีปัญหาหรือความคิดเห็นของ นักกฎหมายที่หลากหลายและแตกต่างกันใน ประเด็นนี้ แต่ในทางปฏิบัติก็ยอมให้มีการออก กฎหมายให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญออกหนีอ ไปจากที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยเฉพาะได้บ้าง

๕) ข้อพิจารณาหรือประเด็นประจำ กรณีวินิจฉัยปัญหาดังกล่าว

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า การวินิจฉัยปัญหานี้ คงอยู่ที่ประเด็นว่า การบัญญัติเพิ่มเติมอำนาจ หน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในพระราชบัญญัติ ประจำบ้านรัฐธรรมนูญนอกเหนือไปจากที่ รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้นั้น จะเป็นการชัดหรือ แย้งต่อบทบัญญัติหรือเจตนาของ รัฐธรรมนูญหรือไม่ เมื่อจากปัญหาดังกล่าวนี้ เป็นเรื่องใหม่ในกฎหมายไทยเป็นแนวคิดที่นำ มาจากต่างประเทศและยังไม่เคยมีการตีความ

^{๒๔} ในขณะที่แต่เดิมก่อนที่มีการแก้ไขกฎหมายประจำบ้านรัฐธรรมนูญนั้น หากมีการกระทำหรือการดำเนินการใดๆ อันเป็นการขัดกับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นสมาชิกรัฐสภาเกิน 8 วันแล้ว ให้อีกว่าสมาชิกรัฐสภาผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งทันที

^{๒๕} Louis FAVOREU et Loic PHIPIL, *Les grandes decisions du Conseil Constitutionnel*, p.242.

^{๒๖} Louis FAVOREU et Loic PHIPIL, *Le Conseil Constitutionnel*, p.41-42.

หรือประเพณีการปกคล้องในเรื่องดังกล่าว จึงอาจมีการตีความหรือความเห็นแยกกันออกได้เป็นหลายนัย ดังนี้

ความเห็นที่หนึ่ง
การบัญญัติกฎหมาย
ประกอบรัฐธรรมนูญในลักษณะดังกล่าวย่อมสามารถทำได้ เมื่อจาก

๑) เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติใน การบัญญัติกฎหมาย และกรณีดังกล่าวไม่มีบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติห้ามหรือจำกัดอำนาจของรัฐสภาไว้โดยเฉพาะ

๒) ในส่วนของบัญญัติของรัฐธรรมนูญจำกัดที่มาแห่งอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญว่าจะต้องมาจากอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญเท่านั้น ไม่อาจจะมีที่มาจากการกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้

๓) ในต่างประเทศ ก็มีการออกกฎหมายให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญนอกเหนือ

ไปจากรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ได้ เช่น ประเทศไทยและประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น

๔) การแปลความดังกล่าวย่อ扼เป็นผลดีในแห่งที่ว่าไม่จำต้อง

แก้ไขบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญบ่อยๆ เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติเห็นสมควรเพิ่มหรือขยายอำนาจหน้าที่บางประการให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญโดยชัดแจ้ง

๕) การตีความว่าไม่อาจทำได้นั้น อาจทำให้เรื่องบางเรื่องที่ใกล้เคียงกันหรือควรจะได้รับการพิจารณาโดยศาลเดียวกันนั้น ต้องแยกพิจารณาโดยศาลต่างกัน เช่น ในบางเรื่องการยุบพรรคการเมืองโดยอาศัยเหตุที่ต่างกันตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ และ ๖๖ เป็นต้น

การเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ และ ๖๖

เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้จะตีความว่าทำได้ตาม

ความเห็นนี้ก็ยังคงมีปัญหาต่อไปว่าการขยายอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญควรจะต้องมีข้อจำกัดหรือขอบเขตอย่างไร หรือไม่ เช่น จะจำกัดเฉพาะในเรื่องที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้แล้ว เพียงแต่ขยายขอบเขตออกไป เช่น ขยายเหตุในการที่จะยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้ศาลมีส่วนบุคคลการเมือง เช่น ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพระครุการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ หรืออาจจะขยายอำนาจหน้าที่ได้เฉพาะในเรื่องที่อยู่ในลักษณะอำนาจหน้าที่ของศาล เช่น การวินิจฉัยหรือให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมาย หรือเฉพาะในเรื่องที่อาจเกี่ยบเคียงกับเรื่องที่รัฐธรรมนูญประเทศต่างๆ ให้อำนาจไว้ หรือเฉพาะเรื่องที่ไม่เป็นภาระแก่ศาลรัฐธรรมนูญมากจนเกินไป การพิจารณาในปัญหาดังกล่าวอาจต้องพิจารณาถึงข้อพิจารณาอื่นประกอบด้วย เช่น สถานะความเป็นศาล อำนาจหน้าที่และวิธีพิจารณา อำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่นของรัฐ ตลอดจนข้อพิจารณาอื่นที่จะได้กล่าวต่อไปในความเห็นที่สอง

ความเห็นที่สอง การบัญญัติกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในลักษณะดังกล่าวย่อมไม่สามารถทำได้ เพราะหักกับเจตนาการณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังจะเห็นได้จาก

๑) การเปรียบเทียบกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดอำนาจหน้าที่องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่าในส่วนที่เกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญนั้นจะกำหนดไว้ต่างกับองค์กรอิสระอื่น โดยไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจเพิ่มเติม

ตามที่กฎหมายกำหนด ในขณะที่บบทบัญญัติอำนาจหน้าที่หรือการอื่นเพิ่มเติมจากการรัฐธรรมนูญได้ เช่น

- คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือคณะกรรมการป.ป.ช. ซึ่งรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๕๕(๖) และ ๓๐๑(๖) บัญญัติให้ “ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ” ได้

- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๐๐(๖) ให้มี “อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ” ได้

- คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๑๙ บัญญัติให้อำนาจหน้าที่เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

- ศาลปกครองตามมาตรา ๒๗๖ และศาลทหารตามมาตรา ๒๘๑ ซึ่งรัฐธรรมนูญให้มีอำนาจหน้าที่ “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ส่วนศาลยุติธรรมนั้นมีอำนาจหน้าที่ตั้งปวงที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายไม่บัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น

- ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา แม้ไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้ออกกฎหมายเพิ่มเติมจากอำนาจหน้าที่หลักก็ตาม แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๗๗ นั้น ก็ให้อำนาจออกกฎหมายกำหนดกรณีอื่นที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐภานามีอำนาจพิจารณาและสืบสวนหา

ข้อเท็จจริงด้วย (มาตรา ๑๗(๓))

๒) บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการณ์เฉพาะเรื่องนั้นไว้เพียงบางส่วน เช่น ในกรณีที่เกี่ยวกับพระราชการเมือง รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่เฉพาะบางกรณีเท่านั้น เช่น การวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับของพระราชการเมืองชุดหรือแห่งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุช (มาตรา ๔๗ วรรคสาม), การวินิจฉัยสั่งการให้พระราชการเมืองเลิกกระทำการเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุช หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครอง ประเภทโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบพระราชการเมืองดังกล่าว (มาตรา ๖๓ วรรคท้าย) เป็นต้น ซึ่งหากรัฐธรรมนูญมีเจตนาرمณ์ที่จะให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญไว้เป็นการทั่วไปในกรณีที่เกี่ยวกับพระราชการเมือง หรือกฎหมายพระราชการเมืองแล้ว ก็น่าที่จะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

นอกจากนั้น การตีความอย่างกว้างอาจทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายให้เสนอปัญหางานประจำให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยทั้งที่อาจจะไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องการตีความรัฐธรรมนูญหรือเป็นปัญหาที่อาจเสนอให่องค์กรอื่นวินิจฉัยได้ โดยไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย เช่น การเลิกหรือยกพระราชการเมืองพระเหตุที่มีจำนวน

สมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน หรือพระเหตุที่มีการยกพระราชการเมืองไปรวมกับพระราชการเมืองอื่นตามหมวด ๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพระราชการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๙ มาตรา ๖๕(๒), (๓) เป็นต้น

ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นศาลที่มีอำนาจหน้าที่ พิจรณ์รักษาความเป็น กฎหมายสูงสุดของ รัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง^{๓)} และสามารถปฏิบัติหน้าที่ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๓) ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ การให้อำนาจออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นเพิ่มเติมอำนาจศาลรัฐธรรมนูญได้เป็นการทั่วไปนั่นจะชัดกับเจตนาرمณ์ของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญมีเจตนาرمณ์ที่จะจำกัดอำนาจหน้าที่และการะของศาลรัฐธรรมนูญมิให้มากเกินไป ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

(๔) การเบรียบเทียบกับศาลรัฐธรรมนูญ

ของต่างประเทศ การอ้างตัวอย่างของประเทศ เยอรมันว่าสามารถถืออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในลักษณะดังกล่าวได้นั้น ไม่ตรงกับตัวอย่างของประเทศไทย เนื่องจากรัฐธรรมนูญไทยไม่ได้บัญญัติให้ออกกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญได้ และในกรณีของประเทศไทยฝรั่งเศสนั้น การออกกฎหมายให้อำนาจเพิ่มเติมหรือขยายอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญนั้นก็มีลักษณะเป็นกรณีกเว้น และก็ยังเป็นปัญหาที่ยังไม่มีข้อยุติ

๕) การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญกับเขตอำนาจของศาลอื่น กล่าวคือ ในกรณีที่มีปัญหาหรือข้อขัดแย้ง ซึ่งไม่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญก็ย่อมอยู่ในอำนาจวินิจฉัยของศาลอื่น ไม่ว่าจะเป็นศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมดังนั้น การตีความอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญจึงควรตีความเคร่งครัด มิฉะนั้น อาจมีผลเป็นการขัดรัฐธรรมนูญ เนื่องจากอำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจของศาลอื่นตามรัฐธรรมนูญ และอาจมีผลเป็นแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยไม่ได้ผ่านกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

นอกจากนี้ น่าสังเกตว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีการอ้างว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญก็ไม่ใช่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง แต่เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับองค์กร หรือ

เรื่องอื่น จึงไม่น่าที่จะเพิ่มเติมหรือขยายความอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญได้

บทสรุป

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการวินิจฉัยดังกล่าวไม่มีผลกระทบต่อหลักการที่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะออกโดยขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ ปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยคงมีเพียงว่าการที่ออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะนั้นจะเป็นการขัดหรือแย้งต่อเจตนาของรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยอาศัยหลักเกณฑ์หรือเหตุผลใด และหากทำได้จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขหรือข้อจำกัดประการใดหรือไม่ และนอกจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังเช่นที่เป็นอยู่ในประเทศไทยฝรั่งเศสได้หรือไม่ ซึ่งเป็นประเด็นที่ทั้งนักกฎหมายไทยและนักกฎหมายต่างประเทศยังมีความเห็นที่หลากหลายและแตกต่างกัน ทั้งไม่ปรากฏเจตนาของที่ขัดแจ้งของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ การวินิจฉัยหรือทำข้อขยุติในปัญหาดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจและน่าติดตามแก่นักกฎหมายมหาชนทั่วไป การแก้ปัญหาดังกล่าวคงไม่ได้ชื่นอยู่กับการตีความของศาลรัฐธรรมนูญเพียงฝ่ายเดียว แต่คงชื่นอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัติที่จะต้องพิจารณาถึงขอบเขตอำนาจในการออกกฎหมาย ตลอดจนความเหมาะสมในการบัญญัติกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในส่วนที่

เป็นเนื้อหาด้วย แม้การพิจารณาประเด็นนี้อาจ จะไม่ได้ข้อสรุปที่เป็นที่ยุติ แต่ย่อ渑เป็นแนวทาง ที่ชัดเจนขึ้นในการวินิจฉัยปัญหาที่เกี่ยวกับศาล รัฐธรรมนูญและในการตรากฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ ต่อไป

ส่วนที่ ๒ : ประเด็นที่หยิบยกขึ้นพิจารณา ในการสัมมนาภกุ่มย่อย

ในการสัมมนาภกุ่มย่อย ผู้เสนอบทความ ได้สรุปประเด็นที่หยิบยกขึ้นในบทความที่ได้กล่าว ในส่วนที่ ๑ หลังจากนั้น

ผู้เข้าร่วมสัมมนาได้ หยิบยกประเด็นต่างๆ ขึ้น พิจารณาและอภิปราย อย่างกว้างขวางและ มีสาระสำคัญพอสรุปได้ ดังนี้

๑) ในประเด็น เรื่องศาลรัฐธรรมนูญ

ฝรั่งเศส มีนักกฎหมายบางท่านเห็นว่า ไม่ควร เรียกว่าศาลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส โดยเห็นว่า องค์กรดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นเพียง “คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ” เนื่องจากผู้พิพากษา ประกอบด้วยอดีตประธานาธิบดีของฝรั่งเศส ทุกคน และผู้พิพากษาอีก ๙ คนที่แต่งตั้ง โดยประธานาธิบดี ๓ คน ประธานสภานิติแห่ง ราชภูร ๓ คน และประธานาธิบดีสภาคือก ๓ คน ซึ่งองค์ประกอบของผู้พิพากษาดังกล่าวมีลักษณะ ในทางด้านการเมือง ทั้งการดำเนินกระบวนการ พิจารณาที่ต่างจากศาล เนื่องจากอาจ

พิจารณาพิพากษาเกินจากคำขอได้ นอกจากนั้น สถาบันดังกล่าวก็ได้ใช้ชื่อว่า “Conseil constitutionnel” ซึ่งอาจแปลเป็นไทยว่า “สภารหรือคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ” ไม่ได้ใช้ชื่อ ว่า “ศาลรัฐธรรมนูญ”

๒) ในประเด็นที่ว่าพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นอาจ กำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญ นอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้โดยเฉพาะใน รัฐธรรมนูญได้หรือไม่นั้น มีผู้เห็นว่าไม่อาจ

ทำได้โดยมีเหตุผลลัจ นักกฎหมายฝรั่งเศส บางท่าน และเห็นว่าหาก ยอมให้กำหนดอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมได้ ก็หมายดังกล่าวก็ย่อ ลดอำนาจของศาล รัฐธรรมนูญได้เช่นกัน ซึ่งไม่น่าจะชอบด้วย

กฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญจะออกโดย ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญไม่ได้

เหตุผล ในขณะที่ผู้เข้าร่วมสัมมนาภกุ่มย่อง ส่วนใหญ่เห็นว่าสามารถทำได้ เนื่องจาก รัฐธรรมนูญไทยมีลักษณะต่างจากรัฐธรรมนูญ ฝรั่งเศสที่ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญ ที่จะพิจารณาพิพากษาตามกฎหมายได้ รัฐธรรมนูญไทยได้บัญญัติไว้มีลักษณะคล้าย กับรัฐธรรมนูญเยอรมัน โดยในมาตรา ๔๓๓ ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (ในบททั่วไปว่า ด้วยศาล) ได้บัญญัติให้การพิจารณาพิพากษา บรรณาธิการคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการ ตามรัฐธรรมนูญตามกฎหมาย และในประ

ประธานวิทยาลัยพหุภาษาตั้งเริร์ฟ ดังนั้น เมื่อศาล
รัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นศาล ศาลรัฐธรรมนูญก็
ย่อมาพิจารณาพิพากษาตามกฎหมายได้ และ
ถ้อยคำที่ว่า “การพิจารณาพิพากษาบรรณาธิคดี
ต้องดำเนินการตามกฎหมาย” นั้น หมายถึง
การดำเนินการพิจารณาพิพากษาคดีของ
ศาลและรวมตลอดถึงเขตอำนาจของศาล
รัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่อยู่ในอำนาจของศาล

รัฐธรรมนูญด้วย อย่างไรก็ตาม การกำหนด
อำนาจหน้าที่เพิ่มเติมให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญนั้น
ควรต้องคำนึงถึงในเรื่อง ‘รูปแบบ’ กล่าวคือ[▲]
บทบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ดังกล่าวต้อง[▲]
ออกเป็นกฎหมายและในเรื่อง

อำนาจหน้าที่