

การออกพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญกำหนดอำนาจหน้าที่ของศาล รัฐธรรมนูญนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญ*

นายเรวัตร จันทรประเสริฐ และ นายฤทัย หงส์ศิริ*

เมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๔๑ มูลนิธิพัฒนาข้าราชการด้วยความร่วมมือของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้จัดการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง “เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ณ โรงแรมเมอร์เคียว (บางกอกพาเลซ) โดยได้กำหนดประเด็นในการสัมมนาดังกล่าวแยกเป็น ๔ ประเด็น ได้แก่

๑) ในกรณีที่บุคคลถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งตามมาตรา ๒๘ วรรคสองแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ให้สิทธิแก่บุคคลนั้นในการยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาล หรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้นั้น บุคคลนั้นจะสามารถนำคดีมาสู่ศาลรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ หรือมีวิธีการเยียวยาแก้ไขอย่างไร

*เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง “เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ซึ่งจัดโดยมูลนิธิพัฒนาข้าราชการ โดยความร่วมมือของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ วันศุกร์ที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๔๑ ณ โรงแรมเมอร์เคียว (บางกอกพาเลซ)

*ที่ปรึกษาสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ตลอดจนบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าว

๒) ในกรณีที่คู่ความอ้างว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้กับคดีนั้นขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ศาลจะใช้ดุลพินิจในการส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญได้หรือไม่และ

ในกรณีที่ศาลไม่ส่งเรื่องดังกล่าว เอกชนจะมีวิธีดำเนินการในเรื่องนี้อย่างไร

๓) องค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญที่อาจเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ นั้น หมายถึงองค์กรใดบ้าง

๔) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติอื่นๆ จะกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ศาลรัฐธรรมนูญเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดนั้นจะสามารถทำได้หรือไม่เพียงใด

ในประเด็นต่างๆ เหล่านี้ได้กำหนดให้มีผู้เสนอบทความทางวิชาการเพื่อประกอบการพิจารณาของที่ประชุม และหลังจากนั้นได้มีการแบ่งกลุ่มย่อยเพื่อพิจารณาในประเด็นดังกล่าว

บทความนี้ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ที่จะเสนอข้อยุติในประเด็นที่สัมมนาประเด็นที่ ๔ เรื่องขอบเขตการออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นเรื่องที่คงต้องรอการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ แต่มีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อเสนอแนวคิดหรือประเด็นที่อาจหยิบยกขึ้นพิจารณา

ในปัญหานี้ และเพื่อให้เป็นไปตามลำดับขั้นตอนของการสัมมนาดังกล่าว จึงขอแยกพิจารณาเป็น ๒ ส่วน โดยในส่วนแรกจะเป็นบทความทางวิชาการที่ได้เสนอประกอบสัมมนาในประเด็นนี้ และในส่วนที่สอง จะได้กล่าวถึงประเด็นที่ได้หยิบยกขึ้นพิจารณาหรืออภิปรายในปัญหาดังกล่าวในการสัมมนากลุ่มย่อย

ส่วนที่ ๑ : บทความเรื่อง “การออกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กำหนดอำนาจหน้าที่ของศาล

รัฐธรรมนูญนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญ”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า Organic law หรือ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติขึ้นเพื่อปฏิรูป ระบบการเมืองการ ปกครองในประเทศไทย ให้มีความเป็นนิติรัฐ อย่างจริงจังมากขึ้น โดยมีหลักการที่จะ ควบคุมและตรวจสอบ การใช้อำนาจของ องค์กรต่างๆ ของรัฐ

เป็นภาษาฝรั่งเศสว่า Loi organique นั้นเป็นแนวคิดใหม่ซึ่งได้นำมาจากต่างประเทศและเพิ่งปรากฏเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้ตรากฎหมายในรูปแบบของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจำนวน ๘ ฉบับ ได้แก่

๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

๒) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

๓) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

๔) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

๕) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

๖) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

๗) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

๘) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

นอกจากนั้น ในบทเฉพาะกาลมาตรา ๓๒๓ ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวยังกำหนดให้รัฐสภาดำเนินการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ๓ ฉบับแรกที่กล่าวมาแล้วให้เสร็จทุกฉบับภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่งต่อมาก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวทั้ง ๓ ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้บัญญัติให้อำนาจหน้าที่แก่ศาลรัฐธรรมนูญนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอยู่หลายมาตรา เช่นในเรื่องการวินิจฉัยชี้ขาดคำสั่งไม่รับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองของนายทะเบียน การยุบพรรคการเมืองในบางกรณี เป็นต้น จึงทำให้เกิดปัญหาว่าการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจหน้าที่แก่ศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องที่รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท

“พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๗, ๖๖ และมาตราอื่นๆ เช่น มาตรา ๒๒, ๒๗, ๒๘, ๖๕ เป็นต้น

ไม่ได้บัญญัติไว้นั้น^๔ จะเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

การวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวนี้นี้มีความสำคัญมาก เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติขึ้นเพื่อปฏิรูประบบการเมืองการปกครองในประเทศไทยให้มีความเป็นนิติรัฐอย่างจริงจังมากขึ้น โดยมีหลักการที่สำคัญประการหนึ่งในการที่จะควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรต่างๆ ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ หรือแม้กระทั่งฝ่ายนิติบัญญัติ จึงต้องพิจารณาถึงขอบเขตของอำนาจหน้าที่ของตนให้แน่นอนและชัดเจน เนื่องจากการใช้อำนาจที่เกินขอบเขตอาจทำให้มีการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรดังกล่าว หรืออาจมีผลให้การกระทำขององค์กรดังกล่าวไม่มีผลบังคับตามกฎหมาย เช่น หากวินิจฉัยว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

ที่บัญญัติให้อำนาจเพิ่มเติมแก่ศาลรัฐธรรมนูญนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ ก็ย่อมมีผลให้บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวเป็นอันใช้บังคับไม่ได้^๕ เป็นการสิ้นเปลืองเวลาและ

งบประมาณแผ่นดิน นอกจากนั้น การวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวยังจะเป็นแนวทางในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับต่อไปด้วย

โดยทั่วไปแล้ว รัฐสภาย่อมมีอำนาจออกกฎหมายได้เท่าที่ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้นในการวินิจฉัยปัญหาดังกล่าว ในเบื้องต้นจึงมีความจำเป็นต้องศึกษาถึงลักษณะของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันว่ามีลักษณะแตกต่างจากกฎหมายทั่วไปหรือไม่ อย่างไร และเนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา จึงจำเป็นต้องพิจารณาต่อไปถึงขอบเขตหรืออำนาจของรัฐสภาในการออกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าจะขยายความหรือเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ และข้อมูลของต่างประเทศก่อนที่จะได้นำเสนอข้อพิจารณาหรือประเด็นประกอบการวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวต่อไป

^๔รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๗ วรรคสามและวรรคท้าย

^๕สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง กรรมการบริหารของพรรคการเมืองหรือสมาชิกพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งเห็นว่ามติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับดังกล่าวขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้มติหรือข้อบังคับนั้นเป็นอันยกเลิกไป

^๖รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖

ในที่นี้ จึงขอแยกพิจารณาปัญหา
ดังกล่าวออกเป็น ๕ ประเด็นตามลำดับ ดังนี้

๑) ลักษณะของกฎหมายประกอบรัฐ
ธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

๒) ขอบเขตหรืออำนาจของรัฐสภาในการ
ออกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

๓) เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับ
ปัจจุบันในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาล
รัฐธรรมนูญ

๔) การออกกฎหมายเพิ่มเติมอำนาจ
หน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ

๕) ข้อพิจารณาประกอบกรณีวินิจฉัย
ปัญหาดังกล่าว

อนึ่ง บทความนี้ไม่ได้มีความมุ่งหมายใน
การเสนอข้อสรุปหรือคำวินิจฉัยในปัญหาดังกล่าว
เพียงแต่มุ่งเสนอประเด็นหรือข้อพิจารณาเพื่อ
ประกอบการสัมมนาทางวิชาการในหัวข้อนี้
เท่านั้น

๑) ลักษณะของกฎหมายประกอบ
รัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไทย
นั้นอาจพอเทียบเคียงกับกฎหมายรัฐธรรมนูญของ

ฝรั่งเศสได้ ตามกฎหมายฝรั่งเศส กฎหมาย
ประกอบรัฐธรรมนูญ (Loi organique) นั้น
มีฐานะสูงกว่ากฎหมายทั่วไป (Loi หรือ Loi
ordinaire) และมีลักษณะแตกต่างจากกฎหมาย
ทั่วไปอยู่ ๒ ประการ คือ

ประการแรก ในเรื่องกระบวนการ
จัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้องเป็น
กฎหมายที่ผ่านการพิจารณาและลงมติเห็นชอบ
ของรัฐสภา ทั้งได้รับความเห็นชอบจากศาล
รัฐธรรมนูญ (Conseil Constitutionnel)^๖ ตาม
บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๕๘ และ

ประการที่สอง ในเรื่องเนื้อหาของ
กฎหมาย กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะตรา
ได้เฉพาะในเรื่องที่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ
ให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้งให้ตราเป็นกฎหมาย
ประกอบรัฐธรรมนูญได้เท่านั้น^๗

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พ.ศ. ๒๕๔๐ พระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญนั้นก็มิมีหลักเกณฑ์คล้ายกับกฎหมาย
ฝรั่งเศสอยู่บางส่วน กล่าวคือ จะต้องเป็น
กฎหมายที่ผ่านการพิจารณาและลงมติเห็นชอบ
ของรัฐสภาและจะตราได้เฉพาะในเรื่องที่มี
บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้โดย
ชัดแจ้งเท่านั้น แต่ไม่ได้บังคับว่าต้องผ่านการ

^๖แต่เดิมมีการโต้เถียงกันว่าศาลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสมีฐานะเป็นศาลหรือไม่ ซึ่งปัจจุบันไม่ได้มีการโต้เถียงกัน
ต่อไปแล้ว (ดู Louis FAVOREU et Loïc PHILIP, *Le Conseil Constitutionnel, Que sais-je?*, P.U.F., 2ed. 1980,
page 4-5)

^๗CADART J., *Institutions politique et droit constitutionnel*, L.G.D.J., Paris, 1980, Tome 2, page 1080.

พิจารณาหรือได้รับความเห็นชอบของศาลรัฐธรรมนูญ เพียงแต่บัญญัติให้การควบคุมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่ให้ขัดกับรัฐธรรมนูญทำได้ง่ายกว่าพระราชบัญญัติทั่วไป โดยให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนเพียงไม่น้อยกว่ายี่สิบคน (ไม่ต้องถึงจำนวนหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เหมือนกรณีของพระราชบัญญัติทั่วไป) เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณีเพื่อให้มีการตรวจสอบได้ง่ายกว่า หากเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยได้^{๙๙} นอกจากนี้ มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของไทยนั้นมีความแตกต่างจากพระราชบัญญัติทั่วไป

เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้กำหนดเนื้อหาที่เป็นหลักการหรือสาระสำคัญที่ต้องบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไว้^{๑๐๐} ซึ่งในข้อนี้รัฐธรรมนูญคงไม่ได้มุ่งประสงค์ให้เป็นลักษณะเฉพาะของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไทย แต่บัญญัติขึ้นเพื่อแก้ปัญหาของการออกกฎหมายในประเทศไทย และเพื่อเป็นแนวทางในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้เท่านั้น^{๑๐๑}

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญยังอาจมีข้อแตกต่างกับพระราชบัญญัติทั่วไปประการอื่นอีก เช่น ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนไม่มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้^{๑๐๒} เป็นต้น และน่าสังเกตอีกประการหนึ่งว่า ตามรัฐธรรมนูญไทยไม่ได้มีบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีฐานะเหนือกว่าพระราชบัญญัติทั่วไป และนอกจาก

^{๙๙}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๒(๑)(๒)

^{๑๐๐}มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐, สำนักพิมพ์นิติธรรม, กรุงเทพฯ, มิถุนายน ๒๕๕๑, หน้า ๗๔

^{๑๐๑}รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงได้บัญญัติสาระสำคัญไว้ในบทเฉพาะกาลแทนที่จะบัญญัติไว้ในหมวดหรือส่วนที่เกี่ยวข้อง และบัญญัติให้นำสาระสำคัญดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเรื่องนั้น ๆ (ดูบทเฉพาะกาลและมาตรา ๑๙๒)

^{๑๐๒}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๐ วรรคแรก

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด ๓ และหมวด ๕ แห่งรัฐธรรมนูญนี้

ที่กล่าวไว้โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว

หรือเป็นการขยายความรัฐธรรมนูญ โดยที่

พระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญก็ไม่มีลักษณะ

แตกต่างจากพระราช

บัญญัติทั่วไปมากนัก โดย

เฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่

เกี่ยวกับขอบเขตหรือ

อำนาจของรัฐสภาในการ

ออกพระราชบัญญัติ

ดังกล่าว

๒) ขอบเขตหรือ

อำนาจของรัฐสภาใน

การออกพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญ

ตามรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย

ฉบับต่างๆ ที่ผ่านมา

รัฐสภาเป็นองค์กรหลัก

ที่สำคัญในการใช้อำนาจ

นิติบัญญัติ มีอำนาจใน

การพิจารณาและให้ความ

เห็นชอบในการตราพระ

ราชบัญญัติต่างๆ ได้เท่าที่

ไม่ขัดหรือแย้งต่อ

รัฐธรรมนูญ ในการตรา

พระราชบัญญัตินั้น อาจ

มีการนำหลักการใน

รัฐธรรมนูญมาบัญญัติลง

ไว้ในพระราชบัญญัติบาง

บัญญัติเพิ่มเติมบ้างทั้งในส่วนที่เป็นรายละเอียด

ตามรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย

พ.ศ. ๒๕๕๐

พระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญคล้ายกับ

กฎหมายฝรั่งเศสอยู่

บางส่วน กล่าวคือ

จะต้องเป็นกฎหมายที่

ผ่านการพิจารณาและ

ลงมติเห็นชอบของ

รัฐสภาและจะตราได้

เฉพาะในเรื่องที่มี

บทบัญญัติแห่ง

รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้

โดยชัดแจ้งเท่านั้น

รัฐธรรมนูญไม่ได้กล่าวไว้

ซึ่งเป็นปกติของกฎหมาย

ลูกบทที่ออกโดยอาศัย

อำนาจกฎหมายแม่บท ที่

จะมีบทบัญญัติหรือ

ข้อความที่แตกต่างหรือ

เพิ่มเติมไปจากกฎหมาย

แม่บท อย่างไรก็ตาม

บทบัญญัติหรือข้อความที่

แตกต่างหรือเพิ่มเติมนั้น

ต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อ

บทบัญญัติหรือ

เจตนารมณ์แห่ง

รัฐธรรมนูญโดยชัดแจ้ง

หรือโดยปริยาย เมื่อตาม

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

ไม่ได้บัญญัติยกเว้นไว้เป็น

อย่างอื่น พระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญ

ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออก

โดยรัฐสภานั้นก็ต้องอยู่

ภายใต้หลักเกณฑ์

เดียวกันกับพระราช

บัญญัติทั่วไปที่ว่าจะต้อง

ไม่เป็นการเพิ่มเติมหรือ

ขยายความรัฐธรรมนูญ

ในลักษณะที่เป็นการขัด

หรือแย้งกับบทบัญญัติ

หรือเจตนารมณ์ของ

รัฐธรรมนูญ ไม่ว่าโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย

ซึ่งในหลักการนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ไม่ได้บัญญัติแตกต่างไปจากเดิม ปัญหาจึงอยู่ที่ว่าการบัญญัติเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนอกเหนือไปจากที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้นั้น จะเป็นการขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติหรือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่

๓) เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ภายใต้ขอบเขตและข้อจำกัดหลายประการ ดังนี้

ก) ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศาลอื่น
ลักษณะประการหนึ่งที่สำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้แก่ การจัดตั้งศาลหรือองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการเพิ่มขึ้น และกำหนดอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีหรือใช้อำนาจตุลาการของแต่ละศาลตามความเชี่ยวชาญในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลนั้น ๆ ศาล

ดังกล่าวแต่ละศาลไม่ได้มีอำนาจสูงสุดหรือมีอำนาจเหนือศาลอื่น แต่มีอำนาจเด็ดขาดในเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจหน้าที่ของตนโดยเฉพาะ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการตีความและวินิจฉัยปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ^{๖๖} แต่นอกจากประเด็นปัญหาดังกล่าวแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญย่อมไม่มีอำนาจเหนือศาลอื่น และไม่มีอำนาจไปพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลอื่น ไม่ว่าจะเป็นศาลปกครอง ศาลทหารหรือศาลยุติธรรมที่ย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง คดีอาญาทหารหรือคดีทั้งปวงที่ไม่ได้อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นตามลำดับ^{๖๗} ศาลต่าง ๆ เหล่านี้ย่อมมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดที่เป็นที่สุดในเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจของตน ตามหลักกฎหมายทั่วไปเรื่องความศักดิ์สิทธิ์ของคำพิพากษาของศาล (Res judicata หรือ L'autorite de la chose jugée) อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญจึงถูกจำกัดโดยขอบอำนาจหน้าที่ของศาลอื่นที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เกิดการใช้อำนาจซ้ำซ้อน หรือคำวินิจฉัยของศาลที่เป็นที่สุดแล้วนั้นขัดกัน^{๖๘}

^{๖๖}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๘

^{๖๗}ในประเด็นนี้ Louis FAVOREU et Loic PHILIP ในหนังสือ Le Conseil Constitutionnel ที่อ้างแล้ว หน้า ๕ ได้ให้ความเห็นว่า หากจะให้ศาลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสมีอำนาจเช่นเดียวศาล Supreme Court ของอเมริกัน ก็ต้องให้ศาลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสมีฐานะเป็นศาลฎีกาและศาลปกครองสูงสุดด้วยในเวลาเดียวกัน เพราะศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีอำนาจจำกัดเฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น

^{๖๘}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๔ วรรคท้าย

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอื่นถึงที่สุดแล้ว

ข) ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศาล รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ดังนั้น โดยหลักอำนาจ

รัฐธรรมนูญตาม

รัฐธรรมนูญ นอกจากอำนาจหน้าที่ของศาล รัฐธรรมนูญจะถูกจำกัดโดยขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศาลอื่นแล้ว รัฐธรรมนูญยังมีเจตนารมณ์ที่จะจำกัดอำนาจหน้าที่และภาระของศาลรัฐธรรมนูญ ดังจะเห็นได้จากการที่บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นศาล และบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในเรื่องโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติอื่นของรัฐธรรมนูญ

– สถานะความ

เป็นศาล เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นศาล เป็นองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาท ข้อโต้แย้งหรือความชอบด้วยกฎหมายของบทบัญญัติของกฎหมายและหลักเกณฑ์ต่างๆ รวมตลอดถึง

วินิจฉัยการกระทำหรือพฤติกรรมต่างๆ ที่ เมื่อเทียบกับอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้แล้วใน

ปัญหาจึงอยู่ที่ว่า การ
บัญญัติเพิ่มเติมอำนาจ
หน้าที่ของศาล
รัฐธรรมนูญในบทพระราช
บัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญนอกเหนือ
ไปจากที่รัฐธรรมนูญ
บัญญัติไว้ นั้น จะเป็น
การขัดหรือแย้งต่อ
บทบัญญัติหรือ
เจตนารมณ์ของ
รัฐธรรมนูญในส่วนที่
เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่
ของศาลรัฐธรรมนูญ
หรือไม่

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

– โครงสร้างและ
อำนาจหน้าที่ของศาล
ตามรัฐธรรมนูญฉบับ
ปัจจุบัน ศาลรัฐธรรมนูญ
ประกอบด้วยประธาน
และตุลาการศาล
รัฐธรรมนูญอื่นอีกเพียง
สิบสี่คน และในการ
พิจารณาต้องมียกองค์คณะ
ไม่น้อยกว่าเก้าคน และ
ในการวินิจฉัย องค์คณะ
ทุกคนจะต้องทำ คำ
วินิจฉัยในส่วนของตน
พร้อมแถลงด้วยวาจาต่อ
ที่ประชุมก่อนการลงมติ
ซึ่งเป็นภาระหนักมาก

รัฐธรรมนูญนี้

– บทบัญญัติอื่นของรัฐธรรมนูญ เช่น การที่ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง เว้นแต่ในบางกรณี เช่น กรณีที่ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแล้วผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่ามีความเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๙๗ และ ๑๙๘ หรือในกรณีที่เป็นคู่ความในคดีและโต้แย้งว่า บทบัญญัติของกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๔ แต่มาตรา ๒๖๔ ก็ยังได้วางข้อจำกัดในการใช้สิทธิดังกล่าวไว้ โดยบัญญัติหน้าที่ให้ศาลอื่นส่งข้อโต้แย้งของคู่ความว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไปยังศาลรัฐธรรมนูญเฉพาะกรณีที่ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น และเมื่อส่งไปแล้ว ก็ให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญในการไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาได้หากเห็นว่าไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย^๙ นอกจากนั้น เมื่อศาล

รัฐธรรมนูญวินิจฉัยไปแล้ว หากเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน มาตรา ๒๗ ก็บัญญัติให้มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยศาลรัฐธรรมนูญ อาจไม่ต้องวินิจฉัยซ้ำอีกในประเด็นเดียวกัน^{๑๐}

จากข้อพิจารณาดังกล่าว จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญปัจจุบันมีเจตนารมณ์ที่จะจำกัดขอบเขตและอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ให้กว้างหรือมีภาระมากเกินไป เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นศาลที่มีอำนาจหน้าที่พิทักษ์รักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริงและสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ ได้รับแนวคิดบางส่วนมาจากต่างประเทศ การพิจารณาถึงแนวทางปฏิบัติในต่างประเทศย่อมจะเป็นประโยชน์ในการที่พิจารณาตีความรัฐธรรมนูญไทยในประเด็นนี้ต่อไป

^๙รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

^{๑๐}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗

สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง

๔) การออกกฎหมายเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ

ในต่างประเทศที่มีศาลรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับศาลรัฐธรรมนูญไทยนั้น ในบางประเทศ เช่น ประเทศเยอรมัน รัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมัน มาตรา ๙๓ ได้บัญญัติให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญ (Bundesverfassungsgericht) ไว้หลายประการ โดยในวรรค ๒ ของมาตราเดียวกันได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในกรณีอื่นๆ ที่กฎหมายสหพันธรัฐให้อำนาจไว้ ซึ่งต่อมาได้นำมารวบรวมไว้ในกฎหมายว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐ ซึ่งรวบรวมไว้ทั้งสิ้น ๑๖ มาตรา โดยมีวัตถุประสงค์ในการรวมศูนย์อำนาจการวินิจฉัยประเด็นเรื่องความชอบด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญของกฎหมายทั้งหลาย^{๙๙} อำนาจหน้าที่ดังกล่าวอาจแยกได้เป็น ๕ ประเภทใหญ่ๆ ดังนี้

๑) คดีที่มีปัญหาหรือข้อโต้แย้งระหว่างองค์กรของรัฐ เช่น ปัญหาเรื่องสิทธิหน้าที่ระหว่างสหพันธรัฐและมลรัฐต่างๆ หรือปัญหาระหว่างมลรัฐด้วยกัน หรือข้อพิพาทระหว่างองค์กรในระดับสหพันธรัฐด้วยกัน เป็นต้น

๒) การควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ เช่น ร้องขอให้วินิจฉัยในกรณีมี

ข้อสงสัยว่ากฎหมายของมลรัฐสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นต้น

๓) การโต้สวนถึงความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพรรคการเมือง เช่น ขอให้วินิจฉัยในกรณีมีเหตุสงสัยว่าพรรคการเมืองใด มีวัตถุประสงค์และดำเนินการภายในขอบเขตแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นอันตรายต่อความดำรงอยู่ของสหพันธรัฐหรือไม่

๔) คำร้องต่างๆ เกี่ยวกับสถานะของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิพากษาถึงการเสียสิทธิต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ เช่น ร้องขอให้วินิจฉัยว่าประธานาธิบดีสหพันธรัฐกระทำการโดยเจตนาละเมิดรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

๕) คำร้องทุกชนิดโต้แย้งคัดค้านการกระทำของรัฐ เช่น ประชาชนหรือองค์กรปกครองตนเองที่เป็นนิติบุคคลอาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยว่าการกระทำของรัฐมีผลไปกระทบสิทธิขั้นพื้นฐานโดยไม่ชอบ^{๑๐๐} เป็นต้น

แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญเยอรมันนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมตามที่กฎหมายกำหนด นอกเหนือไปจากเรื่องที่กำหนดไว้โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้น

^{๙๙}กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์, ศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ, กันยายน ๒๕๓๔, หน้าที่ ๓๔-๓๕ และโปรดดูรัฐธรรมนูญสเปน ค.ศ. ๑๙๗๘ มาตรา ๑๖๑(๑)(d) ที่ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในเรื่องอื่นๆ ที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้ด้วย

^{๑๐๐}เรื่องเดียวกัน. หน้าที่ ๓๕-๔๐

ในประเทศเยอรมัน การที่จะบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงไม่ค่อยมีปัญหา ในขณะที่ในบางประเทศ เช่น ในประเทศอิตาลีหรือประเทศฝรั่งเศสนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญของอิตาลีและศาลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยให้ออกกฎหมายหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดในเรื่องรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดองค์กร วิธีพิจารณาและเรื่องอื่น ๆ^{๙๙} แต่ไม่มีบทบัญญัติชัดเจนในรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายธรรมดา กำหนดไว้ ทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญไทย จึงอาจทำให้เกิดประเด็นปัญหาด้านคล้ายกับรัฐธรรมนูญไทยฉบับปัจจุบัน ซึ่งในประเด็นนี้ในประเทศฝรั่งเศส ก็มีความเห็นที่แตกต่างกัน และมีปัญหาคำนองเดียวกัน

ศาลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสมีอำนาจหน้าที่หลายประการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เช่น การสอดส่องดูแลและวินิจฉัยปัญหาที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการออกเสียงลงประชามติ การวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ การวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับขอบอำนาจของรัฐสภา

ในการพิจารณาและให้ความเห็นชอบกฎหมาย การให้ความเห็นในกรณีที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ในการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญนั้น ศาลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้วินิจฉัยวางหลักในเรื่องขอบอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญไว้ในคำวินิจฉัยลงวันที่ ๑๔ กันยายน ค.ศ. ๑๙๖๑ ว่า

“พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญไว้โดยเคร่งครัด ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจวินิจฉัยหรือให้ความเห็นเฉพาะในกรณีและตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น”

จากหลักดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้วินิจฉัยปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับขอบอำนาจหน้าที่ไว้ในคำวินิจฉัยหลายเรื่อง เช่น ศาลรัฐธรรมนูญย่อมไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการคืนค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งในเมื่อรัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเฉพาะข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม^{๑๐๐} หรือ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส มาตรา ๖๐ ให้

^{๙๙} ในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘ มาตรา ๖๓ ให้อำนาจออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดองค์กรและการดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญ วิธีพิจารณา และโดยเฉพาะอย่างยิ่งระยะเวลาในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในขณะที่รัฐธรรมนูญอิตาลี ค.ศ. ๑๙๕๗ มาตรา ๑๓๗ บัญญัติให้อำนาจออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการเสนอและวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และออกกฎหมายธรรมดากำหนดหลักเกณฑ์อื่นที่จำเป็นในการจัดองค์กรและการดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญ

^{๑๐๐} คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๕๘

อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในปัญหาการออกเสียง
ประชามติเป็นไปโดยชอบหรือไม่ และเป็น
ผู้ประกาศผลการออกเสียงประชามติดังกล่าวศาล
รัฐธรรมนูญก็ไม่มีอำนาจพิจารณาข้อพิพาทหรือ
ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการจัดทำรายชื่อองค์กร
ที่ได้รับอนุญาตให้ใช้วิธีการโฆษณาหาเสียง
อย่างไม่เป็นทางการ^{๖๖} หรือในกรณีที่รัฐธรรมนูญ
ฝรั่งเศส มาตรา ๕๕ ให้บัญญัติว่าสนธิสัญญา
มีค่าบังคับเหนือพระราชบัญญัติที่ออกโดยรัฐสภา
แต่บทบัญญัตินี้ก็ได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญ
วินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติที่ออกโดยรัฐสภา
นั้นขัดหรือแย้งกับสนธิ
สัญญาหรือไม่^{๖๗}

อย่างไรก็ตาม
หลักการดังกล่าวก็มีข้อ
ยกเว้นและข้อพิจารณา
อื่นประกอบ ในการนี้
อาจยกตัวอย่างในเรื่อง
ของการออกกฎหมาย

ประกอบรัฐธรรมนูญในเรื่องการกระทำหรือ
การดำรงตำแหน่งใดๆ ที่ขัดต่อการดำรงตำแหน่ง
สมาชิกรัฐสภา (incompatibilites)

เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส
ค.ศ. ๑๙๕๘ มาตรา ๒๕ ให้อำนาจรัฐสภาออก
กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดเรื่องการ
ขาดคุณสมบัติของสมาชิกรัฐสภา ตลอดจน
การกระทำการหรือดำรงตำแหน่งใดๆ ที่ขัดต่อ

การดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา (incom-
patibilites) และต่อมาได้มีการเสนอร่าง
กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขเพิ่มเติม
กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเดิมในเรื่องการ
ที่สมาชิกของรัฐสภาจะเข้าดำรงตำแหน่งใน
บริษัทหรือองค์กรที่มีวัตถุประสงค์ในเชิงธุรกิจ
ในระหว่างที่ยังปฏิบัติหน้าที่สมาชิกรัฐสภาได้
โดยให้อำนาจแต่ละสภาที่จะออกข้อบังคับ
ภายในกำหนดตัวเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการ
พิจารณาเรื่องดังกล่าว โดยอาจกำหนดให้
องค์กรภายในของแต่ละสภาเองเป็นผู้วินิจฉัย

หรือส่งเรื่องให้ศาล
รัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัย
ก็ได้ ร่างกฎหมายแก้ไข
กฎหมายประกอบ
รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็น
ผลมาจากการ
ประนีประนอมกันระหว่าง
สภาผู้แทนราษฎรและ
วุฒิสภา เนื่องจากใน

สมัยนั้น สภาผู้แทนราษฎรประสงค์ที่จะให้ศาล
รัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยในประเด็นนี้ ในขณะที่
วุฒิสภาประสงค์ที่จะให้วุฒิสภาเองเป็น
ผู้วินิจฉัยปัญหาดังกล่าว แต่รัฐธรรมนูญไม่ได้
มีบทบัญญัติในเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะแต่ให้อำนาจ
ในการออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนด
เรื่องดังกล่าว และเนื่องจากเป็นกฎหมาย
ประกอบรัฐธรรมนูญ ก่อนที่จะมีการประกาศ

ศาลต่าง ๆ เหล่านี้ย่อมมี อำนาจวินิจฉัยชี้ขาด ที่เป็นที่สุดในเรื่องที่อยู่ ในเขตอำนาจของตน

^{๖๖} คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๖๐

^{๖๗} คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ค.ศ. ๑๙๗๕

ใช้จึงต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส พิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของร่าง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ก่อนที่ ศาลรัฐธรรมนูญจะได้วินิจฉัยในประเด็นนี้ ก็ได้ มีนักกฎหมายฝรั่งเศสให้ความเห็นแตกต่างกันเป็น ๒ ความเห็น ดังนี้

ความเห็นแรก ศาสตราจารย์ Georges Vedel^{๒๐} ได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ว่า ศาล รัฐธรรมนูญคงจะต้องตรวจสอบก่อนว่าอำนาจ หน้าที่ที่กฎหมายได้บัญญัติเพิ่มเติมให้แก่ศาล รัฐธรรมนูญนั้นไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญ เนื่องจากในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘ ศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้เป็นศาลที่มี อำนาจในคดีทั่วไป แต่มีอำนาจจำกัดเฉพาะ เรื่องที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ไว้ โดยชัดแจ้งเท่านั้น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ไม่อาจบัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่ของศาล รัฐธรรมนูญนอกเหนือไปจากที่รัฐธรรมนูญ กำหนด เว้นแต่จะกระทำโดยวิธีการแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ การให้ศาล รัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยปัญหาดังกล่าวนั้น ย่อมขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ให้ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัย ปัญหาข้อกฎหมาย ไม่ใช่เรื่องความเหมาะสม ทางด้านการเมือง (opportnité politique) การ วินิจฉัยปัญหาเรื่องการที่จะอนุญาตให้สมาชิก รัฐสภาผู้ใดเข้าดำรงตำแหน่งในบริษัทหรือ องค์กรที่มีวัตถุประสงค์ในเชิงธุรกิจได้นั้นเป็น

เรื่องความเหมาะสมในทางการเมือง ซึ่งขัดหรือ แแย้งกับลักษณะอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ร่างกฎหมายในประเด็นดังกล่าวแม้ไม่ขัดต่อ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตราใดมาตรา หนึ่งโดยเฉพาะ แต่ก็ขัดกับเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญ

ความเห็นที่สอง นาย Foyer มีความเห็น แตกต่างจากศาสตราจารย์ Vedel โดยเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องมีอำนาจหน้าที่เฉพาะ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น แต่อาจจะ มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญกำหนดก็ได้ เช่นเดียวกับการที่ ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจออกกฎหมายกำหนด อำนาจหน้าที่เพิ่มเติมให้แก่องค์กรอื่นของรัฐ ไม่มีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญที่จำกัด บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญให้อำนาจหน้าที่ ของศาลในความหมายอย่างแคบ ฝ่าย นิติบัญญัติไม่ควรปล่อยให้ตัวเองถูกจำกัดโดย การตีความทางทฤษฎีของนักกฎหมาย นอกจากนี้ การตีความจำกัดอำนาจศาล รัฐธรรมนูญดังกล่าวโดยอ้างว่าขัดกับลักษณะ อำนาจหน้าที่ของศาลนั้นไม่มีเหตุผล เนื่องจาก เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่และ บทบาทของศาลยุติธรรมแล้ว จะเห็นได้ว่า กฎหมายให้อำนาจศาลยุติธรรมในการให้ความ เห็นชอบ หรืออนุญาตให้กระทำการต่างๆ ได้ แล้วทำไมจะบัญญัติกฎหมายให้อำนาจศาล รัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวเช่น

^{๒๐}อดีตตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ที่แต่งตั้งโดยประธานาธิบดีเมื่อปี ค.ศ. 1980

เดียวกับศาลยุติธรรมไม่ได้

ต่อมา ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยเรื่องดังกล่าวในคำวินิจฉัยลงวันที่ ๒๐ มกราคม ค.ศ. ๑๙๗๒ ว่าบทบัญญัติของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจแต่ละสภาในการออกข้อบังคับภายในกำหนดองค์กรในการพิจารณาอนุญาตดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เนื่องจากรัฐธรรมนูญบัญญัติให้การกำหนดเรื่องดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีของการดำรงตำแหน่งที่ต้องห้าม และเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการควบคุมสมาชิกรัฐสภาให้ปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าว ต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเท่านั้น การที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้อำนาจแต่ละสภาที่จะกำหนดองค์กรที่จะเป็นผู้อนุญาตโดยข้อบังคับภายในนั้น จึงเป็นการขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ^{๓๔} ทั้งนี้ โดยศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้วินิจฉัยในประเด็นเรื่องที่ว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญ

เพิ่มเติมไปจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยเฉพาะได้หรือไม่ อย่างไรก็ตาม ในประเด็นนี้นักกฎหมายบางท่านก็ได้ตั้งข้อสังเกตว่าเป็นไปได้ยากที่ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่เห็นประเด็นปัญหาเรื่องเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว การที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้วินิจฉัยว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไม่อาจบัญญัติเพิ่มอำนาจให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญนั้น อาจจะมาจากสาเหตุ ๒ ประการ ประการแรก ก็คือ ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าสามารถทำได้ หรือประการที่สอง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีความเห็นแตกแยกกันมาก และไม่อาจหาข้อสรุปไปในทางใดทางหนึ่งได้^{๓๕}

นอกจากนั้น ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาของประเทศฝรั่งเศส ศาลรัฐธรรมนูญก็ยอมให้มีการออกกฎหมายให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญนอกเหนือไปจากที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยเฉพาะได้ เช่น ในเรื่องการแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญ

^{๓๔} คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับนี้ยังมีประเด็นอื่นที่น่าสนใจ ในแง่ที่ว่าศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้วินิจฉัยว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยคงอาศัยหลักกฎหมายที่ว่ารัฐธรรมนูญมีวัตถุประสงค์ที่จะมอบอำนาจให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาหลักเกณฑ์ดังกล่าว และเมื่อไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจรัฐสภาที่จะมอบอำนาจต่อไปได้ รัฐสภาที่จะมอบอำนาจต่อไปได้ รัฐสภาย่อมไม่อาจมอบให้เจ้าหน้าที่อื่นดำเนินการวางหลักเกณฑ์ดังกล่าวแทนได้ กรณีคงเป็นแง่คิดสำหรับประเทศไทยในกรณีที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ ได้มอบอำนาจให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการของการเสียสิทธิการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ในกรณีที่บุคคลไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควร ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๔ วรรคสอง บัญญัติให้บุคคลดังกล่าวเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งคงจะมีประเด็นต้องพิจารณาว่ารัฐธรรมนูญมุ่งจะให้รัฐสภาเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวเองหรือไม่

^{๓๕} Louis FAVOREU et Loïc PHILIP, *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, Col. Droit Public, Sirey, Paris, 1984 p. 240-248.

ให้ความเห็นในกรณีที่สมาชิกรัฐสภาร้องขอให้วินิจฉัยว่าการกระทำหรือการดำรงตำแหน่งอื่นของตนนั้นจะขัดกับการดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส มาตรา ๒๕ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องหรือไม่ ซึ่งหากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแล้วสมาชิกรัฐสภาผู้นั้นก็ต้องดำเนินการภายใน ๑๕ วันเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว การแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีผลเป็นการเพิ่มอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยเรื่องที่สมาชิกรัฐสภาหรือมา และในขณะเดียวกันก็เพิ่มจำนวนบุคคลที่จะร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ แต่ศาลรัฐธรรมนูญก็วินิจฉัยว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ให้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้นั้นไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ^{๖๖} ในกรณีดังกล่าว มีผู้อธิบายว่าคงเป็นเพราะศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าเป็นเพียงการปรับปรุงขั้นตอนและวิธีการของกฎหมายในเรื่องดังกล่าวให้ยืดหยุ่นและเหมาะสมมากขึ้นเท่านั้น^{๖๗}

ยิ่งไปกว่านั้น ในเรื่องของการเลือกตั้งก็ได้มีการออกกฎหมายเทียบเท่าพระราชบัญญัติให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลยุติธรรมในเรื่องที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง และยังได้มีการออก

กฎหมาย (กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารที่มีค่าบังคับต่ำกว่าพระราชบัญญัติ) ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาในเรื่องการควบคุมการโฆษณาหาเสียงโดยทางวิทยุโทรทัศน์ในระหว่างการเลือกตั้งประธานาธิบดีได้ด้วย ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่นอกเหนือไปจากที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญ^{๖๘}

โดยสรุป จะเห็นได้ว่า ในประเทศฝรั่งเศสนั้น ยังมีปัญหาหรือความคิดเห็นของนักกฎหมายที่หลากหลายและแตกต่างกันในประเด็นนี้ แต่ในทางปฏิบัติก็ยอมให้มีการออกกฎหมายให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญนอกเหนือไปจากที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยเฉพาะได้บ้าง

๕) ข้อพิจารณาหรือประเด็นประกอบ การวินิจฉัยปัญหาดังกล่าว

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า การวินิจฉัยปัญหานี้คงอยู่ที่ประเด็นว่า การบัญญัติเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนอกเหนือไปจากที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้นั้น จะเป็นการขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติหรือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ เนื่องจากปัญหาดังกล่าวนี้นับเป็นเรื่องใหม่ในกฎหมายไทยเป็นแนวคิดที่นำมาจากต่างประเทศและยังไม่เคยมีการตีความ

^{๖๖} ในขณะที่แต่เดิมก่อนที่มีการแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้น หากมีการกระทำหรือการดำรงตำแหน่งอื่นของสมาชิกรัฐสภาที่ขัดกับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นสมาชิกรัฐสภาเกิน 8 วันแล้ว ให้ถือว่าสมาชิกรัฐสภาผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งทันที

^{๖๗} Louis FAVOREU et Loic PHIPIL, *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, p.242.

^{๖๘} Louis FAVOREU et Loic PHIPIL, *Le Conseil Constitutionnel*, p.41-42.

หรือประเพณีการปกครองในเรื่องดังกล่าว จึง
อาจมีการตีความหรือความเห็นแยกกันออกได้
เป็นหลายนัย ดังนี้

ความเห็นที่หนึ่ง
การบัญญัติกฎหมาย
ประกอบรัฐธรรมนูญใน
ลักษณะดังกล่าวย่อม
สามารถทำได้ เนื่องจาก

๑) เป็นอำนาจ
ของฝ่ายนิติบัญญัติใน
การบัญญัติกฎหมาย
และกรณีดังกล่าวไม่มี
บทบัญญัติของ
รัฐธรรมนูญบัญญัติห้าม
หรือจำกัดอำนาจของ
รัฐสภาไว้โดยเฉพาะ

๒) ไม่มีบท
บัญญัติของรัฐธรรมนูญ
จำกัดที่มาแห่งอำนาจ
หน้าที่ของศาล
รัฐธรรมนูญว่าจะต้อง
มาจากอำนาจหน้าที่ที่
กำหนดไว้โดยเฉพาะใน
รัฐธรรมนูญเท่านั้น ไม่
อาจจะมีที่มาจาก
กฎหมายประกอบ
รัฐธรรมนูญได้

๓) ในต่างประเทศ ก็มีการออก
กฎหมายให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญนอกเหนือ

ไปจากรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ได้ เช่น ประเทศ
เยอรมัน และประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น

๔) การแปลความดังกล่าวย่อมเป็น
ผลดีในแง่ที่ว่าไม่จำเป็นต้อง
แก้ไขบทบัญญัติแห่ง
รัฐธรรมนูญบ่อยๆ เมื่อ
ฝ่ายนิติบัญญัติเห็น
สมควรเพิ่มหรือขยาย
อำนาจหน้าที่บางประการ
ให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญ
เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับ
บทบัญญัติแห่ง
รัฐธรรมนูญโดยชัดแจ้ง

๕) การตีความ
ว่าไม่อาจทำได้นั้น อาจ
ทำให้เรื่องบางเรื่อง
ที่ใกล้เคียงกันหรือควร
จะได้รับการพิจารณาโดย
ศาลเดียวกันนั้น ต้อง
แยกพิจารณาโดยศาล
ต่างกัน เช่น ในบางเรื่อง
การยุบพรรคการเมือง
โดยอาศัยเหตุที่ต่างกัน
ตามที่บัญญัติไว้ในพระ
ราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรค

การเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ และ ๖๖
 เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้จะตีความว่าทำได้ตาม

ศาลรัฐธรรมนูญ
ประกอบด้วยประธาน
และตุลาการ
ศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีก
เพียงสิบสี่คนและ
ในการพิจารณาต้องมี
องค์คณะไม่น้อยกว่า
เก้าคน และในการ
วินิจฉัยองค์คณะทุกคน
จะต้องทำคำวินิจฉัย
ในส่วนของตนพร้อม
แถลง

ความเห็นนี้ก็ยังคงมีปัญหาต่อไปว่าการขยายอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญควรจะต้องมีข้อจำกัดหรือขอบเขตอย่างไร หรือไม่ เช่น จะจำกัดเฉพาะในเรื่องที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้แล้ว เพียงแต่ขยายขอบเขตออกไป เช่น ขยายเหตุในการที่จะยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้ศาลสั่งยุบพรรคการเมือง เช่น ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ หรืออาจจะขยายอำนาจหน้าที่ได้เฉพาะในเรื่องที่อยู่ในลักษณะอำนาจหน้าที่ของศาล เช่น การวินิจฉัยหรือให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายหรือเฉพาะในเรื่องที่อาจเทียบเคียงกับเรื่องที่รัฐธรรมนูญประเทศต่างๆ ให้อำนาจไว้ หรือเฉพาะเรื่องที่ไม่เป็นภาระแก่ศาลรัฐธรรมนูญมากจนเกินไป การพิจารณาในปัญหาดังกล่าวอาจต้องพิจารณาถึงข้อพิจารณาอื่นประกอบด้วย เช่น สถานะความเป็นศาล อำนาจหน้าที่และวิธีพิจารณา อำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่นของรัฐ ตลอดจนข้อพิจารณาอื่นที่จะได้กล่าวต่อไปในความเห็นที่สอง

ความเห็นที่สอง การบัญญัติกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในลักษณะดังกล่าวย่อมไม่สามารถทำได้ เพราะขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังจะเห็นได้จาก

๑) **การเปรียบเทียบกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดอำนาจหน้าที่องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ** จะเห็นได้ว่าในส่วนที่เกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญนั้นจะกำหนดไว้ต่างกับองค์กรอิสระอื่น โดยไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจเพิ่มเติม

ตามที่กฎหมายกำหนด ในขณะที่บทบัญญัติอำนาจหน้าที่หรือการอื่นเพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญได้ เช่น

- คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๕(๖) และ ๓๐๑(๖) บัญญัติให้ “ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ” ได้

- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๐๐(๖) ให้มี “อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ” ได้

- คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๑๒ บัญญัติให้อำนาจหน้าที่เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

- ศาลปกครองตามมาตรา ๒๗/๖ และศาลทหารตามมาตรา ๒๘๑ ซึ่งรัฐธรรมนูญให้อำนาจหน้าที่ “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ส่วนศาลยุติธรรมนั้นก็มีอำนาจเหนือคดีทั้งปวงที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายไม่บัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น

- ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา แม้ไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้ออกกฎหมายเพิ่มเติมจากอำนาจหน้าที่หลักก็ตาม แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๗ นั้น ก็ให้อำนาจออกกฎหมายกำหนดกรณีอื่นที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจพิจารณาและสืบสวนหา

ข้อเท็จจริงด้วย (มาตรา ๑๔๗(๓))

๒) บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีเฉพาะเรื่องนั้นไว้เพียงบางส่วน เช่น ในกรณีที่เกี่ยวข้องพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่เฉพาะบางกรณีเท่านั้น เช่น การวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (มาตรา ๔๗วรรคสาม), การวินิจฉัยสั่งการให้พรรคการเมืองเลิกกระทำการเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าว (มาตรา ๖๓วรรคท้าย) เป็นต้น ซึ่งหากรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญไว้เป็นการทั่วไปในกรณีที่เกี่ยวข้องพรรคการเมืองหรือกฎหมายพรรคการเมืองแล้ว ก็น่าที่จะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นศาลที่มีอำนาจหน้าที่ พิทักษ์รักษาความเป็น กฎหมายสูงสุดของ รัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง และสามารถปฏิบัติหน้าที่ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนั้น การตีความอย่างกว้างอาจทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายให้เสนอปัญหาบางประการให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ทั้งที่อาจจะไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องการตีความรัฐธรรมนูญหรือเป็นปัญหาที่อาจเสนอให้องค์กรอื่นวินิจฉัยได้ โดยไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย เช่น การเลิกหรือยุบพรรคการเมืองเพราะเหตุที่มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน หรือเพราะเหตุที่มีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นตามหมวด ๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕(๒), (๓) เป็นต้น

๓) ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ การให้

อำนาจออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นเพิ่มเติมอำนาจศาลรัฐธรรมนูญได้เป็นการทั่วไปนั้นน่าจะขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะจำกัดอำนาจหน้าที่และภาระของศาลรัฐธรรมนูญให้มากขึ้นไป ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

๔) การเปรียบเทียบกับศาลรัฐธรรมนูญ

ของต่างประเทศ การอ้างตัวอย่างของประเทศเยอรมันว่าสามารถออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในลักษณะดังกล่าวได้นั้น ไม่ตรงกับตัวอย่างของประเทศไทย เนื่องจากรัฐธรรมนูญไทยไม่ได้บัญญัติให้ออกกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญได้ และในกรณีของประเทศฝรั่งเศสนั้น การออกกฎหมายให้อำนาจเพิ่มเติมหรือขยายอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญนั้นก็มีลักษณะเป็นกรณียกเว้น และก็ยังเป็นปัญหาที่ยังไม่มีข้อยุติ

๕) **การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญกับเขตอำนาจของศาลอื่น** กล่าวคือ ในกรณีที่มีปัญหาหรือข้อขัดแย้ง ซึ่งไม่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญก็ย่อมอยู่ในอำนาจวินิจฉัยของศาลอื่น ไม่ว่าจะเป็นศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม ดังนั้น การตีความอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญจึงควรตีความเคร่งครัด มิฉะนั้นอาจมีผลเป็นการขัดรัฐธรรมนูญ เนื่องจากอำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจของศาลอื่นตามรัฐธรรมนูญ และอาจมีผลเป็นแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยไม่ได้ผ่านกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

นอกจากนั้น น่าสังเกตว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีการอ้างว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญก็ไม่ใช่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง แต่เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับองค์กร หรือ

เรื่องอื่น จึงไม่น่าที่จะเพิ่มเติมหรือขยายความอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญได้

บทสรุป

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการวินิจฉัยดังกล่าวไม่มีผลกระทบต่อหลักการที่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะออกโดยชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ ปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยคงมีเพียงว่าการที่ออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะนั้นจะเป็นการขัดหรือแย้งต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยอาศัยหลักเกณฑ์หรือเหตุผลใด และหากทำได้จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขหรือข้อจำกัดประการใดหรือไม่ และนอกจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว พระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นอาจขยายอำนาจหน้าที่ให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญดังเช่นที่เป็นอยู่ในประเทศฝรั่งเศสได้หรือไม่ ซึ่งเป็นประเด็นที่ทั้งนักกฎหมายไทยและนักกฎหมายต่างประเทศยังมีความเห็นที่หลากหลายและแตกต่างกัน ทั้งไม่ปรากฏเจตนารมณ์ที่ชัดแจ้งของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ การวินิจฉัยหรือหาข้อยุติในปัญหาดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจและน่าติดตามแก่นักกฎหมายมหาชนทั่วไป การแก้ปัญหาดังกล่าวคงได้ขึ้นอยู่กับมติของศาลรัฐธรรมนูญเพียงฝ่ายเดียว แต่คงขึ้นอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัติที่จะต้องพิจารณาถึงขอบเขตอำนาจในการออกกฎหมาย ตลอดจนความเหมาะสมในการบัญญัติกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในส่วนที่

เป็นเนื้อหาด้วย แม้การพิจารณาประเด็นนี้อาจ
จะไม่ได้ข้อสรุปที่เป็นที่ยุติ แต่ย่อมเป็นแนวทาง
ที่ชัดเจนขึ้นในการวินิจฉัยปัญหาที่เกี่ยวกับศาล
รัฐธรรมนูญและในการตรากฎหมายประกอบ
รัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ ต่อไป

ส่วนที่ ๒ : ประเด็นที่หยิบยกขึ้นพิจารณา ในการสัมมนากลุ่มย่อย

ในการสัมมนากลุ่มย่อย ผู้เสนอบทความ
ได้สรุปประเด็นที่หยิบยกขึ้นในบทความที่ได้กล่าว
ในส่วนที่ ๑ หลังจากนั้น
ผู้เข้าร่วมสัมมนาได้
หยิบยกประเด็นต่างๆ ขึ้น
พิจารณาและอภิปราย
อย่างกว้างขวางและ
มีสาระสำคัญพอสรุปได้
ดังนี้

๑) ในประเด็น เรื่องศาลรัฐธรรมนูญ

ฝรั่งเศส มีนักกฎหมายบางท่านเห็นว่า ไม่ควร
เรียกว่าศาลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส โดยเห็นว่า
องค์กรดังกล่าวน่าจะมีลักษณะเป็นเพียง “คณะ
ตุลาการรัฐธรรมนูญ” เนื่องจากผู้พิพากษา
ประกอบด้วยอดีตประธานาธิบดีของฝรั่งเศส
ทุกคน และผู้พิพากษาอื่นอีก ๙ คนที่แต่งตั้ง
โดยประธานาธิบดี ๓ คน ประธานสภาผู้แทน
ราษฎร ๓ คน และประธานวุฒิสภาอีก ๓ คน
ซึ่งองค์ประกอบของผู้พิพากษาดังกล่าวมีลักษณะ
ในทางด้านการเมือง ทั้งการดำเนินกระบวน
พิจารณานั้นก็ต่างจากศาล เนื่องจากอาจ

พิจารณาพิพากษาเกินจากคำขอได้ นอกจาก
นั้น สถาบันดังกล่าวก็ได้ใช้ชื่อว่า “Conseil
constitutionnel” ซึ่งอาจแปลเป็นไทยว่า
“สภาหรือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” ไม่ได้ใช้ชื่อ
ว่า “ศาลรัฐธรรมนูญ”

๒) ในประเด็นที่ว่าพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นอาจ
กำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญ
นอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้โดยเฉพาะใน
รัฐธรรมนูญได้หรือไม่ นั้น มีผู้เห็นว่าไม่อาจ

ทำได้โดยมีเหตุผลคล้าย
นักกฎหมายฝรั่งเศส
บางท่าน และเห็นว่าหาก
ยอมให้กำหนดอำนาจ
หน้าที่เพิ่มเติมได้
กฎหมายดังกล่าวก็ย่อม
ลดอำนาจของศาล
รัฐธรรมนูญได้เช่นกัน
ซึ่งไม่น่าจะชอบด้วย

กฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญจะออกโดย ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญไม่ได้

เหตุผล ในขณะที่ผู้เข้าร่วมสัมมนากลุ่มย่อย
ส่วนใหญ่เห็นว่าสามารถทำได้ เนื่องจาก
รัฐธรรมนูญไทยมีลักษณะต่างจากรัฐธรรมนูญ
ฝรั่งเศสที่ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญ
ที่จะพิจารณาพิพากษากฎหมายได้
รัฐธรรมนูญไทยได้บัญญัติไว้มีลักษณะคล้าย
กับรัฐธรรมนูญเยอรมัน โดยในมาตรา ๒๓๓
ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (ในบททั่วไปว่า
ด้วยศาล) ได้บัญญัติให้การพิจารณาพิพากษา
อรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการ
ตามรัฐธรรมนูญตามกฎหมาย และในพระ

ปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ดังนั้น เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นศาล ศาลรัฐธรรมนูญก็ย่อมพิจารณาพิพากษาตามกฎหมายได้ และด้วยคำว่า “การพิจารณาพิพากษารรคดีต้องดำเนินการตามกฎหมาย” นั้น หมายถึง การดำเนินการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลและรวมตลอดถึงเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่อยู่ในอำนาจของศาล

รัฐธรรมนูญด้วย อย่างไรก็ตาม การกำหนดอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญนั้น ควรต้องคำนึงถึงในเรื่อง “รูปแบบ” กล่าวคือ บทบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ดังกล่าวต้องออกเป็นกฎหมายและในเรื่อง

