

การกำหนดขอบเขตของกฎหมาย กับผลกระทบในทางการเมือง ศึกษากรณีของประเทศฝรั่งเศส

การเลือกศึกษาถึงการกำหนดขอบเขตของกฎหมายกับผลกระทบทางการเมืองโดยศึกษากรณีของประเทศฝรั่งเศสนั้น เมื่อพิจารณาในเบื้องต้น จะเห็นว่าเป็นเรื่องที่ไม่น่าสนใจเท่าใดนัก เพราะโดยทั่วไปเรื่องของกฎหมายนับได้ว่าเป็นเรื่องที่ได้มีการศึกษาเล่าเรียนกันอยู่อย่างแพร่หลายในหลายระดับ ทั้งยังเป็นที่ยกมาช่วยกันอยู่ทั่วไป หลักเกณฑ์ที่ว่า “บุคคลจะแก้ตัวว่าไม่รู้กฎหมายเพื่อให้พ้นจากความผิดมิได้” (Nemo Censetur Ignorare Legem) นั้น ดูจะเป็นหลักเกณฑ์ที่เป็นสากลที่มีการกล่าวอ้างกันอยู่ในแทบทุกประเทศ

แต่เมื่อได้มีการพิจารณาในเรื่องนี้ดูแล้ว จะเห็นได้ว่าการศึกษาถึงกฎหมายโดยเฉพาะขอบเขตของกฎหมายนั้น เป็นเรื่องที่น่าสนใจและสำคัญยิ่งนัก ทั้งนี้ก็เพราะกฎหมายนั้นนับได้ว่าเป็นกลไกสำคัญอันหนึ่งของสังคม มีสถานะเป็นสถาบันอย่างหนึ่ง ในรัฐสมัยใหม่ วิวัฒนาการทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง มีผลให้กฎหมายจำต้องวิวัฒนาการไปด้วย และความซับซ้อน

ซ้อนของกลไกทางนิติศาสตร์ในรัฐสมัยใหม่นี้เองที่ชักนำให้ต้องมีการศึกษาพิจารณาในเรื่องนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเด็นที่ว่า การกำหนดขอบเขตของกฎหมายนั้นจะมีผลกระทบในทางการเมืองอย่างไรบ้าง ฉะนั้น การศึกษาเกี่ยวกับขอบเขตของกฎหมายย่อมอำนวยความสะดวกให้ผู้สนใจในเรื่องนี้ได้บ้างไม่มากก็น้อย

ความจำเป็นในการที่ได้เลือกศึกษากรณีของประเทศฝรั่งเศสนั้นก็เพราะประเทศฝรั่งเศสดูจะเป็นประเทศเดียวที่ได้มีการแบ่งแยกกำหนดขอบข่ายของกฎหมายไว้เป็นการเฉพาะอย่างเด่นชัด (โดยเหตุที่มีระบบศาลปกครอง) กล่าวคือ มีการแบ่งว่าเรื่องใดเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและเรื่องใดเป็นอำนาจบริหาร^๑ ผลที่ตามมาของหลักเกณฑ์เช่นนี้ก็คือ การแก้ไขตัดทอนหรือยกเลิกอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในเรื่องใด ต้องทำโดยผ่านขบวนการนิติบัญญัติ เช่น ระเบียบไม่ลงมติให้ร่างกฎหมายผ่านสภาออกมามีผลบังคับใช้ ออกกฎหมายมาแก้ไข หรือฟ้องร้องต่อตุลาการรัฐธรรมนูญว่ากฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

๑. โปรดดู “ระบบศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศส” โดยผู้เขียน “รัฐศาสตร์” สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๑๔

ส่วนการแก้ไขทัศนคติเรื่องใด ๆ ในกรณีที่เป็นอำนาจบริหาร ความจำเป็นที่จะต้องดำเนินขบวนการซึ่งซับซ้อนยุ่งยากและเสียเวลาเช่นในแบบแรกก็ไม่มี เพียงแต่ฟ้องร้องต่อศาลปกครองหรือ คณะที่ปรึกษาของรัฐ ให้สั่งล้างคำสั่งหรือมาตรการที่เกี่ยวข้องเสียก็เป็นการเพียงพอ อีกประการหนึ่งด้วยความจำเป็นโดยเหตุที่มีระบบศาลปกครองดังกล่าวแล้ว ในประเทศฝรั่งเศส จึงมีหลักเกณฑ์การแบ่งชั้น ของกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจนการจะยกเลิกแก้ไขกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ใด ๆ จำกัต้องทำโดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยกฎเกณฑ์ที่มีศักดิ์เกี่ยวข้องกับ และเท่าเทียมกัน (หรือสูงกว่า) เสมอตรงจะเห็นได้จากตัวอย่างต่อไป

ก. แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายและอำนาจในการออกกฎหมายโดยทั่วไป

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า เรื่องของกฎหมายนับได้ว่าเป็นเรื่องที่ได้มีการศึกษาเล่าเรียนกันอยู่อย่างแพร่หลายในระดับ ทั้งยังเป็นที่ยกย่องขวัญกันอยู่ทั่วไป แต่ถ้ามมีการตั้งปัญหาสอบถามกันขึ้นมาว่า “กฎหมาย” คืออะไร? คำตอบที่ได้รับมักจะแตกต่างกันออกไป และบ่อยครั้งผู้ตั้งปัญหาสอบถามจะได้รับคำตอบที่ก่อให้เกิดความสับสนจับต้นชนปลายไม่ถูกเอาทีเดียว ฉะนั้น จึงควร

ต้องมีการทำความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายที่จะใช้ในขั้นเสียก่อน โดยเป็นที่เข้าใจว่าข้อเขียนนี้มีได้มีจุดมุ่งหมายในการที่จะศึกษาละเอียดถึงเรื่องปรัชญาของกฎหมาย หรือปัญหาในข้อที่ว่าควรจะมีการกำหนดขอบเขตของกฎหมายหรือไม่อย่างไร? แต่เป็นการศึกษาถึงสิ่งซึ่งเกิดขึ้นแล้วว่ามีผลกระทบในทางการเมืองมากน้อยเพียงใดเท่านั้น

ศาสตราจารย์พระยาศาสตราจารย์ไพศาลย์ ให้อรรถาธิบายไว้ว่า กฎหมายเป็นคำสั่งคำบัญชาของผู้มีอำนาจสิทธิขาดสูงสุดในประเทศใดประเทศหนึ่ง การที่ผู้ชนรวบรวมเป็นหมู่เป็นคณะตั้งเป็นประเทศขึ้นนั้น ย่อมมีผู้เป็นใหญ่ควบคุมบังคับบัญชาเรียกตามศัพท์ว่า รัฐาธิปัตย์ มีอำนาจหน้าที่ที่จะออกคำสั่งหรือคำสั่งบังคับแก่ผู้อื่นซึ่งเรียกว่าราชกร และคำสั่งบังคับนี้เรียกว่า “กฎหมาย”^๒

ศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย แบ่งลักษณะกฎหมายออกเป็น กฎหมายตามเนื้อความและกฎหมายตามแบบพิธี ส่วนประเภทของกฎหมายนั้นแบ่งออกเป็น กฎหมายอันแท้จริง ได้แก่พระราชบัญญัติและประมวลกฎหมายกับข้อบังคับที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้ออก ได้แก่ พระราชกฤษฎีกากฎกระทรวงคำสั่งหรือข้อบังคับที่ออกตามกฎหมายการศึกษา กับข้อบังคับที่องค์การปกครองตนเอง

๒. ศาสตราจารย์พระยาศาสตราจารย์ไพศาลย์, คำสอนชั้นปริญญาตรี พุทธศักราช ๒๕๐๑-๒๕๐๒ *ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย*, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เป็นผู้ออกส่วนหนึ่ง และกฎหมายจารีตประเพณี อีกส่วนหนึ่ง^๓ นอกจากนั้น ตามแนวความคิดที่เป็นที่ยอมรับกันอยู่ ประกาศคณะปฏิวัติในสมัยต่าง ๆ ก็ถือเป็นกฎหมายด้วย^๔

ในตำราของฝรั่งเศสก็ได้มีการกล่าวถึงกฎหมายไว้ในแง่มุมต่าง ๆ กัน^๕ แต่ในที่นี้จะได้มีการยึดถือแนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายที่ใช้กันอยู่ในประเทศฝรั่งเศส มาเป็นแบบอย่าง ทั้งนี้เพียงเพื่อผลประโยชน์ในการที่จะนำไปศึกษาเกี่ยวเนื่องกับเรื่องของศาลปกครอง^๖ และด้วยเหตุผลที่ว่า ในประเทศฝรั่งเศสได้มีการกล่าวถึงขอบเขตของกฎหมายไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองบริหารประเทศดังได้กล่าวมาแล้วนั่นเอง

สำหรับในประเทศฝรั่งเศสนั้น ในทางปฏิบัติ (กล่าวคือนอกเหนือไปจากทฤษฎีและปรัชญาว่าด้วยกฎหมายซึ่งไม่อยู่ในขอบข่ายที่จะศึกษาในที่นี้) แล้ว กฎหมายได้มีการวิวัฒนาการมาในหลายรูปแบบ ในสาธารณรัฐที่ ๓ กฎหมายก็คือผลซึ่งเกิดจากการตัดสินใจของรัฐสภาในการที่จะ

ร่างกฎหมายใด ๆ เพื่อใช้บังคับในประเทศ ทั้งนี้โดยไม่มี ขอบข่ายจำกัดแต่ประการใดทั้งสิ้น รัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนมีสิทธิที่จะบัญญัติกฎหมายออกมาในรูปลักษณะและในเรื่องใดก็ย่อมได้^๗ จากแนวความคิดดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการที่จะตัดสินใจว่าอะไรคือกฎหมายในสมัยนั้น มิได้มีการพิจารณาถึงองค์ประกอบ เรื่องราว จุดมุ่งหมาย และผลของกฎหมายแต่อย่างใด หากแต่พิจารณาเพียงว่าใครเป็นผู้มีสิทธิออกกฎหมาย และการออกกฎหมายดังกล่าวเป็นไปตาม ขบวนการนิติบัญญัติหรือไม่เท่านั้น หากเป็นกฎหมายซึ่งรัฐสภาลงมติตามขบวนการซึ่งได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎเกณฑ์นั้นก็คือกฎหมายมีผลบังคับใช้ ในกรณีเช่นนี้ ทำให้เกิดปัญหาสำคัญขึ้นในโอกาสที่รัฐสภา (ซึ่งตามเงื่อนไขเป็นผู้บัญญัติกฎหมาย) มอบหมายอำนาจนิติบัญญัติของตนให้กับรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ให้เป็นผู้ออกกฎหมายเองในบางกรณี (กฎหมายดังกล่าวเรียกกันว่า Décret-Loi ซึ่งพอจะแปลเป็นภาษาไทยได้ว่า พระราชกฤษฎีกาซึ่งมีค่า

๓. ศาสตราจารย์หยก แสงอุทัย, คำบรรยายความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ ๖ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๑๘

๔. คู่มือพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๕/๒๕๑๖ และที่ ๑๖๖๒/๒๕๐๖

๕. โปรดดู Roubier, *Théorie Générale du Droit*; Kelsen, *Théorie Pure du Droit* และ H. Batiffol, *La Philosophie du Droit*, etc. ประกอบ นอกจากนั้น ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของมนุษย์และพลเมือง ค.ศ. ๑๗๘๙ มาตรา ๖ ระบุว่า กฎหมายเป็นเครื่องแสดง (expression) ถึงความต้องการของประชาชน และ Montesquieu เองก็ให้คำอธิบายว่า กฎหมายก็คือผลซึ่งเกิดการประนีประนอมอันจำเป็นระหว่างอำนาจต่าง ๆ ในรัฐ

๖. โปรดดู, “ระบบศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศส”, อ้างแล้ว

๗. ทั้งนี้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย

เป็นพระราชบัญญัติ) ในสมัยนั้น ได้เกิดมีความคิดเห็นขัดแย้งกันอย่างมาก โดยนักนิติศาสตร์ ได้มีความคิดเห็นแตกแยกออกเป็นสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งถือว่าอำนาจนิติบัญญัติเป็นของรัฐสภา ซึ่งได้รับมอบหมายมาจากประชาชนเท่านั้น ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งก็ถือว่า ในเมื่อมีการมอบหมายอำนาจกันเช่นนี้ ฝ่ายบริหาร ซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายก็ย่อมมีสิทธิที่จะออกพระราชกฤษฎีกาซึ่งมีค่าเป็นพระราชบัญญัติได้ นับเป็นความสับสนและมีผลดีผลเสียที่ต้องพิจารณาอยู่ไม่น้อย

เพื่อป้องกันมิให้เกิดมีปัญหาถกเถียงกันขึ้นอีก รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส ฉบับปี ค.ศ. ๑๙๕๖ กล่าวคือในสมัยสาธารณรัฐที่ ๔ จึงบัญญัติไว้อย่างแจ่มชัดในมาตราที่ ๑๓ มีใจความว่า อำนาจนิติบัญญัติเป็นของรัฐสภาเท่านั้น รัฐสภาไม่สามารถที่จะมอบหมายอำนาจนี้ให้กับผู้ใดได้^๘ แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะได้มีการวางมาตรการไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดแจ้งเช่นนี้แล้ว บรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศสก็หาทางออกหลีกเลี่ยงข้อห้ามตามรัฐธรรมนูญ

โดยไม่ผิดหลักเกณฑ์ได้ด้วยการออกกฎหมายที่เรียกกันว่า Loi-Cadre กล่าวคือกฎหมายที่วางหลักการอย่างกว้างๆ ไว้เป็นแนวทางเปิดช่องให้ฝ่ายบริหารตีความวางหลักเกณฑ์ และวิธีปฏิบัติในทางแคบได้ตามที่ฝ่ายบริหารต้องการ หรือคิดว่าจำเป็นจะต้องทำ ชื่อของกฎหมายเช่นนี้ ก็ชี้ให้เห็นเป็นอย่างดีว่ากฎหมายดังกล่าวมีลักษณะเช่นไร คำว่า Loi แปลว่า กฎหมาย ส่วนคำว่า Cadre หมายถึง กรอบหรือขอบข่าย นับว่าเป็นวิธีการที่หลีกเลี่ยงข้อจำกัดของรัฐธรรมนูญได้เป็นอย่างดี^๙

จากที่กล่าวมาแล้วนั้นทำให้เกิดปัญหาใหม่ขึ้นมาว่าการถกเถียงกันเกี่ยวกับใครเป็นผู้ออกกฎหมายนั้นมีความสำคัญอย่างไรบ้าง เพราะดูๆ ไปก็ไม่แน่ว่าจะเป็นเรื่องแปลก ข้อสำคัญอยู่ที่ว่า ขอให้ได้มีกฎหมายบังคับใช้ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปได้ก็น่าจะเป็นการเพียงพอ ในกรณีเช่นนี้ ปัญหาที่น่าขบคิดมีอยู่ว่า รัฐสภาเป็นผู้ได้รับมอบหมายอำนาจมาจากประชาชน ในการบัญญัติกฎหมายออกมามบังคับใช้ กฎหมายจึงถือเสมือนหนึ่งว่าเป็นเจตนาารมย์ของประชาชน

๘. อีกประการหนึ่ง การออกกฎหมายโดยรัฐสภานั้นนับได้ว่าเป็นเอกสิทธิ์ของรัฐสภาโดยแท้ ในขณะที่กฎหมายเป็นเครื่องแสดงออกถึงความต้องการของประชาชน (เพราะออกโดยตัวแทนที่ประชาชนเลือกเข้ามา) การออกกฎหมายจึงถือได้ว่าเป็นอำนาจของรัฐสภาที่มีเหนือรัฐบาล เพราะรัฐบาลจำต้องปฏิบัติให้การเป็นไปตามกฎหมาย ดู “*ว่าด้วยรัฐสภา*” โดยผู้เขียน *รัฐศาสตร์สาร* ปีที่ ๓ ฉบับที่ ๑/๒๕๑๘ หน้า ๑-๓๐ ตัวอย่างที่จะเห็นได้ชัด ได้แก่ การออกกฎหมายควบคุมเกี่ยวกับการช่วยเหลือทางทหารและเศรษฐกิจของรัฐบาลอเมริกัน โดยรัฐสภาอเมริกันเมื่อ ค.ศ. ๑๙๖๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดย International Development and Food Assistance Act. (1975) และ International Security Assistance and Arms Export Control Act. (1976) ซึ่งวางข้อกำหนดที่รัฐบาลจำต้องปฏิบัติตาม เป็นต้น

๙. นอกจากนั้นก็ยังมียุติ Loi programme และ Loi d'orientation ซึ่งเป็นไปในลักษณะเดียวกันอีกด้วย

และเมื่อการเป็นไปเช่นนี้ ประชาชนย่อมต้องเคารพเชื่อฟังและปฏิบัติตามกฎหมาย เพราะตนมีส่วนในการก่อให้เกิดกฎหมายข้อบังคับต่าง ๆ เหล่านี้ขึ้นเอง การมอบหมายอำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร โดยให้อำนาจเต็มในการออกพระราชกฤษฎีกา (ไม่ใช่พระราชกำหนด) ซึ่งมีค่าเป็นพระราชบัญญัติ และออกกฎหมายที่เรียกกันว่า Loi-Cadre จึงเป็นสิ่งที่ไม่น่าสนับสนุน แต่อย่างไรก็ตามการมอบหมายอำนาจดังกล่าวมักมีปรากฏขึ้นอยู่เสมอในยามวิกฤติ รัฐสภามักมอบหมายให้รัฐบาลซึ่งเป็นผู้บริหารเป็นผู้ ปฏิบัติ ไปวางมาตรการที่สมควรเอาเอง ในฐานะที่เป็นผู้อยู่ใกล้ชิดเหตุการณ์และทราบถึงความต้องการเฉพาะหน้าที่ว่าควรต้องทำอะไรบ้าง ในกรณีดังกล่าวถ้าต้องเสนอยกร่างกฎหมายว่ากันไปตามขั้นตอนของขบวนการนิติบัญญัติแล้ว อาจล่าช้าไม่ทันการ เพราะต้องมีการพิจารณากันหลายวาระประการหนึ่งและอีกประการหนึ่ง การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าหรือปัญหาในยามวิกฤตินั้น มักต้องมีมาตรการที่เฉียบขาดรุนแรง ซึ่งสมาชิกผู้แทนราษฎรแม้ว่าจะเห็นด้วย ก็ไม่ประสงค์จะได้ชื่อว่าตนมีส่วนในการออกมาตรการดังกล่าว เพราะจะมีผลเกี่ยวเนื่องไปถึงคะแนนเสียงของตนในการเลือกตั้งครั้งต่อไป จึงพากันเลือกที่จะมอบภาระหน้าที่ให้กับฝ่ายบริหารเป็นผู้รับผิดชอบ หลังจากที่ได้

ฝ่ายต่างเกี่ยงกันมาจนสถานการณ์ดำเนินมาถึงขั้นต้องดำเนินมาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว ฉะนั้น การมอบหมายอำนาจนิติบัญญัติให้แก่ฝ่ายบริหาร ซึ่งโดยหลักมิได้มีหน้าที่เช่นนี้จึงเป็นปรากฏการณ์ที่มีปรากฏอยู่เสมอในบางประเทศ^{๑๐} โดยเฉพาะประเทศฝรั่งเศสในสมัยสาธารณรัฐที่ ๓ และ ๔ เป็นต้น

บ. ขอบเขตของกฎหมายตามรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฉบับ ค.ศ. ๑๙๕๘ (ฉบับปัจจุบัน)

๑. เป็นการถิรอนอำนาจของรัฐสภา

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าทฤษฎีเกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมายและสถาบันที่เกี่ยวข้องแตกต่างกันอย่างไรในทางปฏิบัติโดยเฉพาะในประเทศฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. ๑๙๕๘ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (คือฉบับปัจจุบัน) ของประเทศนี้ได้นำแนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องนี้มาประยุกต์ใช้อย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรก ด้วยการกำหนดขอบข่ายของกฎหมายไว้ในมาตราที่ ๓๔ และวางมาตรการอื่น ๆ ไว้อีกหลายประการ ดังจะได้มีการศึกษากันในรายละเอียดในตอนต่อไป สำหรับมาตราที่ ๓๔ นี้ ถ้าจะกล่าวกันว่าเป็นเรื่องใหม่ก็คงจะเป็นเรื่องใหม่ที่เป็นทางการเท่านั้น เพราะในทางปฏิบัติแม้ว่าจะได้มีการห้ามปรามกันไว้ในรัฐธรรมนูญว่ารัฐสภามอบหมายอำนาจนิติบัญญัติให้กับผู้อื่นมิได้แล้วก็ตาม ก็ยังมีการใช้อุบายหลีก

๑๐. กรณีของพระราชกำหนดเป็นอีกเรื่องหนึ่งต่างหาก

เสียงด้วยวิธีการพลิกแพลงต่าง ๆ ดังได้กล่าวมาแล้ว ฉะนั้นรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศสฉบับปีคริสต์ศักราช ๑๙๕๘ จึงบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้อย่างเป็นทางการ ด้วยการจำกัดขอบเขตของกฎหมายเป็นครั้งแรกและล้มเลิกหลักเกณฑ์ที่ว่ารัฐสภาในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชน ย่อมมีสิทธิที่จะบัญญัติกฎหมายออกมบังคับใช้ โดยไม่มีขอบเขตจำกัดแต่อย่างใดเสียสิ้น โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๓๕ มีสาระสำคัญว่า

- รัฐสภาเป็นผู้บัญญัติกฎหมาย
- กฎหมายวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ.....
- สิทธิของพลเมืองและการค้าประกันในการใช้เสรีภาพของประชาชน การวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการป้องกันประเทศที่มีผลต่อตัวประชาชนและทรัพย์สินของประชาชน
- สัญชาติ สถานภาพและความสามารถของบุคคล ครอบครัว มรดก
- หลักเกณฑ์เกี่ยวกับอาชญากรรม การลักทรัพย์ และโทษทัณฑ์ วิธีพิจารณาความอาญา การให้อภัยโทษ การจัดตั้งศาลยุติธรรมต่าง ๆ
- สถานภาพของตุลาการ
- อัตราพิกัดภาษี ทุกชนิด เงินตรา
- หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิก

สภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาท้องถิ่น

- การก่อตั้งรัฐวิสาหกิจ (และรัฐพาณิชย์)
- การค้าประกันสถานภาพของข้าราชการพลเรือนและทหารของรัฐ
- การโอนกิจการเอกชนมาเป็นของรัฐ หรือการโอนกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน
- กฎหมายกำหนดหลักการสำคัญเกี่ยวกับ.....
- การจัดระบบองค์กรในการป้องกันประเทศ
- การปกครองท้องถิ่นโดยอิสระ รวมทั้งขอบข่ายของอำนาจการปกครองหรือการใช้ทรัพยากร (ของท้องถิ่น)
- การศึกษาของชาติ
- ทรัพย์สิน สิทธิและข้อผูกพันทั้งทางแพ่งและการค้า
- แร่งงาน สมาคมและการประกันสังคม
- กฎหมายการคลัง ว่าด้วยทรัพยากรและภาวะทางการคลังของรัฐ ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายประกอบ (Loi-Organique)
- กฎหมายซึ่งมีผลวางแผนทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐ
- รายละเอียดต่าง ๆ ของมาตรานี้อาจมีการแก้ไขหรือเพิ่มเติมได้ด้วยกฎหมายประกอบ^{๑๑} (Loi-Organique)

๑๑. ลำดับชั้นของกฎหมายในฝรั่งเศสไม่เหมือนกับของไทย ในกรณีของประเทศไทยนี้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด รองลงมาได้แก่พระราชบัญญัติ ประมวลกฎหมายและพระราชกำหนด และอันคับต่อไปได้แก่ พระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวง สำหรับในประเทศฝรั่งเศสรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด รองลงมาได้แก่กฎหมายประกอบ (Loi Organique) ซึ่งออกโดยมีเงื่อนไขและในกรณีที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ อันคับต่อไปได้แก่กฎหมายธรรมดา พระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวงถือเป็นเรื่องของฝ่ายบริหารเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย ฉะนั้น คณะที่ปรึกษาของรัฐ จึงมีอำนาจพิจารณาตัดสินยกเลิกพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็นเรื่องของฝ่ายปกครองได้ ส่วนการตัดสินพิจารณาพระราชบัญญัติว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้นเป็นเรื่องของตุลาการรัฐธรรมนูญ

โดยทั่วไปแล้ว เมื่อได้มีการอ่านข้อความที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๔ นี้ ผู้อ่านมักจะไม่เฉลียวใจในผลทางปฏิบัติของมาตรานี้แต่อย่างใด ทั้งนี้ก็เพราะได้มีการเขียนไว้ให้ปรากฏชัดว่ารัฐสภาเป็นผู้บัญญัติกฎหมาย อันเป็นการยืนยันแนวความคิดดั้งเดิมให้เห็นได้โดยง่าย แต่การระบุลงไปว่ากฎหมายวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องนี้หรือกำหนดหลักการสำคัญเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้อย่างละเอียด ย่อมหมายความว่ากฎเกณฑ์หรือหลักการใดๆ ที่มีได้มีการระบุไว้ในมาตรานี้แล้ว รัฐสภาย่อมไม่สามารถเป็นผู้บัญญัติออกมาเป็นกฎหมายได้ ซึ่งแต่เดิมในเมื่อมิได้มีการละเอียดปรากฏอยู่เช่นนี้ รัฐสภาย่อมพิจารณาออกกฎหมายได้อย่างกว้างขวางไม่มีขอบเขต ในทางกลับกันผลของการระบุเรื่องที่จะออกมาเป็นกฎหมายไว้ ย่อมหมายความว่าเรื่องที่ไม่ได้ระบุไว้ ย่อมตกอยู่ในอำนาจของฝ่ายปกครอง นับเป็นความเปลี่ยนแปลงที่มีใช่เป็นเรื่องเล็กน้อยเลยและถือได้ว่าเป็นการลดทอนอำนาจของรัฐสภาอย่างเห็นได้ชัด จากความเป็นอิสระในการบัญญัติกฎหมายได้อย่างกว้างขวาง ซึ่งรัฐบาลจำต้องถือปฏิบัติมา เป็นเหตุจำกัต้องให้ออกกฎหมายได้เฉพาะที่รัฐธรรมนูญระบุไว้

๒. เป็นการสนับสนุนอำนาจของฝ่ายบริหาร นอกจากที่จะมีการวางขอบข่ายของอำนาจนิติบัญญัติแล้ว ฝ่ายบริหารยังได้รับการสนับสนุนให้ได้อำนาจสำคัญเพิ่มขึ้นหลายประการ^{๑๒} ในที่นี้จะได้มีการพิจารณาเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องโดยตรงเท่านั้น คืออำนาจตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓๗ และ ๓๘ แห่งรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๑๙๕๘

มาตรา ๓๗ บัญญัติไว้ว่า “เรื่องใดที่อยู่นอกขอบข่ายของกฎหมาย ย่อมมีลักษณะเป็นอำนาจปกครอง

ตัวบทกฎหมายใดที่เป็นเรื่องของอำนาจปกครอง เพราะออกมาก่อนแล้วอาจถูกแก้ไขได้โดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งคณะที่ปรึกษาของรัฐได้ให้ความคิดเห็นแล้ว”^{๑๓} ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับตัวบทกฎหมาย ซึ่งออกมาที่หลังการใช้รัฐธรรมนูญนี้ ฝ่ายปกครองจะออกพระราชกฤษฎีกามาแก้ไขได้ก็ต่อเมื่อตุลาการรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นเรื่องของอำนาจการปกครองตามมาตราข้างต้น”

อาศัยอำนาจตามความมาตราดังกล่าว ได้มีการลดชั้นของกฎหมายที่อยู่นอกขอบเขตไปเป็นระเบียบข้อบังคับธรรมดาเป็นจำนวนมาก ที่รู้จักกันดีได้แก่ “ประมวลกฎหมายว่าด้วยการ

๑๒. โปรดดู เคนโกลด์กับการเมืองของประเทศฝรั่งเศส โดยผู้เขียน ในรัฐศาสตร์นิเทศ ฉบับเดือน เมษายน ๒๕๑๔ ประกอบ

๑๓. โดยฝ่ายปกครองมิได้มีข้อผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามความคึกเห็นดังกล่าวแต่อย่างใด

ไปรษณีย์โทรเลข”^{๑๔} ซึ่งไม่เข้าข่ายที่จะเป็น
กฎหมายได้ตามความในมาตรา ๓๔ เป็นต้น

นอกจากนั้น มาตรา ๓๘ ยังให้อำนาจรัฐบาล
ในการออกกฎหมายได้เองอีกด้วย โดยมีเงื่อนไข
บางประการ กล่าวคือ

“ในการดำเนินการให้เป็นไปตามแผน
งานของรัฐ รัฐบาลอาจร้องขอต่อรัฐสภา
ในการที่จะออก “พระราชกำหนด” OR-
DONNANCES) ในเรื่องซึ่งตามปกติอยู่
ในขอบข่ายของกฎหมาย แต่ในห้วงระยะเวลา
เวลาอันจำกัดได้

Ordonnances ดังกล่าว ออกได้โดยการ
พิจารณาในคณะรัฐมนตรี และต้องขอความ
คิดเห็นจากคณะที่ปรึกษาของรัฐ^{๑๕} และมี
ผลบังคับใช้ในทันทีที่ได้ตีพิมพ์ออกมา (ใน
ราชกิจจานุเบกษา) แต่ Ordonnances ดัง
กล่าวเป็นอันใช้ไม่ได้ หากไม่มีร่างพระราช
บัญญัติรับรองพระราชกำหนดที่เกี่ยวข้อง
เสนอต่อรัฐสภาก่อนหมดห้วงระยะเวลาที่
รัฐบาลได้รับอนุมัติ

เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามที่ระบุไว้
ในวรรคหนึ่งของมาตรานี้แล้ว การเปลี่ยนแปลง
Ordonnances ดังกล่าวจะกระทำได้อีก
แต่โดยพระราชบัญญัติ....”

ข้อความในมาตรา ๓๘ นี้ก็เช่นกัน เป็นข้อ
ความที่น่าสนใจยิ่งนัก เพราะนอกจากจะให้
อำนาจฝ่ายบริหารเข้าไปดำเนินการก้าวท้าวกิจ-
กรรมของฝ่ายนิติบัญญัติ (ซึ่งถูกริตรอนอำนาจ
ในการดำเนินกิจกรรมของตนดังได้กล่าวมาแล้ว)
ยังมีผลกระทบซึ่งประมาณมิได้เกิดขึ้นอีกด้วย

ก. ผลกระทบของมาตราที่ ๓๔ และมาตรา

๓๘ ต่อกลไกการปกครองของรัฐ : ทำ

ให้ฝ่ายบริหารมีเสถียรภาพทางการเมือง

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า กิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐ
สมัยใหม่มีความยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้น เป็นเหตุ
ให้การควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ ยากลำบากขึ้นเป็น
ทวีคูณ ในกรณีของมาตรา ๓๔ เมื่อรัฐสภาถูก
ลิดรอนอำนาจลงเช่นนี้ข้อผูกมัดที่ฝ่ายบริหารจัก
ต้องทำเนื่องมาจากรัฐสภาออกกฎหมายมาให้
ยึดถือปฏิบัติก็ย่อมน้อยลงเป็นเงาตามตัวไปด้วย^{๑๖}

๑๔. กำหนดการจ่ายไปรษณีย์ภัณฑ์ เวลาทำงานของที่ทำการไปรษณีย์ ฯลฯ ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมาย
ฉะนั้น การจัดเปลี่ยนแปลงเวลาทำงานหรือจำนวนรอบที่จะออกจ่ายไปรษณีย์ภัณฑ์ ให้เป็นไปตามความ
เหมาะสมของสภาพที่บ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป ก็จำต้องแก้พระราชบัญญัติ ซึ่งมีขบวนการยุ่งยากสลับ
ซับซ้อน และโดยอาศัยมาตรการความในมาตรา ๓๘ ลक्षणะ ประมวลกฎหมายฉบับนี้ เนื่องจากมี
คุณสมบัติไม่เข้าข่ายความมาตรา ๓๔ แล้ว ฝ่ายบริหารย่อมสามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขกิจการของการ
ไปรษณีย์ได้ความเหมาะสมโดยไม่ต้องขอแก้กฎหมายอื่นต่อไป

๑๕. โปรดดู ๑๓

๑๖. คงเป็นที่จำกันได้ว่า รัฐสภาอเมริกันได้ออกกฎหมายเป็นจำนวนมากที่มีผลให้ฝ่ายบริหารไม่สามารถ
ดำเนินการตามนโยบายของตนได้โดยสะดวก ในช่วงสุดท้ายของสงครามเวียดนามรัฐบาลอเมริกันไม่
สามารถหลีกเลี่ยงข้อจำกัดของรัฐสภาเพื่อเข้าช่วยเหลือเวียดนามได้โดยสะดวก นับเป็นสาเหตุหนึ่งซึ่ง
เวียดนามได้ต้องเป็นฝ่ายพ่ายแพ้ ในสมัยปัจจุบัน การขายอาวุธให้กับต่างประเทศ จำต้องได้รับอนุมัติจาก
รัฐสภาเสียก่อน ในบางครั้งรัฐบาลมีนโยบายขายอาวุธให้กับรัฐบาลต่างชาติ เพื่อเป็นการเอาใจแต่รัฐสภา
ไม่อนุมัติ เช่น ในกรณีของอิหร่าน ก็มี กุ (๘)

ในทางตรงกันข้าม ฝ่ายบริหารนอกจากจะสามารถออกกฎเกณฑ์มาบังคับใช้ได้อย่างกว้างขวาง (มาตรา ๓๗) แล้ว แม้ในเรื่องที่อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย ตนก็ยังสามารถเข้าไปมีบทบาทสำคัญได้อีกด้วย สิ่งที่น่าสังเกตก็คือ เพื่อที่จะให้ Ordonnance มีผลใช้บังคับโดยไม่ถูกรัฐสภาคัดค้านให้ตกไปนั้น มีเพียงให้รัฐบาลเสนอร่างพระราชบัญญัติรับรอง Ordonnance นั้นเท่านั้น โดยมีได้ระบุว่าจะต้องมีการพิจารณาลงมติรับหรือไม่รับแต่อย่างใด โดยทั่วไปแล้วรัฐบาลก็จะเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยไม่ต้องพะวงที่จะให้รัฐสภาอภิปรายลงมติแต่อย่างใด แม้ว่าทางรัฐสภาจะต้องการอภิปรายลงมติทางฝ่ายรัฐบาลก็สามารถหลีกเลี่ยงได้ในกรณีที่ไม่แน่ใจว่าจะได้รับความสนับสนุนหรือไม่ เนื่องจากรัฐบาลมีเอกสิทธิ์ในการจัดวาระการประชุมสภา ในกรณีเช่นนั้นมาตรการที่ออกมาโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๘ แม้ว่าจะมีค่าเทียบเท่า เป็นกฎหมาย แต่ก็มีศักดิ์เป็นเพียงพระราชกฤษฎีกาเพราะไม่ได้รับการรับรองจากสภาให้เป็นกฎหมาย ในกรณีที่มีข้อพิพาทขัดแย้งเกิดขึ้น คณะที่ปรึกษาของรัฐ เป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณายืนยันหรือสั่งล้าง Ordonnance นี้ แต่ถ้าในกรณีที่มีการพิจารณายอมรับร่างกฎหมายรับรอง Ordonnance นี้โดยรัฐสภา Ordonnance ก็จะมีฐานะเป็นกฎหมายอย่างสมบูรณ์ การพิจารณาข้อพิพาทจึงเป็นเรื่องของตุลาการรัฐธรรมนูญไป

หรือหากจะยกเลิก ก็จะต้องเป็นกฎหมายใหม่มาล้มล้าง ซึ่งเป็นการยุ่งยากมาก นอกจากนี้ยังมีกรณีพิเศษเรียกว่า การรับรองให้เป็นกฎหมาย โดยสมบูรณ์ด้วยวิธีอ้อม หรือการรับรองอยู่ในที่ อีกด้วย วิธีการดังกล่าวได้แก่การที่ได้มีกฎหมายอ้างอิงทั่วความถึง Ordonnance ซึ่งไม่ได้รับการรับรองให้เป็นกฎหมายสมตามศักดิ์ศรีแต่อย่างใดไว้ และกฎหมายดังกล่าวได้ผ่านการรับรองจากรัฐสภามาเป็นกฎหมายที่สมบูรณ์ ในกรณีเช่นนี้ตุลาการรัฐธรรมนูญได้พิพากษาให้ถือว่า Ordonnance มีฐานะเป็นกฎหมายเมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๙๗๒ โดยให้เหตุผลว่า การที่รัฐสภาผ่านกฎหมาย ซึ่งมีการอ้างอิงกล่าวถึง Ordonnance ซึ่งอาจมีฐานะเป็นกฎหมายแต่ยังไม่ได้เป็นนั้น เป็นการยอมรับอยู่ในที่แล้วว่า Ordonnance ฉบับนั้น มีฐานะเป็นกฎหมายอย่างสมบูรณ์แล้ว

ที่ได้นำมาศึกษาไว้ตั้งแต่ต้นนั้น ก็เพียงเพื่อชี้ให้เห็นว่า ในรัฐสมัยใหม่บางแห่งได้มีการวิวัฒนาการความรู้เกี่ยวกับขอบเขตของกฎหมายไปในแนวที่ไม่สู้จะเป็นไปตามตำราดั้งเดิมนัก กล่าวคือ ได้มีการลดรอนอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งถือกันว่าไม่มีขอบเขตเพราะเป็นการแสดงออกถึงความต้องการของประชาชนตามหลักการว่าด้วยอำนาจธิปไตยลง และสนับสนุนเพิ่มพูนอำนาจให้กับฝ่ายบริหาร เพื่อผลประโยชน์และประสิทธิภาพในการปกครองบริ-

หารราชการแผ่นดินอย่างเป็นทางการเป็นหลักเป็นฐาน (เพราะระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ) และนอกจากนั้น ขอบเขตของกฎหมายตลอดจนลำดับชั้นหรือศักดิ์ของกฎหมายก็ยังมีความสำคัญสมควรที่จะได้รับการเอาใจใส่ศึกษากันบ้างไม่มากก็น้อย เพราะในฝรั่งเศส ศาลปกครอง (ขณะที่ปรึกษาของรัฐ) เคยสั่งล้างแม้กระทั่งคำสั่งของประธานาธิบดี เดอโกลล์ ในการตั้งศาลทหารพิเศษมาแล้ว^{๑๗}

อีกประการหนึ่งการลิดรอนอำนาจปฏิบัติการและปริมาณอำนาจนิติบัญญัติในลักษณะเช่นนี้ ในกรณีของประเทศฝรั่งเศส กล่าวได้ว่าเป็นสาเหตุหนึ่งซึ่งทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพผิดไปจากสมัยก่อนอย่างเห็นได้ชัดเพราะการจำกัดขอบข่ายของกฎหมายไว้ ในทางอ้อมก็ย่อมหมายถึงการจำกัดบทบาทของรัฐสภาและเพิ่มอำนาจให้กับฝ่ายรัฐบาลนั่นเอง.

โกสินทร์ วงศ์สุวัฒน์

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

๑๗. ในฐานะที่เป็นคำสั่งโดยอาศัยอำนาจปกครอง มิใช่อำนาจนิติบัญญัติ