

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

นับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้มีบทบัญญัติให้มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นทำหน้าที่ในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่า ได้มีการพัฒนารูปแบบขององค์กรมาเป็นลำดับ ซึ่งเป็นผลมาจากปัญหาการขาดความเป็นอิสระเนื่องจากมีรูปแบบองค์กรเป็นคณะกรรมการ ในครั้งแรกรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีรูปแบบขององค์กรเป็นคณะกรรมการ เรียกว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และใช้รูปแบบนี้เรื่อยมา จนกระทั่งได้เปลี่ยนรูปแบบขององค์กรให้เป็นศาล สิ่งที่เห็นได้ชัดเจนก็คือ องค์กรจะมีอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่มากขึ้น อำนาจหน้าที่ที่สำคัญของศาลรัฐธรรมนูญ ก็คือ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ก็ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ดังกล่าวไว้ในมาตรา 264 มาตรา 198 สิ่งที่ต้องพิจารณาตามมาตรา 264 และมาตรา 198 คือ อะไรคือ “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ เนื่องจากปัญหานี้เกี่ยวข้องกับขอบเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญด้วย กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญมิใช่ศาลที่มีอำนาจทั่วไป หากแต่มีอำนาจหน้าที่เฉพาะที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น ดังนั้น หากจะต้องมีการตีความรัฐธรรมนูญในกรณีนี้ ศาลจะต้องไม่ตีความในทางที่เป็นการขยายอำนาจของตน และเรื่องนี้จะไปเกี่ยวโยงกับการแบ่งขอบอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญกับศาลปกครองตามมาตรา 198 ด้วย ซึ่งจากการศึกษาสามารถสรุปได้ ดังนี้

วัตถุประสงค์ข้อพิพาทตามมาตรา 264 ที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยนั้น ได้แก่ กฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติ หรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “กฎหมายในทางรูปแบบ” ฉะนั้น ความหมายของคำว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามมาตรา 264 จึงหมายความว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นบทกฎหมายที่ผ่านกระบวนการตราโดยรัฐสภาที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด เฉพาะพระราชกำหนดที่ผ่านการอนุมัติจากรัฐสภาแล้วเท่านั้น ส่วนพระราชกำหนดที่มีผลบังคับใช้และอยู่ในระหว่างที่ยังไม่ได้รับการพิจารณาจากรัฐสภา ไม่ถือว่าเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตรา 264 ประกาศคณะปฏิวัติ เฉพาะประกาศคณะปฏิวัติที่มีสถานะเทียบเท่ากับพระราชบัญญัติ กรณีของประกาศคณะปฏิวัติ มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติ เพราะการออกประกาศคณะปฏิวัติก็ดี หรือประกาศของคณะปฏิรูปก็ดี มิได้ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติตามปกติ ดังนั้น จึงไม่อาจอาศัยหลักในการพิจารณาในทางองค์กรมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาได้ แต่อย่างไรก็ตาม ก็ต้องถือว่าคณะปฏิวัติก็ดี หรือคณะปฏิรูปที่ประกาศอันมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายนั้นได้ทำหน้าที่ในลักษณะของอำนาจนิติบัญญัติที่ออกกฎหมายบังคับใช้ในสังคม

ส่วนบทบัญญัติแห่งกฎหมายต่อไปนี้ ไม่ถือว่าเป็น “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ในความหมายของมาตรา 264 บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพราะตามมาตรา 264 มีความมุ่งหมายที่จะตรวจสอบว่า “บทบัญญัติของกฎหมาย” ในลำดับที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญขัดกับรัฐธรรมนูญ มิได้มุ่งหมายที่จะให้ตรวจสอบว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ขัดหรือแย้งกันหรือไม่ พระราชกำหนดก่อนการพิจารณานุมัติของรัฐสภา เพราะตามมาตรา 218 ได้จำกัดเงื่อนไขในการตรวจสอบไว้เฉพาะเรื่องเงื่อนไขการออกพระราชกำหนดเท่านั้นและจำกัดองค์การที่มีอำนาจในการเสนอเรื่องดังกล่าว เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเท่านั้น พระราชกฤษฎีกา เป็นกฎหมายที่ออกโดยองค์การฝ่ายบริหารมิใช่โดยฝ่ายนิติบัญญัติตามกระบวนการออกกฎหมายตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ประกาศคณะปฏิวัติที่มีสถานะต่ำกว่าพระราชบัญญัติ ส่วนกรณีของกฎ ข้อบังคับ ประกาศ จะแยกพิจารณาเป็นสองส่วน คือ กฎหรือข้อบังคับที่ตราขึ้นโดยฝ่ายปกครอง และกฎหรือข้อบังคับที่ตราขึ้นโดยองค์การตามรัฐธรรมนูญ ในกรณีกฎหรือข้อบังคับที่ตราขึ้นโดยฝ่ายปกครองนั้น จะอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ทั้งนี้ โดยพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในมาตรา 276 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ส่วนอีกกรณีคือ กฎหรือข้อบังคับที่ตราขึ้นโดยองค์การตามรัฐธรรมนูญ ที่มีปัญหาว่าควรอยู่ในอำนาจของศาลใด ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองนั้น มีความเห็นว่า กฎหรือข้อบังคับดังกล่าวควรอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เนื่องจากไม่เข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ มิได้ตราขึ้นโดยองค์การนิติบัญญัติ

จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญพบว่า ศาลรัฐธรรมนูญตีความคำว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ในมาตรา 264 อย่างแคบ คือ หมายเฉพาะพระราชบัญญัติเท่านั้นโดยไม่หมายรวมถึง กฎหรือข้อบังคับซึ่งกล่าวถึงในมาตรา 6 แต่ประการใด ซึ่งการตีความดังกล่าวนี้ว่าสอดคล้องกับแนวทางของต่างประเทศ เพราะหากเป็นกรณีที่มีใช้ “กฎหมาย” ขัดรัฐธรรมนูญ แต่เป็นกรณีกฎหรือข้อบังคับหรือการดำเนินการอื่นใดของฝ่ายปกครองขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญก็เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองที่จะพิจารณา ศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเฉพาะ มิใช่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญแล้วจะต้องเป็นเรื่องของศาลรัฐธรรมนูญเสมอไป ดังนั้น หากกรณีใดมิใช่กรณีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญก็ต้องปฏิเสธเรื่องดังกล่าว

ส่วนการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามมาตรา 198 นั้น ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจควบคุมตรวจสอบเฉพาะ “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” เช่นเดียวกับกรณีตามมาตรา 264 เท่านั้น ไม่รวมถึง กฎหรือข้อบังคับ เพราะอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งบทบัญญัติในมาตรา 198 ไม่ได้มีการบัญญัติแบ่งแยกอำนาจระหว่างศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น ในการพิจารณาแบ่งแยกอำนาจของศาล

ทั้งสองดังกล่าว จึงใช้หลักเกณฑ์ขององค์กรที่มีอำนาจในการออกกฎหมายมาแบ่งแยก กล่าวคือ กฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากฝ่ายนิติบัญญัติ จะอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ส่วนกฎหมายที่ผ่านกระบวนการตราจากองค์กรที่ไม่ใช่องค์กรนิติบัญญัติ จะอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

ประเด็นต่อมาก็คือ ศาลรัฐธรรมนูญสามารถเข้าไปวินิจฉัยควบคุมเรื่องที่เป็นนโยบายได้แค่ไหนเพียงใด ซึ่งจากการศึกษาสามารถสรุปได้ว่า ในกรณีการควบคุมตรวจสอบการตราพระราชกำหนดนั้น ศาลรัฐธรรมนูญควรจะควบคุมตรวจสอบเฉพาะกรณีที่ว่ามีเหตุการณ์อันเป็นเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดอยู่จริงหรือไม่ เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญไม่อยู่ในฐานะที่จะประเมินสถานการณ์ว่าได้เกิดเหตุการณ์อันจำเป็นจะต้องตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับหรือไม่ ซึ่งการที่ศาลรัฐธรรมนูญจำกัดตนเองในกรณีนี้จะเป็นการเคารพขอบเขตการใช้ดุลพินิจอิสระของฝ่ายบริหารด้วย

ส่วนการควบคุมตรวจสอบการตราพระราชบัญญัติ มีความเห็นเช่นเดียวกับในกรณีของการควบคุมการตราพระราชกำหนด กล่าวคือ ในการควบคุมตรวจสอบศาลรัฐธรรมนูญก็ควรจะเคารพการใช้ดุลพินิจของฝ่ายนิติบัญญัติด้วย เนื่องจากว่า เรื่องใดที่เป็นเรื่องทางนโยบายจะเป็นดุลพินิจอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติโดยแท้ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญไม่ควรจะเข้าไปก้าวก่าย หรือในกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดเงื่อนไขใดเงื่อนไขหนึ่งเป็นการเฉพาะเอาไว้ว่า หากฝ่ายนิติบัญญัติจะตรากฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่งต้องเข้าเงื่อนไขดังกล่าวนั้นเสียก่อน จึงจะทำได้ เช่นนี้ จะเป็นการใช้ดุลพินิจของฝ่ายนิติบัญญัติว่าเงื่อนไขนั้นได้เกิดขึ้นแล้วหรือไม่ ศาลจึงควรจำกัดตนเองไม่เข้าไปก้าวก่ายการใช้ดุลพินิจดังกล่าว

ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่า ในการใช้อำนาจควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญนั้น ศาลควรจะยึดหลักการตีความรัฐธรรมนูญโดยเคร่งครัด เพื่อที่จะไม่เป็นการขยายอำนาจของตนให้นอกเหนือไปจากที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ เพราะศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีอำนาจหน้าที่เป็นการเฉพาะจึงไม่สมควรที่จะตีความให้ตนมีอำนาจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด และการยึดหลักการดังกล่าวนี้ จะทำให้ศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจหน้าที่เป็นองค์กรอิสระอย่างแท้จริง