

เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่าง
องค์กรตามรัฐธรรมนูญ : ศึกษาเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

นางสาวเนตินันท์ ศาสนนันท์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2556
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the Graduate School.

JURISDICTION OF THE CONSTITUTIONAL COURT ON THE ADJUDICATION ON THE
COMPETENCE DISPUTES OF CONSTITUTIONAL ORGANS : A COMPARATIVE STUDY OF
CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND, B.E. 2540 WITH CONSTITUTION OF
THE KINGDOM OF THAILAND, B.E. 2550

Miss Netinan Sasnanan

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Laws
Faculty of Law
Chulalongkorn University
Academic Year 2013
Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการวินิจฉัย
ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตาม
รัฐธรรมนูญ : ศึกษาเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
นางสาวเนตินันท์ ศาสตนันท์
นิติศาสตร์
รองศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์

โดย

สาขาวิชา

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

.....คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ
(อาจารย์คณิน บุญสุวรรณ)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(รองศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(อาจารย์ ดร. เขาวนระ ไตรมาศ)

เนตินันท์ ศาสนนันท์ : เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ : ศึกษาเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (JURISDICTION OF THE CONSTITUTIONAL COURT ON THE ADJUDICATION ON THE COMPETENCE DISPUTES OF CONSTITUTIONAL ORGANS : A COMPARATIVE STUDY OF CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND, B.E. 2540 WITH CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND, B.E. 2550)
 อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก : รศ. ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. 172 หน้า

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก ที่มีบทบัญญัติให้จัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้นมาเป็นครั้งแรก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้การใช้อำนาจรัฐเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และเมื่อได้จัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้นมาแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังได้กำหนดให้มีการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วย โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังที่ปรากฏไว้ในมาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติยังเกิดปัญหาหลายประการ ซึ่งมีสาเหตุมาจากความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติมาตรา 266 เอง โดยเฉพาะปัญหาการไม่มีนิยามของคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” และคำว่า “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่” ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้แก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังที่ปรากฏในมาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหาดังกล่าวยังไม่เหมาะสมและขัดต่อหลักกฎหมายมหาชนด้วย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงทำการศึกษาเปรียบเทียบเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ระหว่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงพบว่าบทบัญญัติมาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แก้ไขปัญหาไม่ถูกต้องนัก และขัดต่อหลักกฎหมายมหาชน ผู้เขียนจึงได้มีข้อเสนอ ดังนี้ ควรกำหนดให้องค์กรศาล และองค์กรอื่นของรัฐหรือกลุ่มบุคคล อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ควรกำหนดให้มืองค์กรที่ทำหน้าที่ให้ความเห็นในกรณีมีข้อสงสัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ควรยกเลิการระบุ ว่า รัฐสภา คณะรัฐมนตรี เป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ และไม่ควรถูกกำหนดรายชื่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญชัดเจน ควรกำหนดให้สิทธิประธานรัฐสภา สามารถเสนอเรื่องขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญได้ หากเห็นว่ามีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์.....ลายมือชื่อนิสิต.....
 ปีการศึกษา.....2556.....ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....

#5386085234 : MAJOR LAW

KEYWORDS : JURISDICTION OF THE CONSTITUTIONAL COURT/ ADJUDICATION ON THE COMPETENCE DISPUTES/CONSTITUTIONAL ORGANS/ CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND, B.E. 2540/CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND, B.E. 2550

NETINAN SASNANAN : JURISDICTION OF THE CONSTITUTIONAL COURT ON THE ADJUDICATION ON THE COMPETENCE DISPUTES OF CONSTITUTIONAL ORGANS : A COMPARATIVE STUDY OF CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND, B.E. 2540 WITH CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND, B.E. 2550. ADVISOR : ASSOC. PROF. KRIENKRAI CHAROENTHAVAT, 172 pp.

Constitutional Organs were established in Thailand for the first time by the Constitution B.E. 2540. The objective of the Constitutional Organs is to effectively monitor the use of state power. The Constitution B.E. 2540 also established the jurisdiction of the Constitutional Court on the adjudication on the competence disputes of the Constitutional Organs which stated in Article 266 .However, there are problems occurred relating to provision of article 266 especially, legal problems on sources of the Constitutional Organs and duties which led to the efforts to resolve mentioned problems which stated in article 214 of the Constitution B.E. 2550.

This Thesis studied on the conditions and then compared the conditions of the Constitution B.E. 2540 with the Constitution B.E. 2550. From the study, the author found that the efforts to resolve mentioned problems is not suitable and still has the impact on the principles of public law. The author ,thus, proposes the resolution. First of all, stipulate that “courts, government agencies and group of people” are subject to the adjudication on the competence disputes. Second, establish the organization for interpretation of Constitutional Organs duties. Third, the Constitutional Organs should have not been determined explicitly. Lastly, the President of the National Assembly should be entitled to submit the matter to the Constitutional Court if he realizes that the disputes occurred.

Field of Study : LAWS.....Student’s Signature.....
 Academic Year : 2013.....Advisor’s Signature.....

กิตติกรรมประกาศ

ในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ที่ได้กรุณาช่วยเหลือและสนับสนุนผู้เขียนมา โดยตลอด โดยให้ความรู้ คำแนะนำ ตลอดจนข้อคิดเห็นทางวิชาการที่เป็นประโยชน์อย่างมาก ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ อาจารย์คณิน บุญสุวรรณ ประธานกรรมการสอบ วิทยานิพนธ์ และ อาจารย์ ดร. เขาวนระ ไตรมาศ เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการ สอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้สละเวลาอันมีค่าอย่างยิ่ง มาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ท่านได้ให้ความรู้ และคำแนะนำที่เป็นประโยชน์ และทรงคุณค่าต่อผู้เขียน จึงทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สมบูรณ์ ยิ่งขึ้น

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ บิดา มารดา ผู้มีพระคุณยิ่ง ซึ่งคอยสนับสนุนและให้กำลังใจ ผู้เขียนเสมอมา รวมทั้งทุกท่านที่ได้ให้ความช่วยเหลือผู้เขียน ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

สุดท้ายนี้ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ประการใดแล้ว ผู้เขียนขอมอบความดี ให้แก่ บิดา มารดา คณาจารย์ทุกท่าน รวมทั้งบุคคลที่ให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนการทำ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ แต่หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับแต่เพียง ผู้เดียว

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฅ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	2
1.3 ขอบเขตของการวิจัย.....	2
1.4 สมมติฐานของการวิจัย.....	3
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย.....	3
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย.....	3
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรตาม รัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญ.....	5
2.1 แนวคิดทฤษฎีทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ.....	6
2.1.1 หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ.....	6
(1) ทฤษฎีปริสซูร์แห่งกฎหมาย.....	7
(2) ทฤษฎีสัญญาประชาคม.....	8
(ก) ทฤษฎีสัญญาประชาคมของโทมัส ฮอบส์.....	9
(ข) ทฤษฎีสัญญาประชาคมของ รุสโซ.....	9
(3) ทฤษฎีก่อตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมืองของซีไอเอส.....	10
(4) คำอธิบายเชิงเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ.....	11
(5) คำอธิบายเชิงรูปแบบของรัฐธรรมนูญ.....	11
2.1.1.1 ผลของความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ.....	12
(1) กฎหมายจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้.....	12
(2) การแก้ไขรัฐธรรมนูญทำได้ยากกว่ากฎหมายอื่น.....	12
(3) มีความจำเป็นในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ.....	13
2.1.1.2 การคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ.....	14
(1) การคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญโดย กลไกในรัฐธรรมนูญ.....	14
(ก) การทำให้รัฐธรรมนูญแก้ไขยาก.....	14
(ข) การให้สิทธิในการต่อต้าน.....	15
(ค) การแบ่งแยกอำนาจ.....	15

	หน้า
(2) การคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดยองค์กรต่างๆ.....	17
(ก) การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภา.....	17
(ข) การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญโดยองค์กร ตุลาการ.....	18
2.1.1.3 วิวัฒนาการของระบบควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ ในประเทศไทย.....	24
(ก) ยุคสภาผู้แทนราษฎรตีความรัฐธรรมนูญ (2475-2489)....	25
(ข) ยุคที่ทั้งรัฐสภาและคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตีความ รัฐธรรมนูญ.....	28
(ค) ยุคที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตีความรัฐธรรมนูญ.....	28
(ง) ยุคศาลรัฐธรรมนูญ.....	29
2.1.1.4 สรุปหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญกับ ศาลรัฐธรรมนูญ.....	31
2.1.2 หลักนิติรัฐกับศาลรัฐธรรมนูญ.....	32
2.1.2.1 สรุปหลักนิติรัฐกับศาลรัฐธรรมนูญ.....	33
2.1.3 ความสัมพันธ์ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยอื่นๆ และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	33
2.1.3.1 ความสัมพันธ์ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับองค์กรนิติบัญญัติ.....	34
2.1.3.2 ความสัมพันธ์ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับองค์กรบริหาร.....	35
2.1.3.3 ความสัมพันธ์ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับศาลอื่น.....	35
2.1.3.4 ความสัมพันธ์ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับองค์กรตาม รัฐธรรมนูญอื่น.....	35
2.1.4 หลักการกำหนดเขตอำนาจศาลและเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ.....	35
2.1.4.1 หลักการกำหนดเขตอำนาจศาลแบบทั่วไป.....	36
2.1.4.1.1 หลักการกำหนดเขตอำนาจศาลยุติธรรม.....	36
2.1.4.1.2 หลักการกำหนดเขตอำนาจศาลปกครอง.....	36
2.1.4.2 หลักการกำหนดเขตอำนาจศาลแบบเฉพาะเจาะจง.....	36
2.1.4.2.1 หลักการกำหนดเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ.....	36
2.1.4.3 เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ.....	37
2.1.4.3.1 เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	38
2.2 องค์กรตามรัฐธรรมนูญและแนวทางการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อพิพาทระหว่าง องค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ.....	41

	หน้า
2.2.1 หลักเกณฑ์ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระ และความแตกต่าง ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับองค์กรอิสระ.....	43
2.2.1.1 หลักเกณฑ์และความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	43
2.2.1.2 ความหมายขององค์กรอิสระ.....	44
2.2.1.3 ความแตกต่างระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับองค์กรอิสระ.....	45
2.2.2 ทฤษฎีพื้นฐานทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรตาม รัฐธรรมนูญและลักษณะพิเศษขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	46
2.2.2.1 ทฤษฎีพื้นฐานทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการจัดตั้ง องค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	46
2.2.2.1.1 หลักนิติรัฐ.....	46
2.2.2.1.2 หลักการแบ่งแยกอำนาจ.....	47
2.2.2.1.2.1 สาระสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจ.....	49
2.2.2.1.2.2 การใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งสาม....	50
2.2.2.1.2.3 ความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจนิติบัญญัติอำนาจ บริหาร และอำนาจตุลาการตามหลักการ แบ่งแยกอำนาจ.....	52
2.2.2.1.3 หลักความชอบด้วยกฎหมาย.....	54
2.2.2.1.4 หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ.....	54
2.2.2.2 ลักษณะพิเศษขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	55
2.2.2.2.1 แนวคิดเรื่องความเป็นกลางและความเป็นอิสระ.....	55
2.2.2.2.1.1 อิสระในเรื่องที่มาและการเข้าสู่อำนาจ ของบุคคลที่เข้าทำหน้าที่ในองค์กรอิสระ....	56
2.2.2.2.1.2 อิสระในเรื่องการกำหนดนโยบายและ การดำเนินงานขององค์กร.....	56
2.2.2.2.1.3 อิสระในเรื่องงบประมาณ.....	56
2.2.2.2.1.4 อิสระในการบริหารงานบุคคล.....	56
2.2.2.2.2 แนวคิดเรื่องความคล่องตัว.....	57
2.2.3 เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	57
2.2.3.1 แนวคิดการให้ศาลรัฐธรรมนูญมีเขตอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาด ข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	58
2.2.3.1.1 แนวคิดเรื่องความเป็นข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญมิใช่ข้อ พิพาททางปกครอง.....	58
2.2.3.1.2 แนวคิดเรื่องความเป็นข้อพิพาทระหว่างองค์กร ระดับสูงของรัฐ.....	59

	หน้า
บทที่ 3 ศาลรัฐธรรมนูญกับการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรหรือองค์การตามรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ : ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศสาธารณรัฐเกาหลี.....	61
3.1 ศาลรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ : ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศสาธารณรัฐเกาหลี.....	61
3.1.1 ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.....	62
3.1.1.1 พัฒนาการของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์.....	62
3.1.1.1.1 ยุคเริ่มต้น.....	63
3.1.1.1.2 ยุคกลาง.....	63
3.1.1.1.3 ยุครัฐธรรมนูญปี ค.ศ.1849.....	63
3.1.1.1.4 ยุครัฐธรรมนูญไวมาร์ ค.ศ.1919.....	64
3.1.1.1.5 ยุครัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน.....	65
3.1.1.2 โครงสร้างของศาลรัฐธรรมนูญ.....	67
3.1.1.3 เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ.....	68
3.1.2 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	73
3.1.2.1 พัฒนาการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	73
3.1.2.1.1 ยุคเริ่มต้น.....	74
3.1.2.1.2 ยุคสภาเซนาต.....	74
3.1.2.1.3 ยุคคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ.....	75
3.1.2.1.4 ยุคคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ.....	75
3.1.2.2 โครงสร้างของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ.....	76
3.1.2.2.1 ตุลาการรัฐธรรมนูญ.....	76
3.1.2.2.2 วาระการดำรงตำแหน่ง.....	77
3.1.2.2.3 การพ้นจากตำแหน่ง.....	78
3.1.2.2.4 สถานะของตุลาการรัฐธรรมนูญ.....	79
3.1.2.3 เขตอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ.....	80
3.1.2.3.1 อำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมิให้บทบัญญัติและกฎหมายใดๆ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ.....	80
3.1.2.3.2 การควบคุมขอบเขตในการใช้อำนาจนิติบัญญัติระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร.....	81
3.1.2.3.3 การควบคุมที่รัฐธรรมนูญบังคับไว้ให้ต้องทำ.....	81
3.1.2.3.4 การควบคุมที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าสามารถทำได้.....	82
3.1.2.3.5 อำนาจอื่นๆ ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (ความสัมพันธ์ระหว่างคณะตุลาการรัฐธรรมนูญกับองค์กรอื่น).....	83

	หน้า
3.1.3 ศาลรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลี.....	86
3.1.3.1 พัฒนาการของศาลรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลี.....	87
3.1.3.1.1 สมัยรัฐธรรมนูญฉบับแรก.....	87
3.1.3.1.2 สมัยรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1960.....	88
3.1.3.1.3 สมัยรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1962.....	88
3.1.3.1.4 สมัยรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1972 และ ค.ศ.1980.....	88
3.1.3.1.5 สมัยปัจจุบัน.....	88
3.1.3.2 โครงสร้างของศาลรัฐธรรมนูญ.....	89
3.1.3.2.1 ตุลาการรัฐธรรมนูญ.....	89
3.1.3.2.2 วาระการดำรงตำแหน่ง.....	89
3.1.3.2.3 องค์คณะในการพิจารณาคดี.....	89
3.1.3.2.4 การทำคำวินิจฉัยชี้ขาด.....	90
3.1.3.3 เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ.....	90
3.2 เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่าง องค์กรในต่างประเทศ : ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศสาธารณรัฐ ฝรั่งเศส และประเทศสาธารณรัฐเกาหลี.....	92
3.2.1 การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.....	92
3.2.1.1 องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และความหมายขององค์กร หรือ องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญแห่ง สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท ระหว่างองค์กร.....	92
3.2.1.2 หลักเกณฑ์การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กร และองค์กรตามรัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมนี.....	97
3.2.1.2.1 ปัญหาหรือข้อพิพาทแห่งคดี.....	97
3.2.1.2.2 องค์กรที่อาจเข้ามาเป็นคู่กรณี.....	98
(ก) องค์กรสูงสุดของสหพันธ์.....	98
(ข) ส่วนขององค์กรสูงสุดของสหพันธ์.....	101
(ค) คู่กรณีอื่นๆ.....	102
3.2.1.2.3 ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ.....	103
3.2.1.2.4 เงื่อนไขเวลาในการเสนอคำร้อง.....	103
3.2.2 การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรของประเทศสาธารณรัฐ ฝรั่งเศส.....	103

3.2.2.1	องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ความหมายขององค์กร หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กร.....	104
3.2.2.2	หลักเกณฑ์การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	105
	(1) เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ตามมาตรา 37 วรรคสอง..	105
	(2) เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ตามมาตรา 41.....	106
	(3) เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ตามมาตรา 61 วรรคหนึ่งและสอง.....	107
3.2.3	เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรของสาธารณรัฐเกาหลี : ข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐระหว่างหน่วยงานของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	107
3.2.3.1	ความหมายขององค์กร หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลีที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กร.....	108
3.2.3.2	หลักเกณฑ์การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี.....	109
	(ก) ปัญหาหรือข้อพิพาทแห่งคดี.....	110
	(ข) ประเภทข้อพิพาท.....	110
	(ค) ระยะเวลาในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ.....	112
	(ง) การวินิจฉัยตัดสิน.....	112
บทที่ 4	เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญกรณีวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่หรือความขัดแย้งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ศึกษาเปรียบเทียบ มาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับมาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	114
4.1	เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญกรณีการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	115
4.1.1	ความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	116

4.1.1.1	หลักเกณฑ์ความเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญของประเทศ	
	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.....	116
4.1.1.1.1	ข้อพิจารณาในทางรูปแบบ.....	116
4.1.1.1.2	ข้อพิจารณาในทางเนื้อหา.....	117
4.1.2	หลักเกณฑ์ที่เป็นองค์ประกอบของเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญกรณี	
	การวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การตามรัฐธรรมนูญ	
	มาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	122
4.1.2.1	ต้องเป็นปัญหาขององค์การตามรัฐธรรมนูญ.....	122
4.1.2.2	ต้องมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การตามรัฐธรรมนูญ.....	123
4.1.2.3	ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญ.....	129
4.2	เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญกรณีการวินิจฉัยชี้ขาดความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่	
	ระหว่างองค์การตามรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติมาตรา 214	
	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	132
4.2.1	ความหมายขององค์การตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่ง	
	ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	132
4.2.2	หลักเกณฑ์ที่เป็นองค์ประกอบของเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญกรณี	
	การวินิจฉัยความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์การตาม	
	รัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	
	พุทธศักราช 2550	141
4.2.2.1	ต้องเป็นกรณีที่มีความขัดแย้งเกิดขึ้นจริง.....	141
4.2.2.2	ความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ต้องเป็นเรื่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามที่	
	บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ.....	144
4.2.2.3	ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นต้องเป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐสภา	
	คณะรัฐมนตรี หรือองค์การตามรัฐธรรมนูญที่ไม่ใช่ศาลตั้งแต่	
	สององค์กรขึ้นไป.....	146
4.2.2.4	ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญ.....	151
4.3	การเปรียบเทียบเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญกรณีวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับ	
	อำนาจหน้าที่หรือความขัดแย้งขององค์การตามรัฐธรรมนูญ ศึกษาเปรียบเทียบ	
	มาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	
	กับมาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	153
4.3.1	เปรียบเทียบปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่	153
4.3.2	เปรียบเทียบองค์กรที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ กรณีวินิจฉัย	
	ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่.....	154
4.3.3	เปรียบเทียบผู้มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญ	
	พิจารณา.....	155

	หน้า
4.3.4 เปรียบเทียบกรณีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับศาล.....	157
4.3.5 เปรียบเทียบกรณีความขัดแย้งกับองค์กรอื่นหรือกลุ่มบุคคล.....	157
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	161
5.1 บทสรุป.....	161
5.1.1 องค์กรที่อยู่ภายใต้ศาลรัฐธรรมนูญกรณีวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่หรือความขัดแย้ง.....	161
5.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ที่อยู่ภายใต้การวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ โดยศาลรัฐธรรมนูญ.....	163
5.1.3 การวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับศาล.....	163
5.1.4 กรณีองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่กับองค์กรอื่นของรัฐ หรือกลุ่มบุคคล.....	164
5.1.5 ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ.....	164
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	165
5.2.1 การกำหนดให้องค์กรศาลอยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	165
5.2.2 ควรกำหนดให้กรณีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรที่จะอยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ หมายความว่ารวมถึง กรณีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับองค์กรอื่นของรัฐหรือกลุ่มบุคคล.....	166
5.2.3 ควรกำหนดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ให้ความเห็นในกรณีมีข้อสงสัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ซึ่งต้องตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ หรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยมิได้เป็นปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่.....	166
5.2.4 ควรยกเลิกการระบุว่า รัฐสภา คณะรัฐมนตรี เป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ กรณีวินิจฉัยความขัดแย้งระหว่างองค์กรและไม่ควรระบุรายชื่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้ในรัฐธรรมนูญ.....	167
5.2.5 ควรกำหนดให้สิทธิประธานรัฐสภา สามารถเสนอเรื่องขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญได้ หากเห็นว่ามี ความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่.....	167
รายการอ้างอิง.....	169
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	172

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	ตารางแสดงหลักเกณฑ์ที่เป็นองค์ประกอบของเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญกรณี การวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.....	131
2	ตารางเปรียบเทียบลักษณะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญระหว่างรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	140
3	ตารางแสดงหลักเกณฑ์ที่เป็นองค์ประกอบของเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญกรณีการวินิจฉัย ชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา 214 รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	152
4	ตารางเปรียบเทียบเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญกรณีการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือความ ขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญระหว่างมาตรา 266 รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับมาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	159

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อ พ.ศ. 2475 ประเทศไทยได้จัดให้มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรขึ้น โดยรัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ ทุกองค์กรจะต้องเคารพหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติแห่งกฎหมายจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และเพื่อที่จะคุ้มครองหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ จึงได้จัดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายขึ้นมา ซึ่งองค์กรที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายนั้นก็แตกต่างกันไปตามแต่ยุคสมัย กระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ในรูปของศาลรัฐธรรมนูญ เป็นครั้งแรก

ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่หลักในการควบคุมตรวจสอบกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญไม่เพียงแต่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายเท่านั้น แต่ยังมีอำนาจหน้าที่ประการอื่นตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ เช่นเดียวกับอำนาจในการวินิจฉัยปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากเกิดมีปัญหากับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญขึ้น บทบัญญัติมาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ระบุให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญได้ระบุให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญ เป็นครั้งแรกในมาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับก่อนไม่เคยมีการบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ บัญญัติไว้แต่เพียงการวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลอื่น หรือระหว่างศาลอื่นด้วยกัน อย่างไรก็ตามมาตรา 266 ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น ปัญหาว่าอะไรเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กร ปัญหาว่าปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ที่จะต้องเป็นปัญหาขององค์กรเดียวหรือหลายองค์กร ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้พยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยได้รับเอาหลักการของมาตรา 266 มาบัญญัติไว้ในมาตรา 214 แต่ได้เปลี่ยนแปลง

เงื่อนไขบางประการไป โดยกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้พยายามแก้ไขปรับปรุงถ้อยคำว่า ต้องเป็นกรณีที่มีความขัดแย้ง และต้องเป็นความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป จะเห็นว่า ถ้าไม่ใช่เรื่องความขัดแย้ง หรือไม่ใช่เรื่องระหว่างสององค์กรขึ้นไป จะไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากนั้นถ้าองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่กับศาล ก็จะไม่อยู่ภายใต้มาตรา 214 จึงมีประเด็นที่น่าพิจารณาว่า การที่มาตรา 214 พยายามจะแก้ปัญหามาตรา 266 โดยบัญญัติในลักษณะดังกล่าว เป็นการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมหรือไม่

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นควรที่จะศึกษาเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เปรียบเทียบระหว่าง มาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และ มาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพื่อจะได้ทราบว่า บทบัญญัติทั้งสองมาตรามีองค์ประกอบและเงื่อนไขอย่างไร มีเขตอำนาจเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร และการที่มาตรา 214 ได้พยายามจะแก้ปัญหามาตรา 266 นั้น เป็นการแก้ไขที่เหมาะสมหรือไม่อย่างไร เพื่อที่จะได้นำไปกำหนดเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาของเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติมาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อันนำไปสู่การแก้ไขเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าว ดังที่ปรากฏในบทบัญญัติมาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติมาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ระหว่างมาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กับมาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ว่ามีความเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร และการแก้ไขปัญหามาตรา 266 ดังที่ปรากฏอยู่ในมาตรา 214 มีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

ผู้วิจัยมุ่งที่จะศึกษาเปรียบเทียบเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ระหว่างมาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับมาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ว่า

มีขอบเขตอย่างไร มีความเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร ศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหาของมาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อันนำไปสู่การแก้ไขเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าว ดังที่ปรากฏอยู่ในมาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ศึกษาและวิเคราะห์บทบัญญัติมาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร เพื่อที่จะเสนอแนะแนวทางการกำหนดเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมต่อไป

1.4 สมมติฐานของการวิจัย

บทบัญญัติมาตรา 266 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ แต่ก็ไม่ชัดเจนว่า บทบัญญัติดังกล่าว มีเจตนารมณ์ที่จะวินิจฉัยกรณีที่เป็นปัญหาขององค์กรเดียวหรือหลายองค์กร อย่างไรก็ตามก็ตีบทบัญญัติมาตรา 214 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้ระบุให้ชัดเจนยิ่งขึ้นว่า เรื่องที่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญนั้น ต้องเป็นเรื่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีใช้ศาลตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป แต่ก็ดูเหมือนจะยังไม่ตรงประเด็นที่เดียวนักกับปัญหาที่เกิดจากมาตรา 266 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ดังนั้น จึงสมควรที่จะได้ศึกษาเปรียบเทียบบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวของรัฐธรรมนูญ 2 ฉบับอย่างละเอียดว่ามีเจตนารมณ์อย่างไร และการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติในมาตรา 214 เป็นการแก้ไข้ปัญหาของมาตรา 266 หรือไม่ ทั้งนี้เพื่อที่จะได้เสนอแนะและกำหนดอำนาจหน้าที่และเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยปัญหาความขัดแย้งระหว่างอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆต่อไป

1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นการศึกษาค้นคว้า รวบรวมและวิเคราะห์ ข้อมูลเอกสาร ซึ่งได้มาโดยการค้นคว้าจากหนังสือ วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย บทความวารสาร จุลสาร คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งเอกสารอื่นๆที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งเป็น เอกสารปฐมภูมิ เช่น รัฐธรรมนูญ เอกสารทุติยภูมิ เช่น ตำรา บทความวิชาการ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบขอบเขตและเงื่อนไขที่ชัดเจนของเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ตลอดจนสภาพปัญหาของมาตราดังกล่าว อันนำไปสู่การแก้ไขเปลี่ยนแปลง ดังที่ปรากฏในมาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

2. ทำให้ทราบขอบเขตและเงื่อนไขที่ชัดเจนของเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

3. ทำให้ทราบปัญหาและความเหมาะสมของเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่พยายามแก้ไขปัญหาเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ว่าเป็นการแก้ไข ปัญหาที่เหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่ใช้ในการจัดระเบียบการปกครองประเทศ ก่อตั้งองค์กรต่างๆ และกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร กล่าวคือ รัฐธรรมนูญเป็นผู้ก่อตั้งระบบกฎหมายและระบบการเมืองการปกครองของรัฐ ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุด ผลที่ตามมาคือบรรดากฎหมายและองค์กรต่างๆ ที่เกิดจากการที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ จึงไม่สามารถใช้อำนาจให้ขัดกับรัฐธรรมนูญได้ เมื่อรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดซึ่งกฎหมายใดจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ จึงเกิดแนวคิด การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติขึ้น ประกอบกับในรัฐเสรีประชาธิปไตย จำเป็นต้องมีการปกครองโดยหลักนิติรัฐ ซึ่งรัฐที่ปกครองโดยนิติรัฐ เป็นรัฐที่จำกัดตัวเองภายใต้กฎหมาย กล่าวคือ รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการใดๆ ต้องชอบด้วยกฎหมาย การที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการใดๆ ต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด กฎหมายใดจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ ดังนั้น รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องกระทำการภายใต้กฎหมายที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญด้วย

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เมื่อองค์กรของรัฐทุกองค์กร จำเป็นต้องจำกัดตนเองอยู่ภายใต้กฎหมายซึ่งชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีองค์กรขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อบำรุงความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ จากแนวความคิดดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจึงเกิดขึ้นเพื่อทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

แม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจหน้าที่หลักในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย โดยการวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หากกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กฎหมายนั้นก็ย่อมเป็นโมฆะ อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญก็ยังมีอำนาจหน้าที่อื่นๆอีกหลายประการที่สำคัญ เช่นเดียวกับ อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

“องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” หรือ “องค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญ” ได้ถูกจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพื่อเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งเพื่อเป็นเครื่องมือในการปฏิรูปการเมือง ปฏิบัติภารกิจต่างๆที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งโดยลักษณะองค์กรตามรัฐธรรมนูญต่างเป็นองค์กรระดับสูง ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเหล่านั้นหลายกรณีอยู่นอกเหนือขอบเขตของกฎหมายปกครอง แต่เป็นปัญหาทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจมีกรณีที่องค์กรเหล่านั้นมีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ดังนั้น จึงควรที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรผู้รักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญและวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

โดยในบทนี้จะขอศึกษาถึง แนวคิด ทฤษฎีทั่วไปเกี่ยวกับอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ โดยจะศึกษาตั้งแต่ 2.1 แนวคิด ทฤษฎี

ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ 2.2 องค์การตามรัฐธรรมนูญและแนวทางการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ ตามลำดับดังนี้

2.1 แนวคิดทฤษฎีทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ

ในหัวข้อนี้จะศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎีทั่วไปที่เกี่ยวกับการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เป็นรากฐานของศาลรัฐธรรมนูญ คือ หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญและหลักนิติรัฐ

เมื่อรัฐธรรมนูญได้รับการยอมรับว่าเป็นกฎหมายที่มีลำดับชั้นสูงสุด เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่ใช้ในการจัดระเบียบการปกครองประเทศ ก่อตั้งองค์กรต่างๆ และกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเหล่านั้น ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นผู้ก่อตั้งระบบกฎหมายและระบบการเมืองการปกครองของรัฐ บรรดากฎหมายและองค์กรต่างๆ ที่เกิดจากการที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ จึงไม่สามารถใช้อำนาจให้ขัดกับรัฐธรรมนูญได้ ที่เรียกว่า “ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ” และเมื่อพิจารณาในแง่การปกครองโดยหลักนิติรัฐ ซึ่งเป็นรัฐที่จำกัดตัวเองภายใต้กฎหมาย กล่าวคือ รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการใดๆ ต้องชอบด้วยกฎหมาย การที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการใดๆ ต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีลำดับชั้นสูงสุด บรรดากฎหมายที่ให้อำนาจแก่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ย่อมที่จะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญด้วย ดังนั้น รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องผูกพันตนภายใต้กฎหมายที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญด้วย หากรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการตามกฎหมายแต่กฎหมายที่ให้อำนาจรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ต้องถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นโมฆะ

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่ารัฐที่มีการปกครองโดยหลักนิติรัฐ รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องจำกัดตัวเองอยู่ภายใต้กฎหมาย ซึ่งกฎหมายนั้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด ดังนั้นเพื่อที่จะดำรงไว้ซึ่งความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ จึงมีแนวความคิดสร้างระบบควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยจำเป็นที่จะต้องมีการขึ้นมามีอำนาจหน้าที่คุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งรูปแบบขององค์กรเหล่านั้นแตกต่างกันไปในแต่ละรัฐ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระบบกฎหมายและระบบการเมืองของแต่ละรัฐ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญถือเป็นองค์กรหนึ่งที่เกิดขึ้นเพื่อทำหน้าที่คุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดยในหัวข้อนี้จะขอศึกษาตั้งแต่ หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ทฤษฎีรองรับความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ผลของความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ รูปแบบการคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ จนถึงการคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญโดยองค์กรต่างๆ จากนั้นจะศึกษาถึงหลักนิติรัฐกับศาลรัฐธรรมนูญ ความสัมพันธ์ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับองค์กรอื่นๆ และเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ ตามลำดับ

2.1.1 หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

ในรัฐเสรีประชาธิปไตยที่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร รัฐธรรมนูญได้รับการยอมรับว่าเป็นกฎหมายที่มีลำดับชั้นสูงสุด เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่ใช้ในการจัดระเบียบการปกครองประเทศ ก่อตั้งองค์กรต่างๆ และกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเหล่านั้น เมื่อ

รัฐธรรมนูญเป็นผู้ก่อตั้งระบบกฎหมายและระบบการเมืองการปกครองของรัฐ บรรดากฎหมายและองค์กรต่างๆ ที่เกิดจากการที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ จึงไม่สามารถใช้อำนาจให้ขัดกับรัฐธรรมนูญได้ กล่าวคือ เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีลำดับชั้นสูงสุดในระบบกฎหมาย (Supremacy of Law) กฎหมายที่มีลำดับชั้นต่ำกว่าจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้¹ ซึ่งมีผลทำให้องค์กรของรัฐทุกองค์กร โดยเฉพาะองค์กรนิติบัญญัติไม่อาจจะออกกฎหมายมาละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนได้ โดยปราศจากอำนาจที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ หากกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญย่อมเป็นอันใช้บังคับมิได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม การที่จะอธิบายว่าเพราะเหตุใดรัฐธรรมนูญจึงถือเป็นกฎหมายสูงสุดนั้น จำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ตลอดจนแนวคิดของนักปรัชญาเมธีต่างๆ โดยในหัวข้อต่อไปจะศึกษาถึง ทฤษฎีที่รองรับหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เพื่อที่จะได้ทราบว่าเพราะเหตุใดรัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศที่กำหนดแบบแผนกระบวนการบริหาร ประเทศและเป็นแม่บทกฎหมายทั้งปวงของประเทศ

(1) ทฤษฎีบริสุทธิ์แห่งกฎหมาย

ทฤษฎีนี้เป็นทฤษฎีที่อธิบายโดยหลักตรรกศาสตร์ตามทฤษฎีบริสุทธิ์แห่งกฎหมาย (The Pure Theory of Law) โดย Kelsen ได้อธิบายว่า การพิจารณาลำดับศักดิ์ของกฎหมายว่ากฎหมายใดมีศักดิ์สูงกว่านั้น จะต้องพิจารณาจากความสัมพันธ์ของกฎเกณฑ์ 2 ชนิด คือ กฎเกณฑ์ที่ให้อำนาจออกกฎเกณฑ์อื่น และกฎเกณฑ์ที่ออกตามอำนาจของกฎเกณฑ์อื่น หรือกฎเกณฑ์ที่ออกโดยอาศัยอำนาจที่ได้รับมาจากกฎเกณฑ์ที่ให้อำนาจในการออกกฎเกณฑ์อื่น²

การพิจารณาลำดับศักดิ์ของกฎหมายตามทฤษฎีของ Kelsen นี้ เป็นการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ของกฎเกณฑ์ที่ให้อำนาจในการออกกฎเกณฑ์อื่นกับกฎเกณฑ์ที่ออกตามอำนาจของกฎเกณฑ์อื่น เขาเชื่อว่า กฎเกณฑ์ทุกกรณีจะเป็นกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายซึ่งจะออกได้ละมีผลบังคับเป็นกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายได้ก็ต่อเมื่อมีกฎเกณฑ์ที่เหนือกว่าให้อำนาจไว้ ดังนั้น ถ้าวิเคราะห์โดยทฤษฎีบริสุทธิ์แห่งกฎหมายที่ว่า กฎเกณฑ์ที่ให้อำนาจในการออกกฎเกณฑ์อื่นย่อมสูงกว่ากฎเกณฑ์ที่ออกโดยอาศัยอำนาจที่รับมาดังกล่าวแล้ว รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรจะมีลักษณะเป็นกฎหมายที่มีลักษณะพิเศษกว่ากฎหมายอื่น ๆ ตรงที่มีศักดิ์และฐานะสูงกว่ากฎหมายอื่นทั้งหมด เพราะรัฐธรรมนูญจะกำหนดองค์กร กระบวนการ และรูปแบบของกฎหมายอื่น ๆ ในระบบกฎหมายทั้งหมด

เมื่อพิจารณาตามทฤษฎีของ Kelsen แล้วจะเห็นได้ว่ากฎหมายที่ออกมานั้น จะต้องอาศัยอำนาจของกฎเกณฑ์ที่ให้อำนาจในการออกกฎเกณฑ์อื่น จึงมีข้อพิจารณาว่ารัฐธรรมนูญนั้นออกโดยอาศัยอำนาจจากกฎเกณฑ์ใด กรณีเช่นนี้สามารถอธิบายได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้น จะออกโดยอาศัยอำนาจของรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านั้นซึ่งให้อำนาจไว้ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงมีฐานะหรือศักดิ์ที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน เช่นนี้ก็จะเกิดปัญหาตามมาอีก คือ แล้วรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่สุดมาจากที่ใด มีกฎเกณฑ์ใดให้อำนาจในการออกรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่สุดไว้ เช่นนี้ก็สามารถอธิบายที่สุดมาจากที่ใด มีกฎเกณฑ์ใดให้อำนาจในการออกรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่สุดไว้ เช่นนี้ก็สามารถอธิบายได้โดยจะกลับเข้าไปสู่ทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ Kelsen ได้อธิบายว่า สมมติให้มี

¹ สุริยา ปานแป้น, คู่มือสอบกฎหมายรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554, หน้า 18

² เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555, หน้า 138

กฎเกณฑ์พื้นฐานขึ้นมาเรียกว่า Grund norm เป็นกฎเกณฑ์ขั้นพื้นฐานที่ให้อำนาจในการออก รัฐธรรมนูญฉบับแรก ดังนั้น Grund norm จึงมีศักดิ์ที่สูงกว่ารัฐธรรมนูญ

กฎเกณฑ์พื้นฐานนั้นแสดงออกให้เห็นปรากฏการณ์หลายรูปแบบทั้งตัว รัฐธรรมนูญด้วย โดยความสัมพันธ์ของกฎเกณฑ์ในลำดับต่าง ๆ กันนั้นมีลักษณะเป็นแบบห่วงโซ่ที่ สัมพันธ์กัน กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ใช้บังคับเป็นกฎหมายนั้นจึงมีความสมบูรณ์ต่อเนื่องเป็นลูกโซ่ไปจนถึง รัฐธรรมนูญซึ่งถือเป็นกฎเกณฑ์ขั้นมูลฐาน ซึ่ง Kelsen เรียกว่า “The concept of chain of validity” ตามทฤษฎีกฎหมายบริสุทธิ์ของ Kelsen นั้นเป็นเสมือนระบบแห่งบรรทัดฐานซึ่งความ สมบูรณ์ของกฎหมายได้มาจากกฎเกณฑ์ขั้นมูลฐาน การที่จะพิสูจน์ว่ากฎเกณฑ์ใดเป็นกฎหมายหรือไม่ หลักสำคัญอยู่ที่การพิจารณาว่ากฎเกณฑ์นั้นตราหรือบัญญัติขึ้นมาโดยมีกฎเกณฑ์อื่นที่เหมือนกว่าให้ อำนาจหรือไม่ ตัวอย่างเช่น ข้อบัญญัติห้ามสูบบุหรี่บนรถประจำทาง ย่อมถือเป็นกฎหมายที่สมบูรณ์ เพราะบัญญัติขึ้นโดยอาศัยอำนาจจากกฎกระทรวง ซึ่งเป็นกฎหมายลูกบทที่มีความสมบูรณ์ตาม อำนาจที่ได้รับจากกฎหมายลำดับสูงขึ้นไปเป็นทอด ๆ คือ พระราชกฤษฎีกาพระราชบัญญัติ และจน ชั้นที่สุดคือ รัฐธรรมนูญ³

(2) ทฤษฎีสัญญาประชาคม

แนวความคิดเรื่องในเรื่องทฤษฎีสัญญาประชาคมนั้นถือได้ว่ามีรากฐานมาจาก แนวความคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติที่ว่าปรัชญาของกฎหมายตั้งอยู่บนความมีเหตุผลตาม ธรรมชาติของมนุษย์⁴ และเชื่อว่ามนุษย์ทุกคนมีคุณค่า จึงเป็นที่มาของแนวความคิดปัจเจกชนนิยม อย่างไม่จำกัดตาม แนวความคิดดังกล่าวไม่ได้สอนให้คนเห็นแก่ตัว แต่สอนให้ยอมรับว่าแม้มนุษย์จะมีความ เป็นอิสระ แต่เมื่อมนุษย์มาอยู่ร่วมกัน มนุษย์ทุกคนต่างก็ต้องยอมเสียสละอิสระและประโยชน์ ส่วนตัวบ้างเพื่อให้สังคมดำรงอยู่ได้ โดยแสดงเจตน์จำนงที่จะผูกพันตนเองภายใต้ข้อตกลง ที่มีลักษณะ เป็นกฎเกณฑ์ในการปกครองสังคมนั้นๆ ทั้งนี้ก็เพื่อให้สังคมดำรงอยู่ได้ ซึ่งการกระทำดังกล่าวนี้มี ลักษณะเป็นสัญญาประชาคม เนื่องจากการที่สมาชิกทุกคนในสังคมตกลงร่วมกันสร้างขึ้นเป็น กฎเกณฑ์ในการปกครองสังคมนั้น ๆ ว่าจะเป็นไปได้ในรูปแบบใด ซึ่งทฤษฎีสัญญาประชาคมนี้อธิบาย เป็นทฤษฎีที่รองรับความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากในทางทฤษฎีรัฐธรรมนูญถือเป็น สัญญาประชาคม (Social Contract)⁵ เนื่องจากการที่สมาชิกในสังคมทุกคนตกลงกันสร้างขึ้นเพื่อเป็น กฎเกณฑ์ในการปกครองสังคมนั้นๆ เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นกฎเกณฑ์ที่สมาชิกทุกคนในสังคมร่วมกัน สร้างขึ้นเพื่อเป็นกฎเกณฑ์ในการปกครองสังคม รัฐธรรมนูญจึงอยู่เหนือทุกส่วนของสังคมนั้น ไม่ว่าจะ เป็นผู้ปกครองหรือผู้ใต้ปกครอง ทุกฝ่ายจะต้องให้ความเคารพต่อรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นสัญลักษณ์ แห่งอุดมการณ์ทางการเมือง⁶

แนวความคิดสัญญาประชาคมนี้นักคิดที่เสนอแนวความคิดนี้หลายคนแต่ที่สำคัญและมีอิทธิพลได้แก่ ทฤษฎีสัญญาประชาคมของโทมัส ฮอบส์ และทฤษฎีสัญญาประชาคมของ รัสโซ ดังนี้

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 139

⁴ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติพันธกิจตามรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546, หน้า 25

⁵ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเรื่องศาลรัฐธรรมนูญ, 2549.

⁶ ณัฐกร วิทิตานนท์, หลักรัฐธรรมนูญเบื้องต้น, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553, หน้า 24

(ก) ทฤษฎีสัญญาประชาคมของโทมัส ฮอบส์⁷

ทฤษฎีสัญญาประชาคมของโทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes) โดยฮอบส์ เสนอว่าด้วยเหตุที่มนุษย์เห็นแก่ตัวและโหดร้าย มีการต่อสู้กันตลอดเวลา ทำให้เกิดการขัดแย้งกันและต้องการให้มีผู้ตัดสินและคุ้มครอง บุคคลแต่ละคนจึงยอมสละประโยชน์ตามธรรมชาติของตนเสียแล้ว มาร่วมทำสัญญาเข้ากันเป็นสังคมเพื่ออยู่ร่วมกันอย่างสันติ สังคมจึงเป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นไม่ใช่สิ่งที่มีมาตามธรรมชาติ โดยต่างคนก็ทำสัญญายอมสละเสรีภาพเพื่อความสงบไม่ต้องต่อสู้กัน และยอมสละสิทธิทั้งปวงที่มีอยู่ตามธรรมชาติให้แก่ผู้หนึ่งซึ่งเป็นผู้ปกครองโดย “บุคคลที่ร่วมกันทำสัญญา” นั้นหาได้ทำขึ้นเพราะความคิดในทางจริยธรรมไม่ แต่หากทำขึ้นเพราะความเห็นแก่ตัว เห็นว่า ผู้ปกครองนั้นจะสามารถคุ้มครองป้องกันตนได้ ดังนั้น ผู้ปกครองจึงมีอำนาจเด็ดขาดสำหรับคอยควบคุมดูแลและบังคับ ตลอดจนลงโทษคนทั้งปวงเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยอย่างเต็มที่ภายใต้สังคมที่สงบสุขไม่ต้องระแวงภัยต่อสู้กัน เมื่อคนทำสัญญากันเช่นนี้คนแต่ละคนจึงต้องเคารพสัญญานั้น และต้องเคารพผู้ปกครองที่ตนมอบอำนาจให้ไป และอำนาจทางการเมืองต้องรวมอยู่ในมือของผู้ที่คุมอธิปไตยของรัฐ ซึ่งฮอบส์เองนิยมกษัตริย์ยิ่งกว่าบุคคลอื่น โดยต้องคุมอำนาจไว้อย่างสมบูรณ์ภายใต้สิทธิราชย์ แต่ถึงจะเป็นคณะบุคคลก็ต้องมีเสียงออกมอย่างสิทธิขาดเป็นเอกฉันท์ ดังนั้น กฎหมายที่ออกมานั้นก็ย่อมถือได้ว่ายุติธรรมเสมอ เพราะผู้ที่คุมอำนาจนั้นคือผู้ที่นิยามคำว่า ผิดถูก ชั่วดี ยุติธรรม อยู่ยุติธรรม ประชาชนมีหน้าที่เพียงยอมรับว่าสิ่งซึ่งผู้มีอำนาจยื่นให้ย่อมเหมาะสมและยุติธรรมแล้ว เว้นเสียแต่การยอมรับดังกล่าวจักเป็นอันตรายต่อชีวิตของตน ประชาชนจึงควรที่จะขัดขืน เหตุที่ต้องยอมรับนั้นก็เนื่องมาจากต้องการให้อำนาจนั้นปกป้องตนให้พ้นภัย

(ข) ทฤษฎีสัญญาประชาคมของรูสโซ

รูสโซเห็นว่า การที่มนุษย์ยินยอมมารวมเป็นสังคมนั้น ก่อให้เกิดสัญญาประชาคมขึ้น สัญญานี้เป็นสัญญาที่สมาชิกแต่ละคนทำสัญญากับคนอื่น ๆ ทุกคนว่า “เราทุกคนจะยอมมอบร่างกายและอำนาจทุกอย่างที่มีอยู่ร่วมกันภายใต้อำนาจสูงสุดของเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคม และเราก็จะได้รับส่วนในฐานะที่เป็นสมาชิกที่แยกจากกันมิได้ของส่วนรวม ผู้เข้าร่วมแต่ละคนรวมกับทุกคนไม่ใช่กับใครคนใดคนหนึ่ง โดยนัยนี้ เขาผู้นั้นไม่ต้องเชื่อฟังใครนอกจากตัวเอง และยังคงมีเสรีภาพเหมือนเมื่อก่อน” รัฐอธิปัตย์ของรูสโซจึงได้แก่ เจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชนทั้งมวล (volonte generale) อันเป็นเจตนารมณ์ของสังคมไม่ใช่ของปัจเจกชนแต่ละคน ซึ่งเป็นสิ่งที่ละเมิดมิได้ ลบล้างมิได้ โอนมิได้ แบ่งแยกมิได้ และสิ้นสูญเสื่อมคลายและรูสโซเห็นว่า ต้องแยกเจตนารมณ์ร่วมกันออกจากเจตนารมณ์เอกฉันท์ (volonte unanime) เพราะเป็นไปได้ที่ทุกคนจะเห็นตรงกันหมด แต่เราต้องให้ความสำคัญกับทุกเสียง เพียงแต่ว่าเสียงข้างมากย่อมแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ร่วมกันอย่างแท้จริง ดังนั้น เจตนารมณ์ร่วมกันนี้จึงอาจแตกต่างจากประโยชน์ส่วนบุคคลของสมาชิกแต่ละคนได้ แต่เป็นเจตนารมณ์สูงสุด⁸

ตามแนวความคิดของรูสโซ ผู้ปกครองที่แท้จริงก็คือผู้อยู่ใต้การปกครองนั่นเอง โดยผ่านมาในรูปของเจตจำนงทั่วไป คือ General Will ซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงออกถึงความคิดเห็น

⁷ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555, หน้า 141

⁸ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติพันธกิจตามรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546, หน้า 25

และความต้องการของส่วนรวม กฎหมายทั้งหลายทั้งปวงก็คือการแสดงออกซึ่งเจตจำนงทั่วไปนั่นเอง โดยที่ทุกคนย่อมมีส่วนร่วมในการก่อให้เกิดและแสดงออกซึ่งเจตจำนงทั่วไป ดังนั้น การยอมสละเสรีภาพตามธรรมชาติอันไม่มีจำกัด และยอมอยู่ร่วมกันโดยมีเสรีภาพอันจำกัดตามกฎหมายก็คือ การปฏิบัติตามข้อบังคับที่ตนเองได้มีส่วนตั้งขึ้นนั่นเอง⁹

(3) ทฤษฎีก่อตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมืองของซีเอเยส์

ซีเอเยส์ (Sieyes) ได้ตั้งทฤษฎีที่เรียกว่า ทฤษฎีก่อตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมือง โดยกล่าวว่าสังคมทุกสังคมจะมีอำนาจอยู่อำนาจหนึ่งซึ่งเรียกว่า อำนาจในการก่อตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมือง¹⁰ (Pouvoir Constituant) กล่าวคือ ในระหว่างที่สังคมยังไม่ได้ตกลงกันว่าจะมีการปกครองกันอย่างไรก็จะมีอำนาจอยู่อำนาจหนึ่งคือ อำนาจว่าจะปกครองสังคมให้เป็นอย่างไร ก่อตั้งองค์กรอย่างไรหรือจะมีการตัดสินใจอย่างไร ซึ่งถือเป็นการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองขึ้นมา อำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองจะเป็นอำนาจที่ก่อตั้งองค์กรทั้งหลายขึ้นมา เช่น ประมุขของรัฐ องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรที่ใช้กฎหมาย องค์กรชี้ขาดข้อพิพาท องค์กรที่ถูกก่อตั้งขึ้นนี้จะอยู่ภายใต้อำนาจที่ก่อตั้ง เนื่องจากองค์กรเหล่านี้ถูกก่อตั้งโดยอำนาจในการตั้งองค์กรทางการเมือง องค์กรที่ถูกก่อตั้งขึ้นนี้จึงเรียกว่า องค์กรหรืออำนาจที่ถูกก่อตั้ง (Pouvoir Constitue)

อำนาจก่อตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมืองนั้นแสดงออกมาโดยผ่านทางรัฐธรรมนูญ เป็นอำนาจที่ให้กำเนิดรัฐธรรมนูญขึ้น เป็นที่มาโดยตรงของกฎหมาย เมื่อมีรัฐธรรมนูญแล้วรัฐธรรมนูญนั้นย่อมก่อตั้งระบบกฎหมายขึ้นทั้งระบบและก่อตั้งองค์กรทั้งหลายในการใช้อำนาจการเมืองการปกครอง อันมีผลให้รัฐธรรมนูญอยู่นอกกฎหมายอื่น ๆ ทั้งหมด และองค์กรอื่นที่ถูกก่อตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นอย่างองค์กรฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ หรือตุลาการ องค์กรเหล่านี้ต่างเป็นเพียงองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจมาจากรัฐธรรมนูญจึงต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ดังนี้อำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองจึงถูกเรียกในอีกชื่อหนึ่งว่า “อำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ”

อำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองสูงสุดนี้เป็นอำนาจสูงสุดที่มีอยู่ก่อนรัฐธรรมนูญ และได้แสดงออกมาโดยผ่านรัฐธรรมนูญ อำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองสูงสุดนี้ไม่ใช่สิ่งเดียวกับอำนาจอธิปไตย เพราะอำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองนี้เป็นสิ่งที่อยู่เหนือรัฐและมีอยู่ได้ทั้ง ๆ ที่ไม่มีรัฐและสามารถมาจากนอกรัฐได้ เช่น ประเทศอังกฤษออกรัฐธรรมนูญให้กับประเทศอาณานิคมของตน แต่อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจที่มีอยู่ภายในรัฐ เมื่อพิจารณาถึงระบอบการเมืองประเทศต่าง ๆ จะมีการกำเนิดของอำนาจนี้ต่างกันและนำไปสู่ระบอบการปกครองที่ต่างกัน เช่น ในประเทศฝรั่งเศสเดิมการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ต่อมาในปี 1789 เกิดการปฏิวัติ ซึ่งในทางทฤษฎีถือว่าเป็นการปฏิวัติโดยประชาชน และในทางกฎหมายถือว่าระบบกฎหมายถูกล้มเลิกทั้งหมด เพราะฉะนั้นในช่วงเวลาดังกล่าวจึงไม่มีระบบกฎหมายใด ๆ ทั้งสิ้น การปกครองจึงปกครองด้วยอำนาจบังคับตามความเป็นจริง สภาพนี้จะหายไปเมื่อประชาชนได้กำหนดก่อตั้งระบบกฎหมายใหม่ซึ่งทำได้ด้วยการออกรัฐธรรมนูญ เมื่อประชาชนตัดสินใจออกรัฐธรรมนูญมาก่อตั้งองค์กรทางการเมืองและระบบกฎหมาย ซึ่งก็คืออำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองสูงสุดในการออกรัฐธรรมนูญเพื่อก่อตั้งองค์กรทางการเมืองทั้งหลายขึ้น ประชาชนจึงเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองซึ่ง

⁹ ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550, หน้า 13

¹⁰ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติพันธกิจตามรัฐธรรมนูญ, หน้า 16

นำไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้อำนาจในการก่อตั้งองค์กรสูงสุดยังสามารถเกิดได้จากการประกาศเอกราชด้วยตัวเอง เช่น อเมริกา การปลดปล่อยเมืองขึ้นโดยเจ้าอาณานิคมเดิม

จากการที่รัฐธรรมนูญก่อให้เกิดองค์กรนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการขึ้นมาที่เรียกว่าเป็นอำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองสูงสุดนั้น ได้ก่อให้เกิดผลตามมาในระบบกฎหมายคือ ลำดับชั้นของกฎหมาย ทำให้กฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่าจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญมิได้ ดังนั้น องค์กรที่ถูกก่อตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ คือ องค์กรนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ จะไปแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ได้ เนื่องจากเป็นองค์กรที่ถูกก่อตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เมื่อจะมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญก็ต้องหาองค์กรที่มีอำนาจอยู่เหนือรัฐธรรมนูญ ซึ่งก็คืออำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองสูงสุด โดยจะเป็นอำนาจที่ต่อเนื่องมาเป็นอำนาจในการแก้ไขรัฐธรรมนูญทำให้มีอำนาจขึ้นคือ อำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองสูงสุดดั้งเดิม ซึ่งแท้จริงแล้วก็เป็นสิ่งเดียวกัน แต่ที่ใช้คำนี้เพราะต้องการให้เห็นภาพของอำนาจที่ได้ต่อเนื่องมาจากอำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองสูงสุดนั่นเอง¹¹

ดังนั้น ในทัศนะของซีเอเยส์ กฎหมายจึงมีศักดิ์ (hierarchie) ดังนี้ คือ กฎหมายสูงสุดคือกฎหมายธรรมชาติซึ่งเปลี่ยนแปลงไม่ได้ รองลงมาคือ รัฐธรรมนูญซึ่งชาติเป็นผู้ร่างและแก้ไขโดยใช้อำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง¹² (pouvoir constituant) รองลงมาอีก คือ กฎหมายธรรมดาที่ผู้แทนราษฎรของชาติตราขึ้น โดยอาศัยอำนาจที่ได้รับมอบมาจากรัฐธรรมนูญ (pouvoir constitue)

(4) คำอธิบายเชิงเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญจะพบว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการจัดระเบียบการเมือง การปกครองประเทศ เป็นกฎหมายที่ก่อตั้งและจัดโครงสร้างองค์กรต่างๆ ในประเทศ นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญระบุเรื่องการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยอันก่อให้เกิดดุลยภาพของอำนาจ¹³ เพื่อจำกัดการใช้อำนาจรัฐไม่ให้มีมากเกินไป รวมทั้งรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลด้วย ซึ่งเมื่อรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติในเรื่องการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนไว้แล้ว ดังนั้น จึงแสดงให้เห็นถึงความสำคัญสูงสุดของรัฐธรรมนูญเนื่องจากมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้เป็นองค์อธิปัตย์ในระบอบประชาธิปไตยซึ่งก็คือประชาชน

(5) คำอธิบายเชิงรูปแบบของรัฐธรรมนูญ¹⁴

โดยรูปแบบโดยพิจารณา “ชื่อ” ถ้ากฎหมายใดมีชื่อเรียกว่า “รัฐธรรมนูญ” “ธรรมนูญ” ก็สามารถเข้าใจได้ทันทีเลยว่า กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ การอธิบายความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดยนัยนี้เป็นการอธิบายความเป็นสูงสุดของ

¹¹ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555, หน้า 143 – 144

¹² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน : วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544, หน้า 37

¹³ พูนเพิ่ม กฤษณะวณิช, ผลกระทบต่อหลักกฎหมายมหาชนอันเกิดจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรที่ทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) 2549 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, นิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553, หน้า 17

¹⁴ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555, หน้า 145 – 146

รัฐธรรมนูญอย่างกว้างที่สุดโดยไม่คำนึงถึงว่า รัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่ว่าจะมีที่มาจากประชาชนหรือ การรัฐประหารก็ไม่มี ความแตกต่างกันในสถานะทางกฎหมาย กล่าวคือมีลำดับศักดิ์ทางกฎหมายอยู่ สูงสุดเหมือนกัน ในระบอบประชาธิปไตยต่างยอมรับว่ารัฐธรรมนูญมีความเป็นรัฐธรรมนูญสูงสุดได้นั้น ไม่ใช่เพียงแต่ชื่อเท่านั้นแต่ยังมีหลาย ๆ ปัจจัยที่กล่าวมาข้างต้นที่อธิบายว่าเพราะเหตุใดรัฐธรรมนูญจึง เป็นกฎหมายสูงสุด ในทางกลับกันก็มีรัฐธรรมนูญหรือธรรมนูญที่มีได้มาจากประชาชนแต่มาจากคณะ บุคคลที่เรียกว่า คณะรัฐประหาร คณะปฏิวัติจัดทำขึ้น อันที่จริงรัฐธรรมนูญหรือธรรมนูญเหล่านี้ไม่มี สถานะความเป็นกฎหมายอยู่เลย ถ้าพิจารณาจากหลักการและแนวคิดในระบอบประชาธิปไตย แต่ก็มี การยอมรับจากบางฝ่ายว่า รัฐธรรมนูญหรือธรรมนูญเหล่านี้เป็นกฎหมายและมีลำดับศักดิ์อยู่สูงสุดใน ระบบกฎหมาย โดยถือว่า กฎหมายเป็นคำสั่ง คำบังคับของรัฐสภาธิบดี เมื่อใช้บังคับกับประชาชนได้ ก็ ถือได้ว่าเป็นกฎหมาย การอธิบายดังกล่าวเป็นการยอมรับว่ารัฐธรรมนูญหรือธรรมนูญเหล่านี้เป็น กฎหมายและไปสอดคล้องกับทฤษฎีความมีประสิทธิภาพของเคลเซน ส่วนความเป็นกฎหมายสูงสุด ของรัฐธรรมนูญหรือธรรมนูญเหล่านี้ก็มีเพียงแต่ชื่อหรือรูปแบบที่เรียกว่า รัฐธรรมนูญหรือธรรมนูญ เท่านั้น

2.1.1.1 ผลของความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

การที่รัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมายที่มีลำดับชั้นสูงสุดในประเทศ รัฐธรรมนูญจึง ถือเป็นกฎหมายสูงสุด ซึ่งการที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดนั้น ทำให้เกิดผลตามมาดังต่อไปนี้ กฎหมายจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ และการแก้ไขรัฐธรรมนูญทำได้ยากกว่ากฎหมายอื่น

(1) กฎหมายจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้

เมื่อรัฐธรรมนูญมีสถานะเหนือกฎหมายทั้งปวงในรัฐ กฎหมายอื่นไม่ว่าจะ มีมาก่อนหรือหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้ว จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ ซึ่งหลักการ นี้ก่อให้เกิดหลักการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย กล่าวคือ บรรดาบทบัญญัติ กฎหมายทั้งปวงจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ถ้าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญก็จะเป็นโมฆะ เมื่อพิจารณาถึงลำดับชั้นของกฎหมาย (Hierarchy of Law) รัฐธรรมนูญ มีสถานะเหนือกฎหมายทั้งปวงที่เป็นกฎหมายภายใน กฎหมายทั้งปวงไม่ว่ามีมาก่อนหรือหลังจากการ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้วจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ หากยอมให้กฎหมายอื่นที่ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญใช้บังคับได้ เท่ากับเป็นการขยายอำนาจให้กับฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นอันตรายต่อประชาชน หากฝ่ายนิติบัญญัติสามารถออกกฎหมายได้ตามอำเภอใจ

อย่างไรก็ตาม การที่จะทราบว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ จำเป็นที่จะต้องมีการชี้แจงมาเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยว่า กฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หากกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กฎหมายนั้นก็ไม่สามารถใช้บังคับได้ ซึ่งในเรื่องนี้จะได้ กล่าวต่อไป ในหัวข้อ รูปแบบการคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

(2) การแก้ไขรัฐธรรมนูญทำได้ยากกว่ากฎหมายอื่น

เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เพื่อให้รัฐธรรมนูญมี ความศักดิ์สิทธิ์ สัมกับมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ กระบวนการในการแก้ไขรัฐธรรมนูญจึงควรมี

เงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่ยากกว่าการแก้ไขกฎหมายอื่น หากรัฐธรรมนูญแก้ไขได้ง่ายเช่นเดียวกับกฎหมายอื่น จะทำให้รัฐธรรมนูญถูกแก้ไขได้ง่าย ซึ่งจะทำให้รัฐธรรมนูญไม่ได้มีความเป็นกฎหมายสูงสุดอย่างแท้จริง ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงต้องบัญญัติถึงวิธีการและกระบวนการในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญไว้เป็นพิเศษแตกต่างจากกฎหมายทั่วไป¹⁵

ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญจะมีได้ก็แต่เฉพาะในประเทศที่ใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเท่านั้น ส่วนในประเทศที่รัฐธรรมนูญจารีตประเพณีหรือรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร กฎหมายทุกฉบับมีความเท่าเทียมกันไม่เว้นแม้รัฐธรรมนูญ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีหรือรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร จึงสามารถกระทำได้โดยกฎหมายอื่น ดังนั้น ในประเทศที่ไม่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรจึงไม่มีหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ แต่ในประเทศที่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรจะยึดถือหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น กฎหมายที่มีลำดับชั้นต่ำกว่ารัฐธรรมนูญไม่สามารถขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ และกฎหมายที่มีลำดับชั้นต่ำกว่าไม่สามารถแก้ไขกฎหมายลำดับชั้นที่สูงกว่าได้ ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงไม่สามารถแก้ไขโดยพระราชบัญญัติได้ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องมียุติบัญญัติและกระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วยวิธีการพิเศษแตกต่างจากการแก้ไขกฎหมายอื่นๆ ซึ่งโดยหลักแล้วการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จะต้องทำโดยร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งเป็นกฎหมายลำดับเดียวกันกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีใช้การแก้ไขเพิ่มเติมโดยร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีลำดับชั้นที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ

โดยทั่วไปรัฐธรรมนูญจะกำหนดถึงองค์กรและวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีที่ไม่มีการกำหนดองค์กรและวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเอาไว้จำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงที่มาของอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจที่ต่อเนื่องมาจากอำนาจในการก่อตั้งองค์กรสูงสุด (Pouvoir Constituant) ซึ่งอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเรียกว่า “อำนาจในการเปลี่ยนแปลงองค์กรที่ได้รับมอบมาจากอำนาจในการก่อตั้งองค์กร” (Pouvoir Constituant Derive) ดังนั้น อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงเป็นอำนาจที่สูงกว่าอำนาจขององค์กรที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจใช้อำนาจและวิธีการเดียวกับการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายอื่นได้ แต่จะต้องมียุติบัญญัติและกระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้เป็นพิเศษ¹⁶

(3) มีความจำเป็นในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด กฎหมายอื่นจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย เพื่อให้กฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือให้กฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

¹⁵ ญัตติกกร วิฑิตานนท์. หลักรัฐธรรมนูญเบื้องต้น. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553, หน้า 31

¹⁶ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555, หน้า 152

ไม่อาจใช้บังคับได้ ซึ่งการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายนั้น จำเป็นที่จะต้องมีการคัดค้านมา เพื่อทำหน้าที่คุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดยการวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ อย่างไรก็ตาม การคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญนั้น นอกจากจะมีการตั้งองค์กรขึ้นมาทำหน้าที่คุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญแล้ว ในรัฐธรรมนูญเองก็สามารถสร้างกลไกขึ้นมาคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งจะได้กล่าวโดยละเอียดในหัวข้อ การคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญต่อไป

2.1.1.2 การคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ผลที่ตามมาคือบรรดาบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ ดังนั้น จำเป็นที่จะต้องมีการคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ จำเป็นที่จะต้องมีการคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งการคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญนั้น จะทำให้เกิดความมั่นคงต่อหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

การคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญนั้น สามารถแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ ได้แก่ การคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญโดยกลไกในรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบไปด้วย การทำให้รัฐธรรมนูญแก้ไขยาก การให้สิทธิในการต่อต้าน และการแบ่งแยกอำนาจ นอกจากนั้น หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญได้นำมาสู่แนวคิดในการสร้างระบบควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นกฎหมายสูงสุด และให้ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่มีสถานะเหนือกฎหมายใด ๆ นั้นเกิดผลได้จริง ทั้งนี้ โดยการกำหนดให้มีองค์กรที่มีหน้าที่ควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญขึ้น ซึ่งในแต่ละประเทศก็จะมอบอำนาจในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติไว้ในองค์กรที่แตกต่างกันไป แล้วแต่ระบบการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญในประเทศนั้น ๆ ยกตัวอย่างเช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้ศาลยุติธรรมทุกศาลมีอำนาจในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ ซึ่งตรงกันข้ามกับในระบบที่ใช้อยู่ในประเทศ ออสเตรเลีย และประเทศฝรั่งเศส ที่กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญและคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามลำดับ เป็นองค์กรพิเศษขององค์กรเดียวที่มีอำนาจในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญเช่นนี้เป็นต้น โดยในหัวข้อนี้ จะขอศึกษาถึง การคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญโดยกลไกในรัฐธรรมนูญ และการคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญโดยองค์กรต่างๆ ดังนี้

(1) การคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญโดยกลไกในรัฐธรรมนูญ

ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงการคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญโดยกลไกในรัฐธรรมนูญ ดังนี้

(ก) การทำให้รัฐธรรมนูญแก้ไขยาก

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่ก่อตั้งอำนาจรัฐ แบ่งแยกอำนาจรัฐ และจำกัดขอบเขตของอำนาจรัฐ รวมทั้งกำหนดภาระหน้าที่ขององค์กรที่ใช้อำนาจรัฐทั้งหลาย ดังนั้น การกึ่งและการกระทำของอำนาจรัฐทั้งหลาย จึงมีพื้นฐานและอยู่ในขอบเขตของรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติของ

กฎหมายที่บัญญัติโดยองค์กรซึ่งใช้อำนาจรัฐล้วนมีพื้นฐานและอยู่ในขอบเขตของรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญจึงเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่มีความสำคัญกว่าบทบัญญัติของกฎหมายอื่นๆ และด้วยเหตุนี้การแก้ไขรัฐธรรมนูญควรจะทำให้แก้ไขได้ยากกว่ากฎหมายอื่นๆ¹⁷ ดังนั้นหากองค์กรนิติบัญญัติสามารถจะแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ง่ายเช่นเดียวกับการแก้ไขกฎหมายทั่วไป ย่อมขัดต่อหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ดังนั้นการแก้ไขรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องแก้ไขได้ยากกว่ากฎหมายอื่น

ซีเอเยส มีความเห็นว่า การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญนั้น ไม่สามารถกระทำได้โดยองค์กรนิติบัญญัติซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนทั่วไป เพราะองค์กรดังกล่าว เป็นองค์กรที่ถูกก่อตั้งจากรัฐธรรมนูญ การที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญตามความเห็นของซีเอเยส จะต้องกระทำโดยองค์กรพิเศษซึ่งเป็นตัวแทนของเสียงข้างมากของชาติ อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญในยุคต่อมาของฝรั่งเศส ได้ยอมให้องค์กรนิติบัญญัติสามารถแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ โดยกำหนดให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญดังกล่าว จะต้องได้รับเสียงข้างมากตามที่กำหนดไว้ เช่น ได้รับเสียง 2 ใน 3 ของสมาชิกวุฒิสภา เป็นต้น หากรัฐธรรมนูญฉบับใดไม่บัญญัติกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้แตกต่างไปจากกฎหมายธรรมดา ย่อมถือว่าไม่มีหลักการคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ¹⁸

(ข) การให้สิทธิในการต่อต้าน

การให้สิทธิในการต่อต้านเป็นสิทธิในการต่อต้านผู้ปกครองที่ปกครองโดยมิชอบ เป็นการต่อต้านการใช้อำนาจที่รุนแรง การใช้อำนาจในลักษณะที่เผด็จการ การคิดล้มล้างรัฐธรรมนูญ ในทางทฤษฎีเห็นว่า วัตถุประสงค์และความผูกพันต่อรัฐธรรมนูญของผู้ปกครองนั้น มีขอบเขตอยู่ที่การยอมรับเชื่อฟังของผู้ที่อยู่ใต้ปกครอง แต่ในทางปฏิบัติมีปัญหาที่จะพิจารณาว่ากรณีการกระทำนั้นเกินขอบเขตที่กำหนดไว้หรือไม่ จะต้องพิจารณาว่าการกระทำนั้นเป็นกรณีที่ปฏิบัติด้วยความรุนแรงจริงๆ จึงจะถือว่าเป็นการกระทำที่ใช้อำนาจเผด็จการโดยผู้ปกครอง ซึ่งกรณีนี้การให้สิทธิในการต่อต้านย่อมสามารถทำได้¹⁹ อย่างไรก็ตามเกิดปัญหาในเรื่องการให้สิทธิต่อต้าน เนื่องจากในทางปฏิบัติการจะอ้างสิทธิในการต่อต้านได้นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับการใช้อำนาจของผู้ปกครองที่ไม่ถูกต้องอย่างชัดเจน ดังนั้นในบางกรณีสิทธิในการต่อต้านอาจใช้ไม่ได้จริง ด้วยเหตุนี้สิทธิในการต่อต้านในรัฐธรรมนูญของประเทศยุโรปจึงแยกออกจากการควบคุมอำนาจที่ถูกกำหนดโดยรัฐธรรมนูญ เพื่อให้สามารถบังคับได้และเพื่อคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญมิให้ผู้ใดใช้อำนาจนอกรัฐธรรมนูญมาล้มล้างหรือทำลายซึ่งความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญได้

(ค) การแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจมีที่มาจากแนวคิดที่ไม่ต้องการให้อำนาจรัฐหรืออำนาจอธิปไตยรวมอยู่ที่บุคคลเดียวหรือกลุ่มเดียว เพราะเมื่ออำนาจอยู่ที่ใคร บุคคลนั้นก็มักจะใช้อำนาจตามอำเภอใจ ส่งผลให้ปัจเจกชนถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพได้ เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการผูกขาด

¹⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544, หน้า 29

¹⁸ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติพันธกิจตามรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546, หน้า 38

¹⁹ พูนเพิ่ม กฤษณะวณิช, ผลกระทบต่อหลักกฎหมายมหาชนอันเกิดจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรที่ทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) 2549 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, นิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553, หน้า 19

การใช้อำนาจโดยบุคคลเดียวหรือกลุ่มเดียว จึงได้เกิดแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจขึ้น โดยมงเตสกีเออ (Montesquieu) ปรัชญาเมธีชาวฝรั่งเศส ได้นำเสนอแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจ โดยเสนอให้มีการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจออกเป็น 3 องค์กร ได้แก่ องค์กรใช้อำนาจนิติบัญญัติ องค์กรใช้อำนาจบริหาร และองค์กรใช้อำนาจตุลาการ²⁰ โดยทั้งสามอำนาจสามารถคานและถ่วงดุลอำนาจกันได้ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ

สำหรับประเทศที่เป็นนิติรัฐนั้น หลักการแบ่งแยกอำนาจถือเป็นกระบวนการที่ทำให้องค์ประกอบของหลักนิติรัฐเป็นรูปธรรมขึ้นมา หลักการแบ่งแยกอำนาจ คือ หลักการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจออกเป็น 3 องค์กร ได้แก่ องค์กรใช้อำนาจนิติบัญญัติ องค์กรใช้อำนาจบริหาร และองค์กรใช้อำนาจตุลาการ โดยหลักการดังกล่าว เป็นหลักการที่มีที่มาจากแนวคิดที่ไม่ต้องการให้อำนาจตกอยู่ในมือของบุคคลเดียวหรือคนกลุ่มเดียว เพราะหากอำนาจในการปกครองอยู่ในมือของบุคคลเดียวหรือคนกลุ่มเดียว ย่อมมีแนวโน้มที่จะมีการใช้อำนาจในทางมิชอบ ใช้อำนาจในลักษณะผูกขาดหรือเผด็จการ ผู้ปกครองอาจใช้อำนาจตามอำเภอใจซึ่งทำให้ประชาชนถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพหรือถูกกดขี่ข่มเหงได้ เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการใช้อำนาจในลักษณะผูกขาด Montesquieu ได้เสนอแนวคิดการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจ (Separation of Powers) โดยแบ่งการใช้อำนาจออกเป็น 3 ลักษณะ ได้แก่ อำนาจในการตรากฎหมาย หรืออำนาจนิติบัญญัติ อำนาจในการดำเนินการบังคับตามกฎหมายให้อำนาจไว้ หรืออำนาจบริหาร และอำนาจควบคุมและตรวจสอบการกระทำต่างๆ หรืออำนาจตุลาการ โดยแต่ละอำนาจจะมีองค์กรใช้อำนาจแยกต่างหากจากกัน โดยฝ่ายนิติบัญญัติ ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารใช้อำนาจบริหาร และฝ่ายตุลาการใช้อำนาจตุลาการ อย่างไรก็ตาม อำนาจทั้งสามอำนาจไม่ได้แบ่งแยกจากกันอย่างเด็ดขาด องค์กรใช้อำนาจแต่ละองค์กร สามารถควบคุมตรวจสอบและยับยั้งการใช้อำนาจซึ่งกันและกันได้ เพื่อให้มีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกัน โดย Montesquieu อธิบายว่า ทุกสิ่งทุกอย่างจะสูญสิ้นไปหมด ถ้าหากบุคคลเดียวกันหรือกลุ่มบุคคลกลุ่มเดียวกันเป็นผู้ใช้อำนาจทั้งสาม และบุคคลใดก็ตามซึ่งมีอำนาจมักจะใช้อำนาจนั้นเกินเลยอยู่เสมอ และใช้อำนาจนั้นจนกว่าจะถึงขีดจำกัดเท่าที่ตนจะใช้อำนาจนั้นได้ ดังนั้น เพื่อมิให้มีการใช้อำนาจเกินขอบเขต จึงต้องทำให้อำนาจหยุดยั้งอำนาจตามวิถีทางของตนเอง หากไม่มีการแบ่งแยกอำนาจแล้ว จะมีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ไม่มีการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกัน ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยหลักแล้วต้องสามารถควบคุม ตรวจสอบ และยับยั้งซึ่งกันและกันได้ เพราะทั้งสามอำนาจมิได้แบ่งแยกจากกันโดยเด็ดขาด การแบ่งแยกอำนาจอาจพิจารณาเป็นระบบ โดยพิจารณาการแบ่งแยกอำนาจในแง่ความแตกต่างตามอำนาจหน้าที่ของรัฐ ซึ่งก่อให้เกิดการแบ่งแยกองค์กรตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน โดยแต่ละองค์กรต้องมีเจ้าหน้าที่ของตนเอง รวมทั้งกำหนดให้องค์กรอื่น ๆ มีส่วนร่วมในกระบวนการแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่อำนาจใดอำนาจหนึ่ง หรือให้มีสิทธิโต้แย้งคัดค้านอำนาจอื่นหรือสิทธิในการควบคุมตรวจสอบในแง่ขององค์กรและตัวเจ้าหน้าที่ จึงทำให้เกิดความสัมพันธ์และการคานอำนาจซึ่งกันและกัน ทำให้ไม่มีอำนาจ

²⁰ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และบรรเจิด สิงคะเนติ, รายงานการวิจัยเรื่องการขัดแย้งระหว่างเขตอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2549, หน้า 37

ใดมีอำนาจเด็ดขาด โดยแต่ละประเทศจะมีขอบเขตความเคร่งครัดที่แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับระบบการปกครอง²¹

รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยทุกรัฐจะบัญญัติให้แยกองค์กรผู้ใช้อำนาจตุลาการออกจากองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติและองค์กรผู้ใช้อำนาจบริหาร²² เพราะไม่ต้องการให้องค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งสององค์กร ซึ่งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางการเมือง เข้ามาก้าวล่วงการใช้อำนาจทางตุลาการ ที่ต้องการความเป็นอิสระ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมสูงสุด หลักการดังกล่าวทำให้ศาลพิพากษาคดีได้โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อม

หลักการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยยังสร้าง หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) ขึ้นมา โดยหลักการนี้มีแนวคิดที่ว่า แม้จะมีการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 องค์กรแล้ว อย่างไรก็ตาม องค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยเหล่านั้นก็ไม่สามารถที่จะใช้อำนาจได้อย่างอิสระ โดยปราศจากการตรวจสอบและถ่วงดุลจากองค์กรผู้ใช้อำนาจอื่นๆ แต่องค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแต่ละองค์กรจะต้องอยู่ภายใต้กลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจกัน เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหารได้ โดยการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ฝ่ายบริหารสามารถตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายนิติบัญญัติได้โดยการยุบสภา²³ นอกจากนี้ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารก็สามารถถูกตรวจสอบโดยฝ่ายตุลาการได้ ขณะเดียวกันฝ่ายตุลาการก็อาจถูกตรวจสอบและถ่วงดุลได้จากกระบวนการสรรหาที่ความเคร่งครัดเป็นพิเศษ เช่น การกำหนดกระบวนการถอดถอนผู้พิพากษาหรือตุลาการระดับสูงออกจากตำแหน่ง ซึ่งรายละเอียดของหลักการแบ่งแยกอำนาจจะขอศึกษาโดยละเอียดต่อไปในหัวข้อ 2.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับหลักการแบ่งแยกอำนาจกับการใช้อำนาจรัฐ

(2) การคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญโดยองค์กรต่างๆ

นอกจากการคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญโดยกลไกในรัฐธรรมนูญอย่างที่กล่าวมาแล้วนั้น ยังมีแนวคิดการคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญโดยองค์กรต่างๆอีก เรียกว่าระบบการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ ซึ่งการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญในประเทศต่าง ๆ นั้น หากพิจารณาจากองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญจะสามารถแยกออกได้เป็น 3 ประเภท ดังนี้

(ก) การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภา²⁴

การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภา เป็นระบบที่ได้รับการยอมรับในประเทศฝรั่งเศสในสมัยสาธารณรัฐที่ 1-3 (ค.ศ. 1789-1946) ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่แนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนของปรัชญาเมธีคนสำคัญ รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) ได้มี

²¹ นางเยาว์ ปัญญา, เขตอำนาจระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับศาลปกครอง, นิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547, หน้า 4

²² ฉานิทธิ สันตะพันธ์, เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ, นิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551, หน้า 16

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17

²⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และนันทชัย เพียรสนอง, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2554, หน้า 135 - 137

อิทธิพลอย่างมากในระบบรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ด้วยเหตุนี้ แนวคิดของรูสโซซึ่งส่งผลต่อระบบควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญในประเทศฝรั่งเศสด้วยเช่นกัน กล่าวคือ ตามแนวคิดของรูสโซ แม้รัฐธรรมนูญมีสถานะสูงสุดซึ่งกฎหมายใดจะขัดกฎหมายใดจะขัดหรือแย้งมิได้ แต่การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา ซึ่งเป็นการแสดงออกของเจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชนโดยองค์การอื่นใดจึงมีอาจจะกระทำได้ นักนิติศาสตร์ได้อธิบายว่า “รัฐสภา” จะเป็นผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยเองว่ากฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ และเมื่อรัฐสภาได้ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแล้วก็ย่อมเป็นการแสดงอยู่ในตัวว่ากฎหมายนั้นไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม ข้ออ้างที่ว่ากฎหมายเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของปวงชนได้ถูกวิจารณ์โดย เกอเร เดอ มัลแบร์ (Carre de Malberg) นักกฎหมายมหาชนชาวฝรั่งเศส กล่าวว่าการใช้อำนาจของรัฐสภากับการใช้อำนาจของประชาชนเป็นสิ่งเดียวกันนั้นไม่ถูกต้อง เพราะอำนาจอธิปไตยในทัศนะของรูสโซนั้นต้องใช้โดยประชาชน แต่รัฐสภาเป็นเพียงผู้แทนที่ประชาชนเลือกขึ้นมา กฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นจึงไม่ใช่กฎหมายที่ประชาชนตราขึ้น ดังนั้น การที่จะให้รัฐสภายินิจฉัยโดยการลงมติในญัตติที่สมาชิกรัฐสภาเสนอว่าร่างกฎหมายใดขัดรัฐธรรมนูญเสียเองก็เท่ากับยอมรับว่ารัฐสภามีอำนาจสูงสุดและจะตรากฎหมายใดให้ขัดรัฐธรรมนูญ (ในสายตาของผู้อื่น) ก็ได้

ด้วยเหตุนี้ ในสาธารณรัฐที่ 4 จึงมีข้อเสนอให้จัดตั้ง “คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ” (Comite Constitutionnel) ขึ้นโดยใช้ประธานาธิบดีและประธานคณะรัฐมนตรี (President du Conseil หรือตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในปัจจุบัน) สามารถขอให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐบัญญัติได้ในกรณีที่มีความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร

ซึ่งหากคณะกรรมการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า จะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการรัฐธรรมนูญก็จะส่งกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติให้ความเห็นชอบแล้วกลับไปให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาอีกครั้ง และถ้ารัฐสภาลงมติว่าเป็นกฎหมายแล้วก็ให้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับรัฐบัญญัติที่รัฐสภาได้ตราขึ้นใหม่ แต่หากคณะกรรมการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากฎหมายนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กฎหมายดังกล่าวก็จะถูกประกาศใช้ทันที ด้วยเหตุนี้ แนวคิดพื้นฐานในการจัดตั้งคณะกรรมการรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสในสาธารณรัฐที่ 4 จึงเป็นไปเพื่อให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความสอดคล้องระหว่างกฎหมายกับรัฐธรรมนูญ และเป็นเครื่องมือในการระงับความขัดแย้งระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามากกว่าที่จะเป็นองค์กรที่มีอำนาจควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ

ต่อมาภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 ในปี ค.ศ. 1958 จึงได้มีการแต่งตั้ง “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” (Conseil Constitutionnel) ขึ้นทำหน้าที่แทนคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ และมีลักษณะเป็นองค์กรพิเศษที่มีอำนาจในการควบคุมร่างกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ

(ข) การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการ²⁵

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 138

การคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญโดยองค์กรตุลาการนี้ คือ การให้องค์กรตุลาการทำหน้าที่วินิจฉัยว่ากฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนุญหรือไม่ เนื่องจากมีแนวคิดว่า องค์กรผู้ใช้อำนาจตุลาการ หรือศาล ซึ่งเป็นผู้ใช้และตีความกฎหมายอยู่แล้ว จึงควรที่จะได้รับอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนุญของกฎหมาย

การให้ศาลเข้าไปควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนุญของกฎหมายนั้น เป็นประเด็นที่มีความขัดแย้งทางความคิดกันอย่างมาก โดยฝ่ายที่เห็นด้วยกับการที่ให้องค์กรตุลาการเข้าไปควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนุญของกฎหมายนั้น มีความเห็นว่า ศาลสามารถทำให้เกิดความมั่นคงต่อหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญได้²⁶ เพราะตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ องค์กรตุลาการเป็นองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อวินิจฉัยคดี ซึ่งรวมถึงการวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนุญด้วย แต่ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยอ้างว่าตามหลักการแบ่งแยกอำนาจฝ่ายตุลาการไม่ได้มีหน้าที่ในการวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนุญ หากฝ่ายตุลาการกระทำการดังกล่าวถือว่าฝ่ายตุลาการเข้าไปใช้อำนาจนิติบัญญัติ เนื่องจากเขาเห็นว่าตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ องค์กรผู้ใช้อำนาจย่อมอยู่ในฐานะที่เท่าเทียมกัน โดยเหตุนี้องค์กรผู้ใช้อำนาจแต่ละองค์กรจึงมีอิสระภายใต้ความเห็นของตนเองในการตีความรัฐธรรมนุญ ความอันตรายที่ให้ศาลเข้ามาควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนุญของกฎหมายคือ การทำให้อำนาจของศาลกลายเป็นการใช้อำนาจทางการเมือง

อย่างไรก็ตาม การคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญโดยองค์กรตุลาการนั้น ต่อมาได้ครอบคลุมถึงอำนาจขององค์กรอื่นที่ไม่มีใช้ศาลอีกด้วย

การควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนุญโดยองค์กรตุลาการนั้น สามารถกระทำได้หลายวิธี โดยอาศัยหลักเกณฑ์ 2 ประการ ได้แก่ แบ่งตามรูปแบบองค์กรผู้ควบคุม และแบ่งตามการจัดระบบบริหารราชการ ดังนี้

เกณฑ์ตามรูปแบบองค์กรผู้ควบคุม

รูปแบบขององค์กรผู้ทำหน้าที่ควบคุมมิให้กฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนุญมีด้วยกัน 2 รูปแบบ ดังนี้

องค์กรควบคุมที่เป็นองค์กรทางการเมือง (Political Control) เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนุญ ซึ่งแยกออกจากภครัฐสภา รัฐบาล และศาล มีการดำรงตำแหน่งโดยวิธีการทางการเมือง เช่น คณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนุญของประเทศฝรั่งเศส

องค์กรควบคุมที่เป็นองค์กรศาล (judicial Control) องค์กรประเภทนี้อาจเป็นศาลยุติธรรม หรืออาจจะเป็นศาลพิเศษที่ตั้งขึ้นมาใหม่ เพื่อทำหน้าที่นี้โดยเฉพาะ เช่น ศาลรัฐธรรมนุญ

เกณฑ์การจัดระบบบริหารราชการ

การแบ่งประเภทของการควบคุมมิให้กฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนุญ โดยอาศัยการจัดระบบบริหารราชการ สามารถแบ่งได้ 2 ระบบ ดังนี้

ระบบกระจายอำนาจ (Decentralized system) ระบบนี้มีประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นต้นแบบ โดยจะกระจายการใช้อำนาจไปให้องค์กรฝ่ายตุลาการในศาลยุติธรรมทุก

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 141

ศาล²⁷ ซึ่งคดีที่เป็นต้นแบบของการให้ศาลยุติธรรมทำหน้าที่ควบคุมกฎหมายมิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญคือ คดี Marbury V. Madison โดยมีแนวคิดที่ว่า เมื่อศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาทั่วไปและเป็นผู้ใช้และตีความกฎหมายอยู่แล้ว จึงควรที่จะกระจายอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย²⁸ แต่แนวความคิดนี้ก็มีข้อโต้แย้งอยู่มาก เพราะถือเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติในทางลบ

ระบบรวมอำนาจ (Centralized judicial review) ระบบนี้เป็นระบบที่ให้องค์กรเฉพาะที่ตั้งขึ้นใหม่เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ประเทศที่ใช้ระบบนี้เป็นครั้งแรก คือ ออสเตรเลีย ระบบนี้มีแนวคิดว่าการให้อำนาจศาลยุติธรรมซึ่งมีหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีทั่วไป มาทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น เป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง เพราะเป็นการก้าวล่วงอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น จึงควรที่จะมีการจัดตั้งองค์กรขึ้นใหม่ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

จากที่กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปการการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการได้ 3 ประเภท ดังนี้

(1) การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญโดยศาลยุติธรรม²⁹

การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญโดยศาลยุติธรรม ได้ถือกำเนิดขึ้นอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกในการตัดสินคดี Marbury v. Madison ของศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1803 ซึ่งศาลสูงสุดได้วางหลักว่า กฎหมายที่ตราขึ้นโดยสภาองเกรสซึ่งมีความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญเป็นโมฆะได้ โดยประธานศาลสูงสุด John Marshall ได้ให้เหตุผลว่า เมื่อศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ ศาลจึงมีอำนาจหน้าที่ในการใช้บังคับกฎหมายแก่กรณีต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งก็เป็นความจำเป็นอยู่เองที่ศาลจะต้องตรวจสอบ ตีความ และวินิจฉัยว่าอะไรคือกฎหมายที่จะนำมาใช้บังคับได้ ดังนั้น หากสงสัยว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ศาลก็มีหน้าที่ที่จะต้องวินิจฉัยชี้ขาดโดยยึดหลักว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่สำคัญที่สุด และกฎหมายที่ขัดรัฐธรรมนูญเป็นโมฆะ เพราะฉะนั้นแล้วการปฏิเสธหลักการดังกล่าวย่อมจะเป็นการทำลายรากฐานของรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร เป็นที่น่าสังเกตว่า การที่ศาลฎีกาได้ตัดสินไว้เช่นนี้ ทั้ง ๆ ที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้ชัดแจ้ง ก็เท่ากับว่า ศาลฎีกาได้ยืนยันและตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ ว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ซึ่งกฎหมายทั่วไปที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติจะขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญไม่ได้ และศาลย่อมเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

สำหรับกระบวนการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญโดยศาลยุติธรรมในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นด้วยเหตุที่ระบบควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญในสหรัฐอเมริกาเป็น

²⁷ พูนเพิ่ม ฤกษ์ฉวีนิช, ผลกระทบต่อหลักกฎหมายมหาชนอันเกิดจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรที่ทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) 2549 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, นิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553, หน้า 23

²⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และนันทชัย เพียรสนอง, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2554, หน้า 144

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 154 - 155

ระบบกระจายอำนาจการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น จึงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรมทุกศาลไม่ว่าจะเป็นศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ หรือศาลฎีกา โดยมีกระบวนการพิจารณาอันเป็นสาระสำคัญ ดังนี้³⁰

ก. ผู้มีสิทธิในการเริ่มคดี ได้แก่ คู่ความหรือผู้มีส่วนได้เสีย

ข. การพิจารณาวินิจฉัยของศาล เมื่อมีการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาล และคู่ความในคดีนั้นหรือผู้มีส่วนได้เสียยกเป็นประเด็นแห่งคดีว่ากฎหมายที่ใช้บังคับคดีนั้นขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือโดยศาลเห็นเอง ศาลยุติธรรมจะต้องวินิจฉัยปัญหาที่ว่า กฎหมายที่ใช้บังคับคดีนั้นขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่เสียก่อน และพิจารณาคดีต่อไปตามคำวินิจฉัยนั้น ทั้งนี้ หากศาลเห็นว่ากฎหมายที่ใช้บังคับคดีขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ศาลก็จะปฏิเสธที่จะใช้บังคับกฎหมายนั้นกับคดีที่นำขึ้นสู่การพิจารณาของศาล หากคำวินิจฉัยไม่เป็นที่พอใจแก่คู่ความในคดีนั้น ก็สามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยนั้นต่อไป และให้ถือเป็นที่สุดโดยคำวินิจฉัยของศาลสูงสุด

ค. ผลของการวินิจฉัย คำวินิจฉัยว่ากฎหมายที่ใช้บังคับคดีใดขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญ ย่อมเป็นอันเสียเปล่าและมีผลย้อนหลังไปตั้งแต่ต้น (retrospective) โดยจะมีผลบังคับระหว่างคู่ความในคดี (inter partes) เท่านั้น

นับตั้งแต่ศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกา ได้วางหลักไว้ในกรณีตัดสินคดี Marbury v. Madison ในปี ค.ศ. 1803 เป็นต้นมา หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรก็ได้รับการรับรองและคุ้มครองอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมเป็นครั้งแรก โดยมีศาลยุติธรรมเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ในเวลาต่อมา

อย่างไรก็ดี กระบวนการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญโดยศาลยุติธรรมมีข้อเสียอยู่สองประการ คือ

ประการที่หนึ่ง ศาลยุติธรรมนั้นเป็นระบบกระจายอำนาจในการตัดสินคดี ศาลยุติธรรม ทุกชั้นศาลสามารถตัดสินได้เองว่ากฎหมายที่ตนต้องใช้บังคับคดีนั้นขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ทำให้การตีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญไม่มีบรรทัดฐานไปในทางเดียวกัน

ประการที่สอง คำพิพากษาของศาลยุติธรรมนั้นไม่ผูกพันบุคคลภายนอกหรือองค์กรอื่น บังคับใช้ได้เฉพาะคู่ความแห่งคดีเท่านั้น ผลของการตีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงทำให้ศาลเพียงแต่ปฏิเสธไม่นำกฎหมายดังกล่าวมาใช้ในคดีดังกล่าวเท่านั้น ไม่ได้ทำให้ตัวกฎหมายที่ขัดรัฐธรรมนูญนั้นสิ้นผลไป หากมีการนำกฎหมายฉบับนั้นไปใช้บังคับในคดีอื่นคู่ความก็ต้องยกขึ้น เป็นข้อต่อสู้ในคดีอื่นนั้นด้วย

(2) การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ

แนวคิดในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญโดยองค์กรพิเศษ องค์กรเดียวได้ถือกำเนิดขึ้นครั้งแรกโดย Hans Kelsen นักปรัชญากฎหมายชาวออสเตรีย ซึ่งเสนอให้มีการจัดตั้งองค์กรพิเศษที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญขึ้นโดยเฉพาะ Kelsen ได้อธิบายว่า การวินิจฉัยว่ากฎหมายใดใช้บังคับมิได้เพราะขัดรัฐธรรมนูญ เป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติในการยกเลิกกฎหมาย เมื่อโดยปกติแล้วกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับย่อมต้องได้รับการ

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 155 -157

เคารพ และปฏิบัติตาม การระงับผลของกฎหมายโดยการวินิจฉัยว่ากฎหมายใช้บังคับมิได้จึงเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติในทางลบ (negative act of legislation) ดังนั้น ศาลพิเศษที่จัดตั้งขึ้นจึงต้องมีรากฐานที่มาจากองค์กรนิติบัญญัติ โดยให้องค์กรนิติบัญญัติมีส่วนในการแต่งตั้ง และเป็นการสมควรที่จะจัดตั้งศาลพิเศษที่มีอำนาจเพิกถอนกฎหมายของรัฐสภาเพื่อให้คำวินิจฉัยนั้นเกิดผลบังคับเป็นการทั่วไป ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญของประเทศออสเตรเลีย ค.ศ. 1920 จึงได้จัดตั้ง “ศาลรัฐธรรมนูญ” เพื่อทำหน้าที่พิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา ซึ่งต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1955 ศาลรัฐธรรมนูญก็ได้รับการบัญญัติรับรองไว้อีกครั้ง ดังจะกล่าวถึงในหัวข้อต่อไปนี้

อย่างไรก็ตาม การที่ให้ศาลรัฐธรรมนูญ เข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัตินั้น มีข้อโต้แย้งกันมาก เนื่องจากการให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้นั้น ถือว่าศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ในประเด็นนี้มีนักกฎหมายรัฐธรรมนูญหลายท่านเห็นด้วยว่า ศาลรัฐธรรมนูญไม่ควรที่จะเข้ามายุ่งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรนิติบัญญัติ เช่น

Carl Schmitt เห็นว่า ควรจะจำกัดขอบเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ³¹ Carl Schmitt ได้ยืนยันว่าการให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายเท่ากับศาลรัฐธรรมนูญนั้นเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในเรื่องที่เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ³²

Maunz เห็นว่า การตรวจสอบดุลพินิจขององค์กรนิติบัญญัตินั้น ศาลรัฐธรรมนูญอาจตรวจสอบได้เฉพาะความชอบด้วยกฎหมายของบทบัญญัตินั้นๆ ศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจที่จะตรวจสอบความชอบด้วยวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้นๆ ได้ เจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติจึงควรจะได้รับผลกระทบกระเทือนจากการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้

ในส่วนตัวไปจะขอกล่าวถึงลักษณะของศาลรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นองค์กรตุลาการ โดยลักษณะสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญก็คือ เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ การใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญจึงมีลักษณะเป็นการกระทำทางตุลาการ³³ ซึ่งการกระทำทางตุลาการมีลักษณะ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง การกระทำทางตุลาการมีลักษณะเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดหรือพิพาททางกฎหมาย หากข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนั้น เป็นข้อพิพาททางการเมือง ข้อพิพาททางเศรษฐกิจ หรือข้อพิพาทส่วนบุคคลที่ไม่เข้าลักษณะเป็นข้อพิพาททางกฎหมายแล้ว องค์กรตุลาการหรือศาลย่อมไม่อาจพิจารณาพิพากษาชี้ขาดข้อพิพาทดังกล่าวได้ เมื่อผ่านเกณฑ์ที่ว่าข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนั้นต้องเป็นข้อพิพาททางกฎหมายแล้วเกณฑ์ที่ศาลจะต้องนำมาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทดังกล่าวย่อมได้แก่ กฎหมาย โดยทั่วไปแล้วการพิพาทกันนั้นจะมีบุคคลสองฝ่ายเป็นคู่ความ การดำเนิน

³¹ สุรพล นิตโกรพจน์ และคณะ, ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติพันธกิจตามรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546, หน้า 53

³² รายงานการวิจัยเรื่องศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ, กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2548, หน้า 104

³³ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, การเปลี่ยนแปลงแนวคำวินิจฉัย และผลผูกพันของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ศึกษากรณีศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาและศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน, กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2550, หน้า 7

กระบวนการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดจึงเป็นการต่อสู้กันระหว่างคู่ความสองฝ่าย โดยศาลเป็นคนกลางในคดี³⁴

ถึงแม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะตัดสินคดีรัฐธรรมนูญ ซึ่งสัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐธรรมนูญก็ไม่ต้องเรียกรัฐธรรมนูญว่าเป็นศาลการเมือง เพราะอาจทำให้เกิดความสับสนเกี่ยวกับเกณฑ์ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะนำมาใช้ในการพิพากษาคดีได้ว่าจะใช้เกณฑ์ทางการเมืองได้หรือไม่ ซึ่งคำตอบก็คือไม่ได้ เพราะศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตุลาการ ไม่ใช่องค์กรทางการเมือง

ประการที่สอง การวินิจฉัยชี้ขาดคดีโดยใช้อำนาจตุลาการจะมีผลผูกพันคู่ความในคดีเป็นเด็ดขาด เมื่อได้พิพากษาคดีแล้ว องค์กรอื่นใดจะมาแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาของศาลไม่ได้ แม้แต่ตัวผู้พิพากษาเอง เมื่อพิพากษาคดีแล้ว ตนเองก็ไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง เมื่อคำพิพากษามีผลในทางกฎหมายแล้ว คำพิพากษานั้นย่อมเป็นอิสระจากผู้ทำคำพิพากษา การกลับหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาจะกระทำได้อีกต่อเมื่อกระบวนการพิจารณาคดีนั้นยังไม่ถึงที่สุด และการกลับแก้คำพิพากษาจะกระทำได้อีกแต่โดยองค์กรตุลาการที่อยู่ในลำดับขั้นที่สูงขึ้นไปเท่านั้น และเมื่อศาลสูงสุดพิพากษาแล้ว หรือเมื่อไม่มีการอุทธรณ์ฎีกาคำพิพากษานั้น ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด คำพิพากษานั้นย่อมถึงที่สุด คู่ความในคดีย่อมต้องผูกพันตามคำพิพากษานั้นและไม่อาจนำเรื่องที่มีคำพิพากษาเป็นยุติแล้วนั้นมาฟ้องศาลได้อีก³⁵

ประการที่สาม การกระทำทางตุลาการเป็นการกระทำขององค์กรตุลาการที่มีความเป็นอิสระไม่ตกอยู่ใต้อำนาจของผู้ใด ศาลซึ่งเป็นองค์กรตุลาการจะต้องเป็นกลางและอิสระจึงจะสามารถวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้ ด้วยเหตุนี้ระบบกฎหมายจึงต้องประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาตุลาการ³⁶

ประการที่สี่ การกระทำทางตุลาการมีลักษณะที่เป็นปฏิกิริยา ซึ่งหมายความว่า ศาลหรือผู้พิพากษาตุลาการไม่อาจเริ่มการหรือก่อตั้งการตัดสินใจต่างๆ ได้ด้วยตนเอง แต่เป็นผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้นแล้ว การกระทำทางตุลาการเป็นการกระทำที่รักษาไว้ซึ่งกฎหมาย ไม่ใช่การกระทำที่เป็นการให้กำเนิดหรือก่อตั้งกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ไม่ได้หมายความว่าศาลจะสร้างกฎหมายขึ้นใหม่ไม่ได้ ศาลอาจกระทำได้ในรูปของการใช้และการตีความกฎหมายในคดี แต่ไม่อาจตั้งตนเป็นอิสระจากคดีแล้วบัญญัติกฎหมายขึ้นใช้บังคับเอง อนึ่งการสร้างเสริมกฎหมายของศาลก็ต้องผูกพันอยู่กับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมืองด้วย จะสร้างเสริมกฎหมายขึ้นในลักษณะที่ขัดแย้งกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมืองไม่ได้ เราอาจกล่าวได้ว่าการกระทำทางตุลาการไม่ใช่การก่อตั้งเจตจำนงทางการเมือง แต่เป็นการชี้ขาดให้ข้อพิพาททางกฎหมายยุติโดยเป็นธรรมในกรอบของกฎหมาย³⁷

ประการที่ห้า การกระทำทางตุลาการจะเริ่มขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีคำฟ้องหรือคำร้อง หลักการที่ยึดถือกันในเรื่องนี้ก็คือ “ที่ใดไม่มีผู้ฟ้องคดี ที่นั่นไม่มีผู้พิพากษา”³⁸

³⁴ ฉานินทร์ สันตะพันธุ์, เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ, นิติศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551, หน้า 18

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 19

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 19

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 19

³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 19

โดยเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องผูกพันอยู่กับรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ โดยวินิจฉัยชี้ขาดคดีโดยอาศัยกฎหมายเป็นเกณฑ์ ศาลรัฐธรรมนูญมีลักษณะที่เหมือนกับศาลอื่นๆ คือ การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของบุคคลหรือองค์กรของรัฐ เพียงแต่กรณีของศาลรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะเป็นการตรวจสอบการกระทำขององค์กรของรัฐว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ถึงแม้ว่าในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบการกระทำขององค์กรของรัฐในหลายกรณีจะเกี่ยวพันใกล้ชิดกับการเมือง การใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญก็เป็นการใช้อำนาจตุลาการ ไม่ใช่การใช้อำนาจทางการเมือง และด้วยเหตุดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องระมัดระวังมิให้การใช้อำนาจของตนก้าวพ้นจากการตรวจสอบการกระทำขององค์กรอื่นในทางกฎหมาย กลายเป็นการแสดงเจตจำนงทางการเมืองเสียเอง ซึ่งนับเป็นอันตรายอย่างยิ่งและอาจจะก่อให้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองได้ หากองค์กรอื่นของรัฐไม่ยอมรับการใช้อำนาจเช่นนั้นของศาลรัฐธรรมนูญ³⁹

ในฐานะที่เป็นองค์กรตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญจะเริ่มการพิจารณาได้ก็ต่อเมื่อมีคำร้องหรือคำฟ้อง และโดยหลักแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยชี้ขาดคดีตามประเด็นที่ปรากฏในคำร้องหรือคำฟ้อง เว้นแต่ในบางกรณีศาลรัฐธรรมนูญอาจจะวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลยไปถึงประเด็นที่ไม่ได้อยู่ในคำร้องหรือคำฟ้อง และไม่ได้หมายความว่าหากมีการถอนคำร้องหรือคำฟ้องแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องอนุญาตทุกกรณี เพราะเมื่อกระบวนการพิจารณาได้เริ่มต้นขึ้นแล้ว เราถือว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีฐานะเป็น “นาย” ของกระบวนการพิจารณานั้น ซึ่งหมายความว่านอกจากศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจที่จะไม่อนุญาตให้ผู้ยื่นคำร้องถอนคำร้องได้แล้ว ในบางกรณีศาลรัฐธรรมนูญบางประเทศยังมีอำนาจยิ่งไปกว่านั้นในการกำหนดมาตรการชั่วคราวก่อนที่คำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยได้อีกด้วย⁴⁰

(3) การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการหรือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

การคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการหรือคณะตุลาการนั้น เป็นแนวคิดที่เริ่มขึ้นในประเทศฝรั่งเศส มีขึ้นมาเพื่อเป็นองค์กรที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย โดยมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเนื่องจากได้รับการจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญโดยตรง⁴¹ ซึ่งคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไม่สามารถถูกโต้แย้งได้ และมีผลผูกพันองค์กรของรัฐทุกองค์กร ดังนั้น จึงถือว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นศาลด้วย แต่การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการหรือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญต้องเป็นไปโดยกระบวนการทางการเมือง หรือเป็นกรรมการโดยตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

2.1.1.3 วิวัฒนาการของระบบควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญในประเทศไทย

³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 19

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 20

⁴¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, วิถีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ศึกษาเปรียบเทียบกรณีของศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับศาลรัฐธรรมนูญไทย, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546, หน้า 89

แนวคิดในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญในประเทศไทยได้เริ่มก่อตัวขึ้นนับแต่ที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ซึ่งได้รับรองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรไว้เป็นครั้งแรก และนับแต่นั้นเป็นต้นมา ระบบการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญก็ได้มีการวิวัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง โดยอาจแบ่งระบบควบคุมกฎหมาย มิให้ขัดรัฐธรรมนูญในประเทศไทยตามลักษณะขององค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวในแต่ละช่วงเวลาได้เป็น 4 ระยะ ดังนี้

(ก) ยุคสภาผู้แทนราษฎรตีความรัฐธรรมนูญ (2475-2489)⁴²

ยุคที่ 1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475 กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจสิทธิขาดแต่เพียงผู้เดียว ที่จะตีความรัฐธรรมนูญ โดยในมาตรา 61 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 บัญญัติว่า “ บทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ มีข้อความแย้งหรือขัดแก่อำนาจรัฐธรรมนูญนี้ ท่านว่าบทบัญญัตินั้น ๆ เป็นโมฆะ ” และในมาตรา 62 บัญญัติว่า ท่านว่าสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ”

แสดงว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนาชัดเจนที่จะให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นไปตามหลักที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ในเวลานั้นที่ถือว่าองค์กรที่เป็นผู้แทนปวงชนซึ่งเป็นคนออกกฎหมายเท่านั้นจึงจะเป็นผู้ชี้ขาดว่ากฎหมายใดที่รัฐสภาออกขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ การให้องค์กรอื่นมาวินิจฉัยชี้ขาดจะเท่ากับให้องค์กรนั้นมีอำนาจเหนือรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนปวงชน นั่นคืออคติที่ฝรั่งเศสถือโดยตลอด ผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 คือ ท่านอาจารย์ปรีดี พนมยงค์ จบจากฝรั่งเศส จึงเอาคติฝรั่งเศสมาใช้ว่า การตีความรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรรวมไปถึงการวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญด้วย

อย่างไรก็ดี ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังมีผลบังคับใช้อยู่ ศาลฎีกาใน คำพิพากษาคดีอาชญากรรมสงครามที่ 1/2489 ได้พิพากษาว่าศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญ

ความเป็นมาของคำพิพากษาคดีอาชญากรรมสงครามที่ 1/2489 นั้น มาจากการที่รัฐบาลไทย โดยการนำของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในขณะที่นั้นได้นำประเทศไทยเข้าสู่สงครามโลกครั้งที่ 2 โดยร่วมมือกับญี่ปุ่นต่อสู้กับฝ่ายสัมพันธมิตรและแพ้สงครามในที่สุด เป็นเหตุให้จอมพล ป. พิบูลสงครามต้องถูกดำเนินคดีอาชญากรรมสงคราม ม.ร.ว. เสณีย์ ปราโมช ซึ่งเป็นฝ่ายเสรีไทยกลับมาจากอเมริกา นายกรัฐมนตรีในเวลานั้น จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงครามเข้าสู่สภา และประกาศใช้เป็นกฎหมาย ชื่อ พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. 2488 ซึ่งมี 12 มาตรา ในมาตรา 3 บัญญัติถึงลักษณะของการกระทำที่เข้าข่ายเป็นอาชญากรรมสงครามว่า การประกาศสงครามกับสัมพันธมิตรไม่ว่าการประกาศนั้นจะทำได้ทำขึ้นก่อน หรือหลังวันใช้พระราชบัญญัตินี้ให้ถือเป็นความผิดฐานอาชญากรรมสงครามตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษสูงสุดคือประหารชีวิต

⁴² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2554, หน้า 235 - 137

และมาตรา 5 กำหนดให้มีคณะกรรมการทำหน้าที่สืบสวน สอบสวน และเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาชญากรรม สงคราม โดยให้ศาลฎีกาเป็นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีที่ฟ้องตามพระราชบัญญัตินี้ และให้คำพิพากษาศาลฎีกาเป็นที่สุด คดีอาชญากรรมสงครามตามพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. 2488 นั้น จึงเป็นคดีพิเศษที่มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาสอบสวน แล้วดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกา ศาลฎีกาจะทำหน้าที่เป็นศาลอาชญากรรมสงครามมาเป็นศาลชั้นต้น และศาลสุดท้ายคำพิพากษาคดีประเภทนี้จึงไม่ใช่คำพิพากษาศาลฎีกาธรรมดา ต้องเรียกว่า คำพิพากษาศาลฎีกาคดีอาชญากรรมสงคราม

ศาลฎีกาในคำพิพากษาคดีอาชญากรรมสงครามที่ 1/2489 วินิจฉัยว่า กฎหมายฉบับดังกล่าวเฉพาะบทบัญญัติที่กำหนดให้การกระทำอันเป็นอาชญากรรมสงครามที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติใช้บังคับเป็นความผิดนั้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ย่อมเป็นโมฆะใช้บังคับไม่ได้ โดยศาลฎีกาอธิบายว่ารัฐธรรมนูญมาตรา 58 บัญญัติให้การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล โดยเฉพาะซึ่งจะต้องดำเนินการตามกฎหมาย และภายใต้พระปรมาภิไธย พระมหากษัตริย์ในการใช้หรือบังคับกฎหมาย ศาลย่อมแปลหรือตีความกฎหมายได้เป็นธรรมดา มิเช่นนั้น ศาลย่อมใช้กฎหมายไม่ได้ มาตรา 62 ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ทรงสิทธิเด็ดขาด ในการตีความรัฐธรรมนูญนี้ ก็มีข้อบัญญัติที่ตัดมิให้ศาลตีความมิได้บัญญัติให้อำนาจตีความรัฐธรรมนูญเป็นของสภาโดยเฉพาะศาลฎีกาจึงมีอำนาจวินิจฉัยปัญหาว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุผลดังนี้

ประการแรก ศาลเป็นผู้ใช้กฎหมายตามรัฐธรรมนูญมาตรา 58 ฉะนั้น การที่จะพิจารณาว่าอะไรเป็นกฎหมาย คือเป็นกฎหมายที่ใช้ได้หรือไม่ ย่อมเป็นอำนาจของศาล เพราะถ้าศาลไม่มีอำนาจดู ศาลย่อมไม่รู้ว่าอะไรเป็นกฎหมายหรือไม่ และศาลจะดำเนินการพิจารณาพิพากษาคดีตามกฎหมายได้อย่างไร

ประการที่สอง ระบบการปกครองตามรัฐธรรมนูญแบ่งอำนาจเป็น 3 ประการ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ แต่ละอำนาจย่อมมีอำนาจยับยั้งและกำกับซึ่งกันและกัน เป็นการควบคุมกันอยู่ซึ่งเป็นหลักประกันที่มั่นคง เมื่อสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีอำนาจทางนิติบัญญัติออกกฎหมายแล้ว ศาลซึ่งมีอำนาจทางตุลาการต้องปฏิบัติตาม ไม่ว่าจะศาลเห็นว่ากฎหมายนั้นสมควรหรือไม่ก็ตาม แต่ในขณะเดียวกันถ้าสภาผู้แทนราษฎรออกกฎหมายมาไม่ถูกต้องกับรัฐธรรมนูญ หรือขัดกับรัฐธรรมนูญ ศาลก็ย่อมมีอำนาจแสดงความไม่ถูกต้องนั้นได้

ประการที่สาม เมื่อมีรัฐธรรมนูญมาตรา 61 บัญญัติไว้ว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีข้อความแย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญนี้ ท่านว่าบทบัญญัตินั้น ๆ เป็นโมฆะ” การที่มาตรา 61 กำหนดไว้เช่นนี้ ก็จำเป็นต้องมีผู้ชี้ขาดว่ากฎหมายใดขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ มิฉะนั้นมาตรา 61 ก็จะไม่เป็นผล กฎหมายนั้นสภาผู้แทนราษฎรออกมาเองจะกลับไปให้สภาผู้แทนราษฎรชี้ขาดว่าเป็นกฎหมายหรือไม่อย่างไรได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ศาลฎีกาจึงวินิจฉัยว่าเป็นอำนาจของศาลฎีกาที่จะวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. 2488 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เมื่อวินิจฉัยว่าเป็นอำนาจของศาลแล้วก็พิเคราะห์รัฐธรรมนูญ และเห็นว่ารัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2475 มาตรา 14 บัญญัติว่า “ภายในบังคับแห่งกฎหมาย บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน

ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคมการอาชีพ” โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่มาตรา 14 บัญญัติว่าเสรีภาพในร่างกายอยู่ภายในบังคับ บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ย่อมเป็นการบัญญัติรับรองเสรีภาพในการกระทำเอาไว้ด้วย ดังนั้น อาจสรุปได้ว่ามาตรา 14 รับรองว่าบุคคลทุกคนอาจจะทำ พูด เขียนอย่างไรก็ได้ แต่ทั้งนี้ ต้องอยู่ภายในบังคับแห่งกฎหมาย คำว่า “ภายในบังคับแห่งกฎหมาย” ย่อมหมายถึงบทกฎหมาย ในขณะที่เวลากระทำ เวลาพูด เวลาเขียนจะหมายถึงบทกฎหมายที่ออกต่อไปในภายภาคหน้าด้วยไม่ได้ เพราะมาตรา 14 แห่งรัฐธรรมนูญ เป็นบทบัญญัติรับรองกฎหมายลักษณะอาญามาตรา 7 อีกชั้นหนึ่ง ซึ่งกฎหมายลักษณะอาญามาตรา 7 บัญญัติว่า บุคคลควรรับโทษอาญาต่อเมื่อได้ กระทำการอันกฎหมายซึ่งใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ ถ้าจะแปลประโยคที่ว่า ภายในบังคับแห่งกฎหมาย ในรัฐธรรมนูญมาตรา 14 ว่าหมายถึงกฎหมายที่จะออกมาภายหลังแล้วมาตรา 14 ของรัฐธรรมนูญก็จะทำลายหลักประกันซึ่งกฎหมายอาญา มาตรา ๗ ให้ไว้หมดสิ้น ศาลฎีกาเห็นว่า ตามมาตรา 14 บุคคลย่อมจะกระทำการใด ๆ ก็ได้โดยไม่ ต้องห้ามแล้วจะไม่ต้องรับโทษแต่อย่างใด เมื่อการกระทำนั้น ในขณะเวลาที่กระทำไม่มีกฎหมาย บัญญัติห้ามหรือบัญญัติว่าเป็นความผิด และหากกฎหมายใดบัญญัติย้อนหลังลงโทษการกระทำ ที่ผ่านมาแล้วย่อมเป็นการขัดรัฐธรรมนูญมาตรา 14 พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. 2488 มาตรา 3 เฉพาะที่บัญญัติย้อนหลังให้การกระทำ ความผิดอาชญากรรมสงครามที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเป็นความผิดนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 14 ตกเป็นโมฆะเฉพาะส่วนที่ขัด

ผู้เรียงคำพิพากษาคดีนี้คือหลวงจ่ารัฐเนติศาสตร์ ประธานศาลฎีกา เป็นคำพิพากษาศาลฎีกาฉบับแรกที่ย่อออกมาเป็นบรรทัดฐานในประเทศไทยว่าศาลยุติธรรมมีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่ากฎหมายใดหรือขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ถ้ารัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดองค์กรชี้ขาดไว้เป็นประการอื่นเป็นการเดินตามบรรทัดฐานคำพิพากษาศาลฎีกาของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นต้นเค้าของการควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญ คือคำพิพากษาคดี Marbury v. Madison ซึ่งเป็นคดีแรกของโลก ที่ศาลฎีกาสหรัฐอเมริกาวินิจฉัยว่าศาลยุติธรรมมีอำนาจวินิจฉัยว่ากฎหมายที่สภาออกขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ยุคแรก คือยุคที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้สภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ตีความไม่ต้องการให้ศาลตีความ แต่ศาลตีความว่าศาลมีอำนาจ พอเกิดเหตุเช่นนี้ สภาผู้แทนราษฎรก็ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง มีบรรพครูทางกฎหมายบางท่านเป็นกรรมการ เช่น พระยาเทพวิหารเจ้าพระยาศรีธรรมมาธิเบศร์ เป็นต้น กรรมการชุดนั้นพิจารณาแล้วมีมติว่า ถ้อยคำตามมาตรา 62 ของรัฐธรรมนูญที่ว่าสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความในรัฐธรรมนูญนี้เป็นถ้อยคำที่ขัดแย้งแล้ว คำว่า “เด็ดขาด” ย่อมเป็นอำนาจโดยเฉพาะสงวนไว้แก่สภาผู้แทนในการตีความในรัฐธรรมนูญ จากเหตุผลดังนี้ จึงไม่จำเป็นจะต้องมีถ้อยคำที่จะต้องมาเถียงกันอีกว่าจะให้ศาลมีอำนาจตีความหรือให้องค์กรอื่นมีอำนาจตีความ กรรมการวิสามัญจึงเห็นว่า คำพิพากษาคดีอาชญากรรมสงครามที่ 1/2489 ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ แต่เนื่องจากคำพิพากษา ถึงที่สุดแล้วก็ไม่ควรกระทำการใด ๆ ให้กระทบกระเทือนต่อคำพิพากษา ความเห็นดังกล่าวนี้จึงเป็นที่มาของการก่อตั้ง “คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ” ซึ่งเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2489

(ข) ยุคที่ทั้งรัฐสภาและคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตีความรัฐธรรมนูญ⁴³

ยุคที่ 2 ทั้งรัฐสภาและคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 นั้น มาตรา 88 กำหนดว่าในการที่ศาลจะใช้บทกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นว่าบทกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา 87 คือ บทกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นอันใช้บังคับมิได้ ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และให้รายงานความเห็นเช่นนั้นไปยังตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อการพิจารณาวินิจฉัย เมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้วก็ให้แจ้งให้ศาลทราบ คำวินิจฉัยของตุลาการรัฐธรรมนูญให้ถือเป็นเด็ดขาดและให้ศาลปฏิบัติตามนั้น และในมาตรา 89 ก็ให้ตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งขึ้นเป็นประธานตุลาการคนหนึ่ง และตุลาการอื่นอีก 14 คน และวรรคสองบัญญัติว่า ให้มีการแต่งตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญใหม่ทุกครั้งเมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะเหตุที่สภาผู้แทนราษฎรหมดอายุหรือถูกยุบ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 จึงมี 15 คน วาระการดำรงตำแหน่งเป็นไปตามอายุของสภาผู้แทนราษฎรเมื่อมีการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรขึ้นมาใหม่ ก็ต้องเลือกคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ ซึ่งตรงนี้เป็นจุดอ่อนของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ประการหนึ่ง ที่ทำให้ต้องมาปฏิรูปการเมืองกันเป็นศาลรัฐธรรมนูญ เพราะการกำหนดเช่นนั้น ทำให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นองค์การทางการเมืองมากกว่าศาล เนื่องจากมีวาระตามองค์กรทางการเมือง

ในขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 ก็บัญญัติรองรับอำนาจในการตีความของรัฐสภาไว้ด้วย โดยมาตรา 86 บัญญัติว่าภายใต้บังคับมาตรา 88 คือ ถ้าเป็นเรื่องกฎหมายขัดรัฐธรรมนูญต้องไปใช้มาตรา 88 ที่ว่าให้ส่งไปให้ตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แต่ถ้าไม่ใช่เรื่องตามมาตรา 88 รัฐสภาทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญนี้ มติการตีความแห่งรัฐธรรมนูญนี้ต้องมีเสียงไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งสองสภา

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 จึงนำสองระบบมาผสมกัน ถ้าเป็นเรื่องกฎหมายขัดรัฐธรรมนูญ ศาลต้องส่งบทกฎหมายนั้นให้แก่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา 88 และ 89 แต่ถ้าเป็นเรื่องอื่น รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและพฤตสภามีอำนาจในการตีความมาตรา 86

(ค) ยุคที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตีความรัฐธรรมนูญ⁴⁴

ยุคที่ 3 เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2534 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 ที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (ร.ส.ช.) เขียนขึ้น จะเป็นผู้มีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญแต่เพียงสถานเดียว รัฐสภาซึ่งเคยมีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญในวงงานของรัฐสภาถูกตัดอำนาจตีความ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 กำหนดให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นเพียงคณะเดียวและมีอำนาจหน้าที่อยู่ 9 ประการ ที่สำคัญก็คืออำนาจวินิจฉัยร่างกฎหมายว่าขัดรัฐธรรมนูญ เหมือนกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 และฉบับปี พ.ศ. 2521 ใส่หลักนี้เข้ามา คือ หากเป็นร่างกฎหมายที่ผ่านรัฐสภาแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถ้ามีปัญหาว่าขัดรัฐธรรมนูญก็ส่งให้คณะ

⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 138 - 140

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 141

ตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ แต่ที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 เพิ่มเติมขึ้นใหม่ก็คือ อำนาจในการวินิจฉัยว่าข้อบังคับการประชุมรัฐสภาขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ สิ่งที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 อีกประการหนึ่ง คือ การพิจารณาว่าพระราชกำหนดที่ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยของสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะหรือไม่ด้วย และที่สำคัญที่สุด ก็คือ อำนาจตีความรัฐธรรมนูญ ซึ่งเขียนไว้ในมาตรา 207 ว่า ในกรณีที่คณะรัฐมนตรี รัฐสภา วุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณีมีมติว่ากรณีมีปัญหาจะต้องตีความรัฐธรรมนูญให้ นายกรัฐมนตรี ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณีส่งเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

อำนาจในมาตรา 207 เป็นอำนาจที่น่ากลัวมาก เพราะไม่มีข้อจำกัดเท่ากับให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นผู้มีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญขยายความหรือจำกัดความรัฐธรรมนูญอันเป็นการแก้ไขความหมายของถ้อยคำในรัฐธรรมนูญโดยไม่ต้องตราขึ้นเป็นรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นลายลักษณ์อักษร อำนาจตีความนั้นคืออำนาจขยาย หด หรือแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยไม่ต้องทำเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร ทฤษฎีการตีความที่สอนกันแบบดั้งเดิมว่าการตีความไม่ใช่การสร้างกฎหมายนั้นไม่จริง

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญยุคที่ 3 จึงมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการตีความรัฐธรรมนูญ และวินิจฉัยว่ากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญ ทั้งที่เป็นร่างกฎหมายและไม่ใช่ว่างกฎหมาย ทั้งที่เป็นข้อบังคับการประชุมสภา ทั้งที่เป็นพระราชกำหนด ยิ่งกว่านั้นคือมีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญได้ทุกเรื่อง ตามที่ประธานสภาและนายกรัฐมนตรีจะส่งมาและนอกจากนี้ยังมีการยกเลิกอำนาจการตีความรัฐธรรมนูญของสภา ซึ่งมีมาในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ

(ง) ยุคศาลรัฐธรรมนูญ⁴⁵

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นว่าในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ในยุคแรกกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรแต่ศาลยุติธรรมก็ได้เข้ามาก้าวล่วงหน้าที่ในการตีความรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น เพื่อยุติความขัดแย้งระหว่างศาลยุติธรรมและสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2489 จึงกำหนดให้มีองค์กรพิเศษขึ้นมาทำหน้าที่วินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เรียกว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม คณะตุลาการรัฐธรรมนูญนั้น มีปัญหาหลายประการดังนี้

ประการแรก องค์ประกอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ มีลักษณะเป็นองค์กรทางการเมืองมากกว่าศาล เริ่มตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2496 จนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 มีการนำผู้ดำรงตำแหน่งประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเข้าไปเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ ทำให้ความเป็นศาลลดลงและทำให้ความเป็นองค์กรทางการเมืองมีมากขึ้น นอกจากนั้น การนำตำแหน่งข้าราชการบางตำแหน่ง โดยเฉพาะอัยการสูงสุดเข้าไปเป็นตุลาการ รัฐธรรมนูญโดยตำแหน่งมีปัญหาเพราะอัยการสูงสุดเป็นข้าราชการฝ่ายบริหาร แม้กระทั่งการให้ประธานศาลฎีกาหรืออธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์เข้าไปนั่งโดยตำแหน่ง ก็มีปัญหาเรื่องความเป็นอิสระทางความคิด เพราะถ้าเรื่องใดเป็นเรื่องเกี่ยวกับศาลยุติธรรมศาลก็ต้องปกป้องสถาบันของตนเอง

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 142

ประการที่สอง การแต่งตั้ง การสรรหาตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นอยู่กับ การเมืองรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2489 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 15 คน แม้ไม่มี โดยตำแหน่ง แต่ก็มาจากการเลือกของรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรทางการเมือง สุดแต่แต่ว่าจะเอาใครมา เป็นส่วน รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 ให้มีผู้ทรงคุณวุฒิที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเลือกมา จำนวนเท่า ๆ กัน แต่ปรากฏว่าผู้ทรงคุณวุฒิที่สภาเลือกมาจำนวนหนึ่งนั้นเป็นบุคคลที่เคยเป็นที่ ปรีกษาของ ร.ส.ช. เพราะฉะนั้นการสรรหาหรือการเลือกโดยองค์กรทางการเมืองโดยการลงมติในสภา นั้น ก็คือการเลือกตัวแทนของฝ่ายการเมืองนั่นเอง

ประการที่สาม วาระการดำรงตำแหน่งขึ้นอยู่กับสภา รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 ก็ดี รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 ก็ดี เรื่อยมาจนกระทั่งถึงรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 ระบุว่าตุลาการรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระเท่ากับสภาที่เลือกตนเข้ามา ถ้ามีการยุบสภาหรือสภา สิ้นอายุ ก็ต้องเลือกผู้ทรงคุณวุฒิเข้ามาทำหน้าที่เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญกันใหม่ และไม่มีบทบัญญัติ ห้ามว่า เมื่อดำรงตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญครบ 1 วาระแล้วห้ามดำรงตำแหน่งอีก หมายความว่า เลือกแล้วเลือกอีกได้ ซึ่งทำให้มีลักษณะไม่อิสระ เพราะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ถูกเลือกเข้ามาตามอายุ สภานั้น จะต้องคอยเหลียวไปดูว่าคำวินิจฉัยเป็นที่พอใจของคนในสภาที่เลือกตนหรือไม่ เพราะถ้า วินิจฉัยไม่ดี ไม่เป็นที่พอใจของสภา สภายุบไป พอมีสภาใหม่ เขาอาจจะไม่เลือกตนก็ได้ ความเป็น อิสระอย่างเต็มที่จึงมีไม่ได้

ประการที่สี่ การทำงานทำในลักษณะเป็นกรรมการไม่มีลักษณะเป็นศาล กล่าวคือ ประชุมกันเป็นความลับ คำวินิจฉัยบางคำวินิจฉัยไปขอดูไม่ได้ ไม่มีคำวินิจฉัยส่วนตัว เป็นคำ วินิจฉัยรวมที่สำคัญที่สุดก็คือ ตุลาการรัฐธรรมนูญไม่ออกเสียงก็มี เคยมีในกรณีที่มีผู้ร้องว่า พระราช กำหนดนิรโทษกรรมที่รัฐบาลพลเอกสุจินดา คราประยูร ตราขึ้นนั้น ขัดรัฐธรรมนูญดีตรอง นายกรัฐมนตรีในรัฐบาลพลเอกสุจินดา ซึ่งขณะนั้นเป็นประธานวุฒิสภา และเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ โดยตำแหน่งเข้าร่วมประชุมด้วย แต่ไม่ออกเสียงลงคะแนน เหตุผลที่ท่านไม่ออกเสียงลงคะแนนเพราะ ท่านเป็นคำทำพระราชกำหนดฉบับนั้น แต่ถ้าเป็นเช่นนั้น คำถามก็คือว่าท่านเข้าประชุมได้หรือ ถ้าเป็น ศาลที่แท้จริงแล้ว ถ้ารู้ตัวว่าตัวเองถูกคัดค้านได้ หรือมีส่วนได้เสีย ต้องถอนตัวตั้งแต่ว่าง คือ ไม่เข้า ร่วมประชุมเสียเลย ถ้ารู้ตัวว่าตัวเองถูกคัดค้านได้ หรือมีส่วนได้เสีย ต้องถอนตัวตั้งแต่ว่าง คือ ไม่เข้า ร่วมประชุมเสียเลย ถ้ารู้ตัวว่าตัวเองถูกคัดค้านได้ หรือมีส่วนได้เสียต้องถอนตัวตั้งแต่ว่าง คือ ไม่เข้า ร่วมประชุมเสียเลย ไม่ใช่เข้าร่วมมาโดยตลอด แต่ถึงเวลาลงมติของตอกเสียง ซึ่งถ้าเป็นศาลลงตอกเสียง ไม่ได้เพราะจะมีความผิดฐานปฏิเสธความยุติธรรม (denial of justice) การที่ตุลาการรัฐธรรมนูญไม่ ลงมติ ก็ได้ทำให้ตุลาการรัฐธรรมนูญไม่ใช่ศาลแท้ ๆ แต่มีลักษณะเป็น “คณะกรรมการ” มากกว่า

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่า การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วย รัฐธรรมนูญโดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีปัญหาหลายประการ ดังนั้น จึงมีแนวคิดการปรับปรุง องค์กรที่ทำหน้าที่ ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยมีความคิดจัดตั้งองค์กรที่มีความเป็นอิสระ มีวิธีพิจารณาและหลักเกณฑ์การทำคำวินิจฉัยที่เป็นมาตรฐาน มีบุคลากรที่มีความรู้และมี ประสบการณ์ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย อีกทั้งเพื่อเป็นกา คุ้มครองหลักการในทางรัฐธรรมนูญ จากแนวความคิดดังกล่าว จึงมีการสถาปนาศาลรัฐธรรมนูญขึ้น

โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ระบุให้มีศาลรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย

2.1.1.4 สรุปหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญกับศาลรัฐธรรมนูญ

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่าเมื่อรัฐธรรมนูญจัดว่าเป็นกฎหมายสูงสุด เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นผู้ก่อตั้งระบบกฎหมายและระบบการเมืองการปกครองของรัฐ อันมีผลให้รัฐธรรมนูญอยู่เหนือกฎหมายอื่น ๆ ทั้งหมด และองค์กรอื่นที่ถูกก่อตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการ องค์กรเหล่านี้ต่างเป็นเพียงองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจมาจากรัฐธรรมนูญ จึงต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญมีสถานะเหนือกฎหมายทั้งปวงในรัฐ กฎหมายอื่นไม่ว่าจะมีมาก่อนหรือหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้ว จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ จึงเกิดแนวความคิดการคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญขึ้น

การคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญนั้น สามารถทำได้โดยกลไกในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะกำหนดกลไกขึ้นมาเพื่อให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด บรรดากฎหมายอื่น ๆ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ นอกจากนั้น ยังมีบทบัญญัติที่ทำให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญแก้ไขยากกว่ากฎหมายอื่น ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีลำดับชั้นสูงกว่ากฎหมายอื่น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะกระทำเหมือนกฎหมายอื่นไม่ได้ นอกจากนั้น เพื่อที่จะดำรงไว้ซึ่งความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ จำเป็นที่จะต้องมีองค์กรขึ้นมาองค์กรหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย จึงเกิดแนวความคิดการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญโดยองค์กรต่าง ๆ ขึ้น โดยการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญด้วยวิธีดังกล่าว เป็นการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตรารขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติอย่างเป็นระบบ กล่าวคือ จะต้องมีกรมอบหมายหน้าที่ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายให้แก่องค์กรใดองค์กรหนึ่ง และเมื่อองค์กรดังกล่าวมีคำวินิจฉัยแล้ว องค์กรอื่นจะโต้แย้งไม่ได้ ซึ่งรูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น สามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภา และการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการ

การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการนั้น สามารถกระทำได้โดย ศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญ หรือ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะแตกต่างกันไปตามแต่ละระบบกฎหมายและระบบศาลของแต่ละประเภท เช่น ในประเทศที่ใช้ระบบศาลเดี่ยว ถ้ามีการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการ ก็มักจะให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย เช่นในประเทศสหรัฐอเมริกา ส่วนประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ ก็มักจะมอบอำนาจให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ซึ่งการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญนี้ เกิดจากแนวคิดที่ว่า ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจศาลเป็นผู้ที่ทำหน้าที่วินิจฉัยคดีและเป็นผู้ใช้กฎหมาย ดังนั้น ศาลก็ควรที่จะต้องเป็นผู้ที่วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญด้วย และ

เหตุที่มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นมา ก็เพื่อให้เป็นองค์กรเฉพาะ ที่มีความเป็นอิสระและเชี่ยวชาญด้านรัฐธรรมนูญ เข้ามาทำหน้าที่เป็นองค์กรตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

จะเห็นได้ว่า เมื่อรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุด กฎหมายอื่นจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ จึงจำเป็นต้องมีองค์กรขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย จึงมีแนวคิดให้องค์กรตุลาการเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย เนื่องจากแนวคิดที่ว่า ศาลเป็นองค์กรตุลาการซึ่งมีหน้าที่ในการวินิจฉัยคดีและใช้กฎหมาย ดังนั้น หน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญจึงควรเป็นของศาล และควรใช้ศาลเฉพาะที่มีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ทางรัฐธรรมนูญมาทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงมีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

2.1.2 หลักนิติรัฐกับศาลรัฐธรรมนูญ

ในรัฐเสรีประชาธิปไตย หลักนิติรัฐถือว่าเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญที่สุด รัฐที่มีลักษณะเป็นนิติรัฐ หมายถึง รัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย มีลักษณะเป็นรัฐที่จำกัดตัวเองอยู่ภายใต้กฎหมาย การกระทำของรัฐหรือฝ่ายปกครองย่อมอยู่ภายใต้กฎหมาย โดยรัฐหรือฝ่ายปกครองจะต้องกระทำการตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น กล่าวคือ รัฐหรือฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนไม่ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายให้อำนาจไว้ ดังนั้น เมื่อนิติรัฐ หมายถึง รัฐที่จำกัดตัวเองอยู่ภายใต้กฎหมาย ผลที่ตามมาของนิติรัฐ คือ

ประการที่หนึ่ง การกระทำของรัฐหรือฝ่ายปกครองจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ กล่าวคือ รัฐหรือฝ่ายปกครองจะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้เมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ โดยเฉพาะหากการกระทำนั้นกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนแล้ว นอกจากจะมีกฎหมายเป็นรากฐานของอำนาจแล้ว การกระทำดังกล่าวต้องชอบด้วยกฎหมาย⁴⁶ กล่าวคือ รัฐหรือฝ่ายปกครองจะต้องกระทำการโดยคำนึงถึงวิธีการ รูปแบบ และวัตถุประสงค์ของกฎหมายหากรัฐหรือฝ่ายปกครองกระทำผิดไปจากที่กฎหมายกำหนดไว้ ให้ถือว่าการกระทำดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเรียกหลักการนี้ว่า หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐ

ประการที่สอง เมื่อการกระทำของรัฐหรือฝ่ายปกครองอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐหรือฝ่ายปกครองแล้ว หากรัฐหรือฝ่ายปกครองกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายแล้ว จำเป็นจะต้องมีกลไกและกระบวนการที่กระทำให้การกระทำนั้นสิ้นผลไป และหากเกิดความเสียหายขึ้นแก่บุคคลใด บุคคลนั้นก็สามารเรียกให้รัฐหรือฝ่ายปกครองเยียวยาได้ เรียกว่า การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐหรือฝ่ายปกครอง ซึ่งมักจะมอบหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายนี้ให้ศาล ถ้าในประเทศที่ใช้ระบบศาลเดี่ยวก็จะมอบอำนาจให้ศาลยุติธรรม ส่วนประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ จะมอบอำนาจให้ศาลปกครอง อาจกล่าวได้ว่า หลักการที่ให้นิติรัฐ มีประสิทธิภาพและบังคับได้จริง คือ หลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐหรือฝ่ายปกครองนั่นเอง

⁴⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี, กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2538, หน้า 48

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น พอจะสรุปสาระสำคัญของนิติรัฐ ได้ดังนี้⁴⁷

ประการที่หนึ่ง การกระทำทั้งหลายของรัฐหรือฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายซึ่งตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ (Principle of legality of administrative action) กล่าวคือ หากรัฐหรือฝ่ายปกครองจะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งที่จะกระทบสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน จะต้องปฏิบัติตามบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้ และต้องกระทำภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

ประการที่สอง บรรดากฎหมายทั้งหลายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้น จะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Principle of Constitutionality of legislation) กล่าวคือ เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ปกครองประเทศ เป็นกฎหมายที่จัดระเบียบการปกครองประเทศ และรัฐธรรมนูญยังมีบทบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนเอาไว้ ดังนั้น กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญด้วย เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนและดำรงไว้ซึ่งความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

ประการที่สาม การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐหรือฝ่ายปกครอง และการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย จะต้องกระทำโดยองค์กรตุลาการ เนื่องจากองค์กรตุลาการมีความเป็นอิสระ

2.1.2.1 สรุปหลักนิติรัฐกับศาลรัฐธรรมนูญ

กล่าวโดยสรุปในส่วนที่เกี่ยวกับหลักนิติรัฐกับศาลรัฐธรรมนูญนั้น อาจกล่าวได้ว่า การปกครองโดยหลักนิติรัฐเป็นการปกครองที่รัฐจำกัดตัวเองภายใต้กฎหมาย ซึ่งส่งผลให้รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการใดๆต้องชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการใดๆต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ และต้องกระทำการเท่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้ อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด กฎหมายอื่นจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ ดังนั้น กฎหมายที่ให้อำนาจรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญด้วย อาจกล่าวได้ว่า รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมตรวจสอบกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือเรียกว่า “การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย” ซึ่งการควบคุมตรวจสอบดังกล่าวจะต้องกระทำโดยองค์กรที่มีความเป็นกลาง มีอิสระ ด้วยเหตุนี้แม้รัฐสภาจะเป็นผู้ออกกฎหมาย รัฐสภาก็ไม่ควรที่จะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย เพราะหากยอมให้รัฐสภาผู้ซึ่งมีหน้าที่ตรากฎหมาย มาทำหน้าที่วินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ รัฐสภาย่อมต้องอ้างว่ากฎหมายดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเกิดแนวคิดในการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

2.1.3 ความสัมพันธ์ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยอื่นๆ และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

⁴⁷ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, นิติรัฐ : หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย, ใน ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน, กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2540, หน้า 4 -5

ศาลรัฐธรรมนูญแม้เรียกว่าศาล อำนาจหน้าที่เป็นแบบศาล แต่ความสัมพันธ์ของศาลรัฐธรรมนูญกับองค์กรของรัฐอื่นๆ ไม่เหมือนศาลปกครองและศาลยุติธรรม กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการตีความ วินิจฉัยเรื่องที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงอยู่เหนือองค์กรรัฐทั้งปวง ไม่ว่าจะเป็น รัฐสภา รัฐบาล หรือศาล (ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง) การใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการใช้อำนาจเหนือหรือบังคับองค์กรอื่นได้ ซึ่งหากมองตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ แนวคิดดังกล่าวจะไม่ได้รับการยอมรับ เพราะหลักการแบ่งแยกอำนาจ แม้จะแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย แต่การแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยนั้น ไม่ได้มีความมุ่งหมายให้องค์กรผู้ใช้อำนาจองค์กรใดองค์กรหนึ่งเหนือกว่ากัน แต่มุ่งให้องค์กรผู้ใช้อำนาจแต่ละองค์กรเท่าเทียมกัน โดยในหัวข้อนี้จะศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยอื่นๆ ได้แก่ องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และศาลอื่น ดังนี้

2.1.3.1 ความสัมพันธ์ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับองค์กรนิติบัญญัติ

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด กฎหมายที่มีลำดับชั้นรองลงมาจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ซึ่งทำให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถเข้าไปควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติได้ว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กฎหมายนั้นก็จะเป็นอันใช้บังคับมิได้

ปัญหาเรื่องการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายนั้น มักจะนำไปสู่ความขัดแย้งกันอย่างรุนแรงในทางการเมือง⁴⁸ เนื่องจากองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ อย่างที่ทราบก็คือ นักการเมืองผู้เป็นตัวแทนของประชาชน ซึ่งในการร่างกฎหมายก็จะถูกมองว่ามีใบสั่งทางการเมือง ซึ่งหากศาลล่วงล้ำไปในขอบเขตที่เป็นเรื่องทางการเมืองศาลก็มักจะได้รับการตำหนิ

ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับองค์กรนิติบัญญัตินั้น จะเห็นได้ว่า การที่ศาลรัฐธรรมนูญสามารถวินิจฉัยชี้ขาดว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้นั้น ถือว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจเหนือกว่าองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาทำหน้าที่ในส่วนที่เป็นอำนาจขององค์กรนิติบัญญัติ

ในประเด็นนี้มีนักกฎหมายรัฐธรรมนูญหลายท่านเห็นด้วยว่า ศาลรัฐธรรมนูญไม่ควรที่จะเข้ามายุ่งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรนิติบัญญัติ เช่น

Carl Schmitt เห็นว่า ควรจะจำกัดขอบเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ⁴⁹ Carl Schmitt ได้ยืนยันว่า การให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายเท่ากับศาลรัฐธรรมนูญนั้นเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในเรื่องที่เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ⁵⁰

Maunz เห็นว่า การตรวจสอบดุลพินิจขององค์กรนิติบัญญัตินั้น ศาลรัฐธรรมนูญอาจตรวจสอบได้เฉพาะความชอบด้วยกฎหมายของบทบัญญัตินั้นๆ ศาลรัฐธรรมนูญไม่

⁴⁸ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติพันธกิจตามรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546, หน้า 52 – 53

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 53

⁵⁰ รายงานการวิจัยเรื่องศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ, กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2548, หน้า 104

อาจที่จะตรวจสอบความชอบด้วยวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้นๆ ได้ เจตน์จำนงของฝ่ายนิติบัญญัติจึงควรจะได้รับผลกระทบกระเทือนจากการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้⁵¹

ตามทัศนะของ Friesnhahn เห็นว่าในการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะต้องเคารพในขอบเขตการตัดสินใจโดยอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติและของฝ่ายบริหารด้วย ซึ่งตามลักษณะธรรมชาติขององค์กรในทางการเมืองย่อมจะต้องมีความอิสระในการตัดสินใจทางการเมือง และรัฐธรรมนูญเองก็ได้ให้องค์กรดังกล่าวมีอิสระในการตัดสินใจ

2.1.3.2 ความสัมพันธ์ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับองค์กรบริหาร

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับองค์กรบริหารนั้น อาจเกิดขึ้นได้ในกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ประการอื่นๆ นอกจากหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ซึ่งถือเป็นหน้าที่หลักของศาลรัฐธรรมนูญ เช่น การวินิจฉัยว่าหนังสือสนธิสัญญาใดต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาหรือไม่ การวินิจฉัยปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

2.1.3.3 ความสัมพันธ์ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับศาลอื่น

ความสัมพันธ์ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับศาลอื่นนั้น โดยหลักแล้วการวินิจฉัยของศาลอื่นไม่ว่าจะเป็นกรณีเรื่องข้อเท็จจริง การตีความกฎหมายและการใช้กฎหมายอื่นที่ไม่ใช่รัฐธรรมนูญ จะเป็นอำนาจของศาลนั้น ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยว

2.1.3.4 ความสัมพันธ์ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น

แม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ถูกตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญก็ยังมีอำนาจหน้าที่อีกหลายประการ เช่น อำนาจวินิจฉัยปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นที่มีใช้ศาลตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป ซึ่งเมื่อพิจารณาว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญต่างก็เป็นองค์กรระดับสูง ความสัมพันธ์ขององค์กรเหล่านั้นอยู่นอกเหนือขอบเขตของกฎหมายอื่นๆ แต่เป็นปัญหาทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งเมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้น จำเป็นที่ต้องให้ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งทำหน้าที่คุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญและมีความเชี่ยวชาญทางรัฐธรรมนูญ เข้ามาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเหล่านั้น

2.1.4 หลักการกำหนดเขตอำนาจศาลและเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ

เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญจัดเป็นศาลพิเศษ กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญถูกจัดตั้งขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์พิเศษเฉพาะเพื่อคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การกำหนดเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญจะต้องแตกต่างจากศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ซึ่งหลักการกำหนดเขตอำนาจศาลนี้ในทางวิชาการอธิบายว่า มี 2 ลักษณะ คือ หลักการกำหนดเขตอำนาจศาลที่มีเขตอำนาจทั่วไป หรือบางท่านเรียกว่า “อำนาจฟ้องคดีอย่างกว้าง”⁵² (Generalklausel) ซึ่งใช้กับ “ศาลทั่วไป”

⁵¹ สุรพล นิตไกรพจน์ และคณะ, ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติพันธกิจตามรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546, หน้า 54

⁵² กมลชัย รัตนสากวรงค์, กฎหมายปกครอง, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546, หน้า 61

อย่างหนึ่ง กับหลักการกำหนดเขตอำนาจแบบเฉพาะเจาะจง หรือ “อำนาจฟ้องคดีอย่างแคบ” (Enumerationsprinzip) ซึ่งใช้กับ “ศาลเฉพาะเรื่อง” หรือ “ศาลพิเศษ” อีกอย่างหนึ่ง โดยในหัวข้อนี้จะขอศึกษาถึงหลักการกำหนดเขตอำนาจศาลและเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ โดยจะแบ่งหัวข้อศึกษาเป็น 2 หัวข้อ ได้แก่ หลักการกำหนดเขตอำนาจศาล และเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ ตามลำดับ ดังนี้

2.1.4.1 หลักการกำหนดเขตอำนาจศาลแบบทั่วไป

ศาลที่ใช้หลักการกำหนดเขตอำนาจศาลแบบทั่วไป ได้แก่ ศาลยุติธรรมและศาลปกครอง โดยจะขอกล่าวถึงเขตอำนาจของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ดังนี้

2.1.4.1.1 หลักการกำหนดเขตอำนาจศาลยุติธรรม

ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเป็นการทั่วไปกว้างขวางที่สุด ทั้งนี้เนื่องจากพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของระบบกฎหมายเอกชนนั้นมีมายาวนานกว่าระบบกฎหมายมหาชน จึงเป็นธรรมดาอยู่เองที่ศาลยุติธรรมจะได้รับการยอมรับกันว่าเป็นศาลที่มีเขตอำนาจทั่วไป หมายความว่าหากไม่มีกฎหมายกำหนดให้คดีประเภทใดอยู่ในเขตอำนาจศาลอื่นแล้วปัญหาข้อพิพาทต่างๆ ที่เกิดขึ้นในระบบกฎหมายย่อมอยู่ภายใต้การวินิจฉัยชี้ขาดของศาลยุติธรรมทั้งสิ้น⁵³

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติรับรองเขตอำนาจทั่วไปของศาลยุติธรรมไว้ในมาตรา 271 ว่า “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น”

2.1.4.1.2 หลักการกำหนดเขตอำนาจศาลปกครอง

ศาลปกครองถูกจัดตั้งขึ้นบนพื้นฐานทางทฤษฎีที่ว่าข้อพิพาทในทางกฎหมายมหาชนนั้นมีพื้นฐานทางปรัชญาและลักษณะแตกต่างจากข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชน จึงต้องใช้กฎเกณฑ์ที่มีลักษณะพิเศษมาใช้บังคับ และโดยศาลที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านแยกต่างหากจากศาลยุติธรรมซึ่งเชี่ยวชาญกฎหมายเอกชน ศาลปกครองจึงถูกกำหนดเขตอำนาจให้อำนาจพิจารณาพิพากษาข้อพิพาททางมหาชนเป็นการทั่วไป ซึ่งมีใช้ข้อพิพาทตามกฎหมายรัฐธรรมนูญเท่าที่จะมีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลอื่น⁵⁴

2.1.4.2 หลักการกำหนดเขตอำนาจศาลแบบเฉพาะเจาะจง

ศาลที่ใช้หลักการกำหนดเขตอำนาจแบบเฉพาะเจาะจง ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ โดยจะกล่าวถึงหลักการกำหนดเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

2.1.4.2.1 หลักการกำหนดเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลพิเศษหรือศาลเฉพาะเรื่อง กล่าวคือเป็นศาลที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อ “วัตถุประสงค์เฉพาะ” คือการรักษา “ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ” โดยการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำทางนิติบัญญัติเป็นหลัก (อาจเรียกว่า “อำนาจนิติ

⁵³ ฌานีท์ สันตะพันธ์, เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ, นิติศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551, หน้า 24

⁵⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน, กรุงเทพฯ : โครงการตำราและวารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547, หน้า 54

บัญญัติในทางปฏิเสธ”)⁵⁵ การกำหนดเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นไปตามหลักการกำหนดเขตอำนาจศาลที่มีเขตอำนาจเฉพาะ หรือหลักที่ต้องมีการกำหนดอำนาจไว้เป็นการเฉพาะเจาะจงอย่างชัดแจ้ง⁵⁶ (Enumeration; Enumerationsprinzip; competence d' attribution) ซึ่งอธิบายได้ว่า เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญจะต้องถูกกำหนดไว้เป็นเรื่องๆ อย่างชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญเท่านั้น และไม่สามารถตีความขยายเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญออกไปจนเกินกว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ นอกจากนี้ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้มีบทบัญญัติเปิดช่องให้รัฐสภามีอำนาจออกกฎหมายกำหนดเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมไปจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ รัฐสภาก็ย่อมไม่สามารถออกกฎหมายเพิ่มเติมหรือขยายเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งแตกต่างจากการกำหนดเขตอำนาจศาลยุติธรรมและศาลปกครองดังกล่าวข้างต้น แต่ในกรณีที่มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติได้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจศาลรัฐธรรมนูญมาบัญญัติไว้ ในกรณีนี้หากมีการตีความไม่อาจจะตีความขยายไปจากเนื้อหาตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญได้

โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีเขตอำนาจเท่าที่กฎหมายระบุไว้เท่านั้น หลักดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลดังนี้

(1) การตีความบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญจะต้องตีความโดยเคร่งครัด ไม่อาจจะตีความกฎหมายเพื่อขยายเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญได้ หรือไม่อาจใช้การเทียบเคียงกฎหมายเพื่อเป็นการขยายเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญได้

(2) การตีความหรือวินิจฉัยว่าเรื่องใดเรื่องหนึ่งไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น เช่น ศาลปกครองย่อมมิได้หมายความว่าในทางตรงกันข้ามว่า เรื่องดังกล่าวจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อพิจารณาตามระบบกฎหมายไทย หากเรื่องใดเรื่องหนึ่งไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง มิได้หมายความว่าเรื่องดังกล่าวจะตกอยู่ในเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญแต่เรื่องดังกล่าวอาจอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดให้ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีเขตอำนาจทั่วไป ดังนั้นถ้าเรื่องดังกล่าวไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเรื่องดังกล่าวย่อมอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม⁵⁷

2.1.4.3 เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเฉพาะ กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญจะต้องมีการกำหนดไว้เฉพาะเป็นเรื่องๆ ในรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่พระราชบัญญัติได้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญมาบัญญัติไว้อีกครั้งหนึ่งนั้น กรณีนี้ไม่สามารถตีความขยายไปจากเนื้อหาตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญได้ และมีอำนาจนำเอาวิธีการตีความโดยอาศัยการเทียบเคียงมาขยายอำนาจศาลรัฐธรรมนูญได้

⁵⁵ บรรเจิด สิงคะเนติ, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544, หน้า 175 – 177

⁵⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และบรรเจิด สิงคะเนติ, รายงานการวิจัยเรื่องเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญไทยมาตรา 264 และ 266, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2543, หน้า 5

⁵⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ, บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2543 เรื่อง ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 ขัดต่อรัฐธรรมนูญ, อ้างถึงใน รวมบทวิเคราะห์คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547

ในเรื่องเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญนั้น นอกจากศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจหน้าที่หลักในการพิจารณาวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญยังมีอำนาจหน้าที่อื่นๆ ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้ เช่น อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญอาจมีหน้าที่ตามกฎหมายอื่นอีก เช่น อำนาจในการตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยก็ได้มีการกำหนดหน้าที่อื่นๆ นอกจากอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย โดยจะขอกกล่าวถึงเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังนี้

2.1.4.3.1 เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550⁵⁸

ข้อ 1 ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยว่า มติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือไม่ ถ้าหากวินิจฉัยว่าขัดหรือแย้ง มติหรือข้อบังคับนั้น เป็นอันต้องยกเลิกไป (มาตรา 65)

ข้อ 2. ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำ หรือสั่งยุบพรรคการเมือง ที่มีการกระทำอันเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือกระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามที่อัยการสูงสุดร้องขอ ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองใด ด้วยเหตุดังกล่าว ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ถูกสั่งยุบ มีกำหนดห้าปี (มาตรา 68)

หมายเหตุ การสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคที่ถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบมีกำหนดห้าปี นั้น ไม่มีบัญญัติไว้ในมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นหลักการในการทำงานเดียวกัน

ข้อ 3. ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาต้องสิ้นสุดลง เนื่องจากขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม ตามรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ถ้าหากวินิจฉัยว่าสิ้นสุด ก็จะมีผลนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย (มาตรา 91)

ข้อ 4 ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาและผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ต้องสิ้นสุดลงเมื่อได้กระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ดำรงตำแหน่งในหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐ รับสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทาน หรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว รับเงินหรือประโยชน์ใดๆ จากหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐเป็นพิเศษ หรือใช้สถานะ

⁵⁸ คณิน บุญสุวรรณ, อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ, (ออนไลน์), ที่มา [http:// prachatai.com](http://prachatai.com)

หรือตำแหน่ง เข้าไปก้าวถ่ายหรือแทรกแซงการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้ายข้าราชการประจำ เป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นในกิจการสื่อสารมวลชนหรือโทรคมนาคม (ตามมาตรา 265 มาตรา 266 มาตรา 267 มาตรา 268 หรือมาตรา 48) หรือไม่ ถ้าหากวินิจฉัยว่า สิ้นสุด ก็จะมีผลนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย (มาตรา 91)

ข้อ 5. ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยว่า มติของพรรคการเมืองใดที่ให้ขัฒสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัด พ้นจากสมาชิกภาพของพรรค ชัดหรือแย้งต่อหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือขัดต่อสถานะการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ถ้าหากวินิจฉัยว่า ขัดสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกขับสามารถหาพรรคใหม่สังกัดได้ภายในสามสิบวัน โดยไม่สิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ถ้าวินิจฉัยว่าไม่ชัด ผู้นั้นก็ต้องพ้นจากความเป็นสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย (มาตรา 106 (7))

ข้อ 6. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ขาดจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ถูกศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบ สามารถหาพรรคใหม่สังกัดได้ภายในหกสิบวัน โดยไม่สิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ถ้าครบหกสิบวันแล้ว ยังหาพรรคใหม่สังกัดไม่ได้ ผู้นั้นต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นับแต่วันถัดจากวันที่ครบกำหนดหกสิบวัน (มาตรา 106 (8))

ข้อ 7. ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยว่า ความเป็นประธานและรองประธานสภา ผู้แทนราษฎร ประธานและรองประธานวุฒิสภา ต้องสิ้นสุดลง เนื่องจากขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ เมื่อ ต้องคำพิพากษาให้จำคุก หรือไม่ ถ้าหากวินิจฉัยว่า สิ้นสุด ก็จะมีผลนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย (มาตรา 124 (4))

ข้อ 8. ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ถ้าวินิจฉัยว่า ขัดหรือแย้ง แต่ไม่ใช่สาระสำคัญ ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้น เป็นอันตกไป แล้วส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น กลับคืนมายังสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามลำดับ เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมให้เป็นไปตามที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย มติในการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว ต้องใช้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา

แต่ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นสาระสำคัญ หรือเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไปทั้งฉบับ (มาตรา 141)

ข้อ 9. ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด มีหลักการเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่วุฒิสภามีมติยับยั้งไว้ หรือไม่ ถ้าหากวินิจฉัยว่ามีหลักการเดียวกัน จะเสนอร่างนั้นเข้ามาใหม่ไม่ได้ (มาตรา 149 วรรคสาม)

ข้อ 10. ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ถ้าหากวินิจฉัยว่าขัดหรือไม่ถูกต้อง และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไปทั้งฉบับ แต่ถ้าไม่ใช่สาระสำคัญ ก็ให้ตกไปเฉพาะข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้น และให้นายกรัฐมนตรี ดำเนินการนำบทบัญญัติที่เหลือออกนั้นไปดำเนินการเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป (มาตรา 154)

ข้อ 11. ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยว่า ร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร การประชุมวุฒิสภา และการประชุมรัฐสภา ที่สภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว แต่ยังไม่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ถ้าหากวินิจฉัยว่าขัดหรือแย้ง ก็เป็นอันใช้บังคับมิได้ (มาตรา 155)

ข้อ 12. ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยว่า การกระทำใดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการใช้งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน หรือไม่ ถ้าหากวินิจฉัยว่ามีลักษณะดังกล่าว ก็ให้การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวสิ้นผลไป (มาตรา 168 วรรคหก และวรรคเจ็ด)

ข้อ 13. ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของบุคคลใดต้องสิ้นสุดลง เนื่องจากขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้าม เมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุก หรือไม่ ถ้าหากวินิจฉัยว่าสิ้นสุด ก็จะมีผลนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย (มาตรา 182 (3))

ข้อ 14. ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดใดเป็นเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศ หรือเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ตามมาตรา 184 วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง หรือไม่ ถ้าหากวินิจฉัยว่าไม่เป็น ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาตั้งแต่นั้น แต่ถ้าหากวินิจฉัยว่าเป็น ก็ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไปได้ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ว่า พระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ดังกล่าว ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด (มาตรา 185)

ข้อ 15. ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยว่า ความเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ต้องสิ้นสุดลง เนื่องจากขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ เมื่อ ต้องคำพิพากษาให้จำคุก หรือไม่ ถ้าหากวินิจฉัยว่า สิ้นสุด ก็จะมีผลนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย (มาตรา 209 (7) และมาตรา 247 วรรคสาม)

ข้อ 16. ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีใดต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา 6 คือ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ถ้าหากวินิจฉัยว่าขัดหรือแย้ง บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นก็เป็นอันใช้บังคับมิได้ (มาตรา 211)

ข้อ 17. ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัย กรณีที่บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ยื่นคำร้องเพื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่ต้องเป็นกรณีที่ผู้ร้องไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้วเท่านั้น (มาตรา 212)

ข้อ 18. ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัย กรณีที่มีปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีใช้ศาลตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป ตามที่ประธานรัฐสภา นายกรัฐมนตรี หรือองค์กรนั้น เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา 214)

ข้อ 19. ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยว่า กรรมการการเลือกตั้งผู้ใดที่ถูกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบ เข้าชื่อร้องขอผ่านประธานรัฐสภา ต้องพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม หรือกระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ถ้าหากวินิจฉัยว่าพ้น ก็จะมีผลนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย (มาตรา 233)

ข้อ 20. ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องพร้อมความเห็น ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใด มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา 245 (1))

ข้อ 21. ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยกรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชน และมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา 251 (2))

ข้อ 22. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือจงใจปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ หรือไม่ ถ้าหากวินิจฉัยชี้ขาดว่า จงใจผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง และห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลาห้าปี แต่ถ้าเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาด ดังกล่าว เปลี่ยนไปเป็นของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

2.2 องค์กรตามรัฐธรรมนูญและแนวคิดการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐจะดำรงอยู่ได้จำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ในการปกครองรัฐ หรือที่เรียกว่า “อำนาจอธิปไตย” ซึ่ง Jean Bodin นักกฎหมายชาวฝรั่งเศส กล่าวไว้ว่า อำนาจอธิปไตย คือ อำนาจเหนือพลเมืองของรัฐ เป็นอำนาจเด็ดขาด และเป็นนิรันดร์⁵⁹ และด้วยเหตุที่รัฐเป็นนิติบุคคล เป็นบุคคลที่กฎหมายสมมติขึ้นเพื่อให้เป็นผู้ที่เป็นเจ้าของอำนาจ และใช้อำนาจกระทำการต่าง ๆ ได้ แต่ด้วยเหตุที่รัฐเป็นนิติบุคคลนี้เองทำให้รัฐไม่สามารถที่จะกระทำการต่าง ๆ เพื่อแสดงออกซึ่งเจตจำนงหรือเจตนารมณ์ได้ด้วยตัวเอง รัฐจึงต้องมีผู้แทนเพื่อใช้อำนาจเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์นั้น คือ ความสงบสุขเรียบร้อยของสังคมและเพื่อประโยชน์สาธารณะ อย่างไรก็ตาม เขาเห็นว่า หากอำนาจอธิปไตยอยู่ที่บุคคลเพียงคนเดียว หรืออยู่ที่กลุ่มบุคคลเพียงกลุ่มเดียว ถือว่ารัฐนั้นไม่ได้ใช้การปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่หากอำนาจอธิปไตยนั้นอยู่ที่คนส่วนใหญ่ของรัฐนั้น ประเทศหรือรัฐ

⁵⁹ ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา, กรุงเทพฯ ฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2543, หน้า 159

นั่นก็จะมีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย⁶⁰ เนื่องจากมีแนวคิดว่า ผู้ใช้อำนาจรัฐมักจะใช้อำนาจแบบสุดโต่ง ใช้อำนาจในทางมิชอบ ทำให้สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนถูกระงับสิทธิ ดังนั้น หากให้บุคคลเพียงคนเดียว หรือกลุ่มบุคคลเพียงกลุ่มเดียวใช้อำนาจรัฐ จะทำให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนถูกละเมิด จึงมีแนวคิดให้มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจรัฐ โดยมงเตสกีเออ (Montesquieu) ได้คิดเรื่องการแบ่งแยกการใช้อำนาจรัฐออกเป็น 3 องค์การ ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยการแบ่งแยกอำนาจในทัศนะของเขา หมายถึง การแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยไม่ใช่การแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย เพราะอำนาจอธิปไตยมีอยู่หนึ่งเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้ นอกจากนั้น มงเตสกีเออมีแนวคิดที่ ต้องมีการจัดระบบการปกครองในลักษณะที่ให้ผู้อำนาจคนหนึ่งถ่วงหรือยับยั้งการใช้อำนาจเกินขอบเขตของผู้อำนาจคนอื่น ๆ ได้ ดังนั้น หลักการแบ่งแยกอำนาจตามแนวคิดของเขาก่อให้เกิดหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) ขึ้นมา โดยได้มีคำกล่าวไว้ “เมื่อบุคคลคนเดียวหรือองค์กรองค์กรเดียวมีการรวมอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารไว้ด้วยกัน เสรีภาพจะเกิดขึ้นไม่ได้และไม่มีเสรีภาพอีกเช่นกัน ถ้าอำนาจตัดสินใจไม่ได้แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติหรือบริหาร

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า “รัฐ” เป็นนิติบุคคล รัฐจึงไม่สามารถกระทำการใด ๆ ด้วยตนเองได้ การกระทำทั้งหลายของรัฐจึงต้องกระทำการโดยผ่านบุคคลธรรมดาทั้งหลายที่ดำรงตำแหน่งเป็นบุคคลของรัฐทั้งสิ้น เพียงแต่กฎหมายให้ถือว่าการกระทำของบุคคลธรรมดาเหล่านั้น หากได้กระทำภายในขอบเขตและเงื่อนไข หรือวิธีที่กฎหมายกำหนดแล้ว ให้ถือว่าการ กระทำนั้นเป็นการกระทำของรัฐ ซึ่งหมายความว่า หากการกระทำนั้นก่อให้เกิดสิทธิใด ๆ สิทธิดังกล่าวนั้นย่อมตกได้แก่รัฐ และในขณะเดียวกันหากการกระทำนั้นก่อให้เกิดหน้าที่ บางประการ หน้าที่ดังกล่าวนั้นก็ตกเป็นหน้าที่ของรัฐมิใช่หน้าที่เป็นการส่วนตัวของบุคคล ผู้กระทำการแทนรัฐ อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจรัฐ การใช้อำนาจรัฐอา มิได้กระทำการอยู่ภายในขอบเขต เงื่อนไข หรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือการใช้ อำนาจรัฐโดยผ่านบุคคลธรรมดานั้น อาจจะทำโดยมีเจตนาที่จะทุจริตต่อหน้าที่ หรือมีมูลเหตุจูงใจในการกระทำที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย หรือพยายามบิดเบือน การใช้อำนาจรัฐเพื่อตนเองหรือกลุ่มของตนเอง การใช้อำนาจรัฐในลักษณะดังกล่าว ล้วนแต่ เป็นการกระทำที่มีความบกพร่องทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจอย่างบิดเบือน การใช้อำนาจตามอำเภอใจ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐดังกล่าว

ในรัฐเสรีประชาธิปไตยที่มีการปกครองแบบนิติรัฐ จำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เดิมทีการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้นเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักนิติรัฐ ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจนั้น จะมีการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐออกเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ซึ่งแต่ละฝ่ายก็จะใช้อำนาจของตนเอง แต่การใช้อำนาจรัฐตามหลักการแบ่งแยกอำนาจนั้น เป็นไปในลักษณะถ่วงดุลและคานอำนาจกัน ดังนั้น จึงอาศัยหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้เป็นกลไกในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ อย่างไรก็ตาม การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยวิธีการดังกล่าว ยังมี

⁶⁰ สมคิด เลิศไพฑูรย์, รายงานการวิจัยเรื่องการขัดแย้งระหว่างเขตอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2549, หน้า 10

ข้อบกพร่องอยู่หลายประการ โดยเฉพาะเรื่องความเป็นกลาง เนื่องจากการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐประเภทนี้ มักจะไม่มีประสิทธิภาพเพราะมีลักษณะเผด็จการรัฐสภา

นอกจากจะต้องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้ว สำหรับรัฐที่เป็นนิติรัฐนั้น จะต้องมีการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองด้วย ซึ่งมีลักษณะเป็นการควบคุมภายในฝ่ายปกครองก่อนที่จะมีการส่งเรื่องไปให้ศาลวินิจฉัย ซึ่งการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง มีลักษณะการดำเนินการเป็นสายบังคับบัญชา ทำให้เกิดความล่าช้าและถูกแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นว่าการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้น ยังมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการ ดังนั้น จึงเกิดความจำเป็นในการนำเององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระ มาทำหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

อย่างไรก็ตาม หากองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีข้อพิพาทเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ มีปัญหาว่าองค์กรใดจะเข้ามามีเขตอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น จำเป็นที่จะต้องพิจารณาลักษณะข้อพิพาทว่าเป็นข้อพิพาททางปกครองหรือข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ ซึ่งในทางวิชาการนั้นเห็นว่า ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น เป็นข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ และเมื่อมองว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญต่างเป็นองค์กรระดับสูงของรัฐ จึงมีแนวคิดที่ว่า ควรที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรผู้รักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญและวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งแนวคิดในการให้ศาลรัฐธรรมนูญมีเขตอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญนี้ จะได้กล่าวโดยละเอียดในตอนต่อไปในตอนท้ายของหัวข้อนี้

โดยในหัวข้อนี้จะศึกษาถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญและการวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ โดยจะศึกษาตั้งแต่หลักเกณฑ์ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระ และความแตกต่างระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับองค์กรอิสระ ทฤษฎีพื้นฐานทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ลักษณะพิเศษขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ อันนำไปสู่ความจำเป็นในการจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จากนั้นจะได้ศึกษาถึงแนวความคิดการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

2.2.1 หลักเกณฑ์ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระ และความแตกต่างระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับองค์กรอิสระ

ในหัวข้อนี้จะศึกษาถึงหลักเกณฑ์ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระ และความแตกต่างระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับองค์กรอิสระ เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยจะเริ่มศึกษาถึงหลักเกณฑ์และความหมาย ความหมายขององค์กรอิสระ และความแตกต่างระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับองค์กรอิสระตามลำดับ ดังนี้

2.2.1.1 หลักเกณฑ์และความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

สำหรับหลักเกณฑ์และความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้คำจำกัดความไว้แตกต่างกันไป การศึกษาเพื่อหาความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น อาจศึกษาเปรียบเทียบจากกรณีของต่างประเทศที่เคยพิจารณาเรื่องดังกล่าวมาแล้ว

ซึ่งหลักเกณฑ์และความหมายที่เป็นสากลและนิยมนำมาใช้อ้างอิง คือ หลักเกณฑ์และความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญของประเทศสาธารณรัฐเยอรมนี โดยในหัวข้อนี้จะขอล่าถึง หลักเกณฑ์และความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญของประเทศสาธารณรัฐเยอรมนี ดังนี้

Gierke และ Jellinek ได้แบ่งสาระสำคัญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญออกเป็น 2 ประการคือ องค์กรนั้นจะต้องได้รับการก่อตั้งขึ้นโดยตรงจากรัฐธรรมนูญและองค์กรนั้น จะต้องมีความเป็นอิสระจากองค์กรอื่นๆ⁶¹

Leibholz ได้ให้ความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเอาไว้ว่า องค์กรที่ได้รับมอบหมายในการดำเนินภารกิจของรัฐที่มีอำนาจในลักษณะพิเศษ ด้วยเหตุนี้ การดำรงอยู่และการดำเนินภาระหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรดังกล่าว จะก่อให้เกิดการดำเนินงานของรัฐที่บรรลุเป้าหมายและจะทำให้เกิดความมั่นคงในความเป็นเอกภาพของรัฐ⁶²

K. Stern เห็นว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง องค์กรสูงสุดของรัฐซึ่งการดำรงอยู่ สถานะและอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวไม่เพียงแต่จะได้รับการกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่องค์กรนั้นจะต้องถูกก่อตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญเองและรัฐธรรมนูญจะต้องกำหนดรูปแบบและอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าว รวมทั้งองค์กรนั้น จะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจสูงสุดของรัฐ⁶³

จากความเห็นของนักวิชาการข้างต้น สามารถที่จะสรุปหลักเกณฑ์ที่ใช้เป็นข้อพิจารณาว่าองค์กรใดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนี้⁶⁴

(1) ข้อพิจารณาในทางรูปแบบ (Formelle Kriterien)

(ก) พิจารณาจากการก่อตั้ง องค์กรตามรัฐธรรมนูญได้รับการก่อตั้งขึ้นโดยตรงจากรัฐธรรมนูญ

(ข) พิจารณาในแง่ของการบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ อำนาจหน้าที่ต้องได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ

(2) ข้อพิจารณาในทางเนื้อหา (Substantielle Kriterien)

(ก) พิจารณาในแง่บทบาทหน้าที่ องค์กรนั้นจะต้องเป็นองค์กรสูงสุดของรัฐที่มีบทบาทสำคัญในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐ หรือเป็นองค์กรที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐในลักษณะของการควบคุม ตรวจสอบ ถ่วงดุลการใช้อำนาจขององค์กรอื่น

(ข) พิจารณาในแง่ความเป็นอิสระ องค์กรนั้นจะต้องมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานและไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาขององค์กรใด

(ค) พิจารณาในแง่สถานะและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น องค์กรนั้นต้องมีสถานะเท่าเทียมกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น

2.2.1.2 ความหมายขององค์กรอิสระ

⁶¹ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติพันธกิจตามรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546, หน้า 47

⁶² เรื่องเดียวกัน, หน้า 47

⁶³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 47

⁶⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์, รายงานการวิจัยเรื่องการขัดแย้งระหว่างเขตอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2549, หน้า 47 – 48

จากการที่รัฐมีความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นมา จึงได้มีการพยายามที่จะสร้างแนวความคิดในทางกฎหมาย โดยได้มีการนิยามความหมายไว้ 2 แนวทาง ดังนี้

แนวทางแรกเป็นการให้คำนิยามในความหมายอย่างแคบ กล่าวคือ องค์กรใดจะเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระได้นั้น จะต้องมีความเป็นอิสระและต้องมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการเองได้อย่างแท้จริงด้วย โดยหากถือตามความหมายนี้องค์กรที่มีหน้าที่ให้คำปรึกษาหรือเสนอแนะทางนโยบายจะไม่ใช้องค์กรอิสระ

แนวทางที่สองเป็นการให้คำนิยามในความหมายอย่างกว้าง กล่าวคือ องค์กรที่จะเป็นองค์กรอิสระได้จะต้องมีความเป็นอิสระ ไม่จำเป็นต้องมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ แต่องค์กรเหล่านี้อาจมีอำนาจที่จะโน้มน้าวหน่วยงานอื่นๆ ให้ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะหรือความเห็นของตนได้

จากคำนิยามข้างต้น สามารถแยกองค์ประกอบต่างๆ ขององค์กรอิสระได้ ดังนี้

(1) พิจารณาในแง่สาระแห่งอำนาจหน้าที่ กล่าวคือ องค์กรนั้นๆ ต้องทำหน้าที่ดูแล ควบคุม วางระเบียบในการดำเนินการแก่กิจกรรมบางประเภทในรัฐทั้งที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการและที่เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ รวมทั้งมีหน้าที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนด้วย

(2) พิจารณาในแง่ลักษณะทางกฎหมายขององค์กร กล่าวคือ จะต้องเป็นองค์กรที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระแต่ไม่มีสถานะเป็นองค์กรตุลาการ

(3) พิจารณาในแง่สถานะขององค์กร สถานะขององค์กรต้องมีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงหรือบังคับบัญชาจากหน่วยงานอื่นๆ มีอิสระในการบริหารงานและดำเนินการขององค์กรได้เอง

(4) พิจารณาในแง่การควบคุมองค์กร องค์กรเหล่านี้ไม่มีลักษณะเป็นองค์กรตุลาการ คำวินิจฉัยสั่งการขององค์กรถือเป็นนิติกรรมทางปกครอง ดังนั้น องค์กรเหล่านี้จึงสามารถถูกตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการได้ แต่จะถูกตรวจสอบโดยศาลใดก็ขึ้นอยู่กับระบบศาลของแต่ละรัฐ

(5) พิจารณาในแง่การกำหนดอำนาจขององค์กร การกำหนดอำนาจขององค์กรอาจกำหนดอำนาจให้หลากหลายขึ้นอยู่กับกิจกรรมที่องค์กรอิสระเหล่านั้นจะเข้าไปดูแล

จากที่กล่าวมาข้างต้น องค์กรอิสระเป็นองค์กรองค์กรของรัฐที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการเกี่ยวกับภารกิจของรัฐตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยเป็นองค์กรของรัฐที่มีสถานะพิเศษ ซึ่งได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้โดยอิสระ ปลอดภัยจากการแทรกแซงขององค์กรของรัฐอื่นหรือสถาบันการเมืองอื่น

2.2.1.3 ความแตกต่างระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับองค์กรอิสระ

ในหัวข้อนี้จะขออธิบายถึงความแตกต่างระหว่างองค์กรอิสระกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เกิดความชัดเจน โดยจะแบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง พิจารณาในแง่สาระแห่งอำนาจหน้าที่ องค์กรตามรัฐธรรมนูญจะต้องมีอำนาจหน้าที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญต้องเกี่ยวพันกับทิศทางการนำรัฐหรือเป็นอำนาจหน้าที่ที่ทำให้องค์กรนั้น มีส่วนร่วมโดยตรงกับการก่อตั้งเจตจำนงของรัฐ แต่สำหรับองค์กรอิสระ จะทำหน้าที่ดูแล ควบคุม วางระเบียบ ในการการดำเนินการแก่กิจกรรมบางประเภทในรัฐ รวมถึงมีหน้าที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน

ประการที่สอง พิจารณาในแง่สถานะขององค์กรนั้น องค์กรตามรัฐธรรมนูญจะต้องมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานและไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาขององค์กรใด แต่

องค์กรอิสระแม้ว่าจะมีความเป็นอิสระปราศจากการบังคับบัญชาจากหน่วยงานอื่น แต่ยังคงปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลและกฎหมายต่างๆ ที่ออกโดยรัฐสภาอยู่ เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐ จะอ้างความเป็นอิสระเพื่อไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวไม่ได้

ประการที่สาม พิจารณาในแง่การควบคุมองค์กร องค์กรตามรัฐธรรมนูญไม่สามารถถูกตรวจสอบการใช้อำนาจได้โดยองค์กรตุลาการ แต่องค์กรอิสระไม่มีลักษณะเป็นองค์กรตุลาการ คำวินิจฉัยสั่งการถือเป็นนิติกรรมทางปกครอง จึงสามารถถูกตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการได้

2.2.2 ทฤษฎีพื้นฐานทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและลักษณะพิเศษขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

จากที่กล่าวมาแล้วว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการดำเนินภารกิจที่สำคัญของรัฐ และเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นแล้ว ทฤษฎีพื้นฐานทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ก็คือทฤษฎีเดียวกับทฤษฎีพื้นฐานทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ แต่ในส่วนขององค์กรตามรัฐธรรมนูญจะมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างไปจากการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยวิธีอื่น ซึ่งเป็นคุณลักษณะที่สำคัญในการเกิดแนวคิดการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

โดยในหัวข้อนี้จะขอแบ่งหัวข้อการศึกษาออกเป็น 2.2.2.1 ทฤษฎีพื้นฐานทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และ 2.2.2.2 ลักษณะพิเศษขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนี้

2.2.2.1 ทฤษฎีพื้นฐานทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เป็นพื้นฐานในการจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ หลักนิติรัฐ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักความชอบด้วยกฎหมาย และหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ โดยจะขอศึกษาเป็นหัวข้อ ดังนี้

2.2.2.1.1 หลักนิติรัฐ

ในรัฐเสรีประชาธิปไตย หลักนิติรัฐถือว่าเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญที่สุดของรัฐที่มีลักษณะเป็นนิติรัฐ หมายถึง รัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย มีลักษณะเป็นรัฐที่จำกัดตัวเองอยู่ภายใต้กฎหมาย การกระทำของรัฐหรือฝ่ายปกครองย่อมอยู่ภายใต้กฎหมาย โดยรัฐหรือฝ่ายปกครองจะต้องกระทำการตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น กล่าวคือ รัฐหรือฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนไม่ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายให้อำนาจไว้ อาจกล่าวได้ว่า นิติรัฐเป็นการสร้างระบบรัฐหรือประชาคมให้มีสถาบันอำนาจทางการเมือง การปกครอง ที่มีกฎหมายเป็นฐานราก รองรับหลักประกันความยุติธรรม ทั้งในด้านการกำหนดเป้าหมาย วิธีการ และบรรทัดฐาน ในการทำหน้าที่พื้นฐานทางการเมืองการปกครองของรัฐ⁶⁵ ดังนั้น เมื่อนิติรัฐ หมายถึง รัฐที่จำกัดตัวเองอยู่ภายใต้กฎหมาย ผลที่ตามมาของนิติรัฐ คือ

⁶⁵ เซวานะ ไตรมาศ, ศาลรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ, (ออนไลน์), แหล่งที่มา [http : //www.pub-law.net](http://www.pub-law.net)

ประการที่หนึ่ง การกระทำของรัฐหรือฝ่ายปกครองจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ กล่าวคือ รัฐหรือฝ่ายปกครองจะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้เมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ โดยเฉพาะหากการกระทำนั้นกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนแล้ว นอกจากจะมีกฎหมายเป็นรากฐานของอำนาจแล้ว การกระทำดังกล่าวต้องชอบด้วยกฎหมาย⁶⁶ กล่าวคือ รัฐหรือฝ่ายปกครองจะต้องกระทำการโดยคำนึงถึงวิธีการ รูปแบบ และวัตถุประสงค์ของกฎหมายหากรัฐหรือฝ่ายปกครองกระทำผิดไปจากที่กฎหมายกำหนดไว้ ให้ถือว่า การกระทำดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเรียกหลักการนี้ว่า หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐ

ประการที่สอง เมื่อการกระทำของรัฐหรือฝ่ายปกครองอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐหรือฝ่ายปกครองแล้ว หากรัฐหรือฝ่ายปกครองกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายแล้ว จำเป็นจะต้องมีกลไกและกระบวนการที่กระทำให้การกระทำนั้นสิ้นผลไป และหากเกิดความเสียหายขึ้นแก่บุคคลใด บุคคลนั้นก็สามารเรียกให้รัฐหรือฝ่ายปกครองเยียวยาได้ เรียกว่า การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐหรือฝ่ายปกครอง ซึ่งมักจะมอบหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายนี้ให้ศาล ถ้าในประเทศที่ใช้ระบบศาลเดี่ยวก็จะมอบอำนาจให้ศาลยุติธรรม ส่วนประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ จะมอบอำนาจให้ศาลปกครอง อาจกล่าวได้ว่า หลักการที่ทำให้นิติรัฐ มีประสิทธิภาพและบังคับได้จริง คือ หลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐหรือฝ่ายปกครองนั่นเอง

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น พอจะสรุปสาระสำคัญของนิติรัฐ ได้ดังนี้⁶⁷

ประการที่หนึ่ง การกระทำทั้งหลายของรัฐหรือฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายซึ่งตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ (Principle of legality of administrative action) กล่าวคือ หากรัฐหรือฝ่ายปกครองจะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งที่จะกระทบสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน จะต้องมิขัดแย้งกับกฎหมายให้อำนาจไว้ และต้องกระทำภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

ประการที่สอง บรรดากฎหมายทั้งหลายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้น จะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Principle of Constitutionality of legislation) กล่าวคือ เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ปกครองประเทศ เป็นกฎหมายที่จัดระเบียบการปกครองประเทศ และรัฐธรรมนูญยังมีบทบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนเอาไว้ ดังนั้น กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญด้วย เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนและดำรงไว้ซึ่งความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

ประการที่สาม การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐหรือฝ่ายปกครอง และการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย จะต้องกระทำโดยองค์กรตุลาการ เนื่องจากองค์กรตุลาการมีความเป็นอิสระ

2.2.2.1.2 หลักการแบ่งแยกอำนาจ

⁶⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี, กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2538

⁶⁷ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, นิติรัฐ : หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย, ในข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน, กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2540, หน้า 4 -5

หลักการแบ่งแยกอำนาจ คือ หลักการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจ อธิปไตย หรือ แบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย ไม่ใช่เป็นการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย โดยหลักการดังกล่าว เป็นหลักการที่มีที่มาจากแนวคิดที่ไม่ต้องการให้อำนาจตกอยู่ในมือของคนๆเดียวหรือคนกลุ่มเดียว เพราะหากอำนาจในการปกครองอยู่ในมือของคนๆเดียวหรือคนกลุ่มเดียว ย่อมมีแนวโน้มที่จะมีการใช้อำนาจในทางมิชอบ ใช้อำนาจในลักษณะผูกขาดหรือเผด็จการ ผู้ปกครองอาจใช้อำนาจตามอำเภอใจซึ่งทำให้ประชาชนถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพหรือถูกกดขี่ข่มเหงได้ เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการใช้อำนาจในลักษณะผูกขาด Montesquieu ได้เสนอแนวคิด

การแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจ (Separation of Powers) โดยแบ่งการใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ลักษณะ ได้แก่ อำนาจในการตรากฎหมาย หรืออำนาจนิติบัญญัติ อำนาจในการดำเนินการบังคับตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ หรืออำนาจบริหาร และอำนาจควบคุมและตรวจสอบการกระทำต่างๆ หรืออำนาจตุลาการ โดยแต่ละอำนาจจะมีองค์กรใช้อำนาจแยกต่างหากจากกัน โดยฝ่ายนิติบัญญัติใช้อำนาจนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารใช้อำนาจบริหาร และฝ่ายตุลาการใช้อำนาจตุลาการ อย่างไรก็ตามอำนาจทั้งสามอำนาจไม่ได้แบ่งแยกจากกันอย่างเด็ดขาด องค์กรใช้อำนาจแต่ละองค์กร สามารถควบคุมตรวจสอบและยับยั้งการใช้อำนาจซึ่งกันและกันได้ เพื่อให้มีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกัน โดย Montesquieu อธิบายว่า ทุกสิ่งทุกอย่างจะสูญสิ้นไปหมด ถ้าหากบุคคลเดียวกันหรือกลุ่มบุคคลกลุ่มเดียวกันเป็นผู้ใช้อำนาจทั้งสาม และบุคคลใดก็ตามซึ่งมีอำนาจมักจะใช้อำนาจนั้นเกินเลยอยู่เสมอ และใช้อำนาจนั้นจนกว่าจะถึงขีดจำกัดเท่าที่ตนจะใช้อำนาจนั้นได้ ดังนั้น เพื่อมิให้มีการใช้อำนาจเกินขอบเขต จึงต้องให้อำนาจหยุดยั้งอำนาจตามวิถีทางของมันเอง หากไม่มีการแบ่งแยกอำนาจแล้ว จะมีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ไม่มีการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกัน ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยหลักแล้วต้องสามารถควบคุม ตรวจสอบ และยับยั้งซึ่งกันและกันได้ เพราะทั้งสามอำนาจมิได้แบ่งแยกจากกันโดยเด็ดขาด การแบ่งแยกอำนาจอาจพิจารณาเป็นระบบ โดยพิจารณาการแบ่งแยกอำนาจในแง่ความแตกต่างตามอำนาจหน้าที่ของรัฐ ซึ่งก่อให้เกิดการแบ่งแยกองค์กรตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน โดยแต่ละองค์กรต้องมีเจ้าหน้าที่ของตนเอง รวมทั้งกำหนดให้องค์กรอื่น ๆ มีส่วนร่วมในกระบวนการแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่อำนาจใดอำนาจหนึ่ง หรือให้มีสิทธิโต้แย้งคัดค้านอำนาจอื่นหรือสิทธิในการควบคุมตรวจสอบในแง่ขององค์กรและตัวเจ้าหน้าที่ จึงทำให้เกิดความสัมพันธ์และการคานอำนาจซึ่งกันและกัน ทำให้ไม่มีอำนาจใดมีอำนาจเด็ดขาด โดยแต่ละประเทศจะมีขอบเขตความเคร่งครัดที่แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับระบบการปกครอง⁶⁸

จากแนวคิดของมองเตสกีเอดตามหนังสือว่าด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมาย นั้น ได้มีการนิยามความหมายของการแบ่งแยกอำนาจเป็นครั้งแรกคือ “ในทุกีรัฐบาลมีอำนาจอยู่สามอำนาจคือ อำนาจนิติบัญญัติ (legislative) เกี่ยวข้องกับสิ่งที่ขึ้นอยู่กับกฎหมายของชาติ และอำนาจบริหาร (executive) เกี่ยวข้องกับเรื่องที่เกิดขึ้นอยู่กับกฎหมายของประชาชน” ซึ่งพบว่า เป็นการกล่าวซ้ำถึงแนวคิดของล็อค ซึ่งได้กล่าวถึงอำนาจบริหารที่รวมถึงอำนาจในการปกครองและพิจารณาคดีด้วย

⁶⁸ นงเยาว์ ปัญญา, เขตอำนาจระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับศาลปกครอง, มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547, หน้า 4

จึงถือเป็นการยอมรับในขณะนั้นว่า มีการแบ่งแยกอำนาจออกเป็นสองประเภทคือ อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหารเท่านั้น

ในขณะเดียวกัน มองเตสกีเออก็ได้ให้คำนิยามใหม่ในครั้งที่สองโดยมีการจำกัดอำนาจบริหารให้มีขอบเขตแต่เพียงอำนาจในการปกครองด้านการจัดให้มีความมั่นคงสาธารณะ แต่ก็มีแจ้งชัดว่าอำนาจในการจัดให้มีความมั่นคงสาธารณะมีความหมายรวมถึงกิจการภายในของรัฐด้วย และยิ่งกว่านั้น มองเตสกีเออยังได้วิเคราะห์ถึงการเมืองของอำนาจที่สาม คือ อำนาจในการตัดสิน ซึ่งเป็นการประสานแนวคิดของลอร์ดเข้ากับการแยกอำนาจตุลาการออกจากอำนาจของกษัตริย์

อย่างไรก็ตาม ในเวลาต่อมา มองเตสกีเออก็ได้ละเลยในการนิยามความหมายในการแบ่งแยกอำนาจที่ได้ให้ไว้ทั้งสองครั้ง แต่เขากลับใช้นิยามในทางปัจจุบันมากขึ้นโดยได้นิยามความหมายในการแบ่งแยกอำนาจอันได้แก่ อำนาจในการตรากฎหมาย อำนาจในการบังคับตามมติมหาชน และการพิจารณาคดีระหว่างเอกชน และเป็นที่แน่ชัดว่า อำนาจบริหารได้รวมถึงกิจการภายในและภายนอกด้วย

ความหมายตามนัยหลังนี้เอง ที่มองเตสกีเออใช้ในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจของรัฐบาลและได้กลายมาเป็นพื้นฐานของแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจในปัจจุบันที่มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ⁶⁹ โดยมีการแยกองค์กรการใช้อำนาจดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ภายใต้หลักการคานและดุลอำนาจระหว่างกันอันเป็นวัตถุประสงค์สำคัญในการป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ปกครองที่จะส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนได้

2.2.2.1.2.1 สาระสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจ

จากที่กล่าวมาจะเห็นว่า การแบ่งแยกอำนาจย่อหมายถึงองค์กรที่ใช้อำนาจด้วย โดยมีจุดมุ่งหมายมิให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งของรัฐมีอำนาจมากจนเป็นการผูกขาด โดยได้มีการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจออกดังนี้

- 1) องค์กรนิติบัญญัติ เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตรากฎหมาย ซึ่งใช้อำนาจนิติบัญญัติ
 - 2) องค์กรบริหาร เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในการปกครองประเทศ
 - 3) องค์กรตุลาการ เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในการอำนวยความยุติธรรม
- เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น

การแบ่งแยกอำนาจไม่จำเป็นเสมอไปที่จะต้องให้องค์กรใช้อำนาจทั้งสามมีความเท่าเทียมกัน อำนาจใดอำนาจหนึ่งอาจอยู่เหนืออีกอำนาจได้ แต่มีข้ออยู่เหนือกว่าในลักษณะที่เด็ดขาดสมบูรณ์ กล่าวคือ จะต้องมีการที่เป็นหลักประกันในการดำเนินการตามอำนาจในแต่ละองค์กร คือ มีการคานและดุลอำนาจ (checks and balance) ระหว่างกัน⁷⁰ ซึ่งหลักการดังกล่าวถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญอีกประการหนึ่งของการแบ่งแยกการใช้อำนาจ

⁶⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, รายงานการวิจัยเรื่องการขัดแย้งระหว่างเขตอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2549, หน้า 39

⁷⁰ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555, หน้า 95

2.2.2.1.2.2 การใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งสาม

หลักการแบ่งแยกอำนาจ เป็นหลักการที่มีแนวคิดแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจออกเป็น 3 องค์กร ได้แก่ องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการ ในหัวข้อนี้จะศึกษาถึงการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรทั้งสาม ดังนี้

(1) การใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรนิติบัญญัติ

อำนาจนิติบัญญัติ คือ อำนาจในการออกกฎหมาย ซึ่งในระบอบประชาธิปไตยนั้นเห็นว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ดังนั้น การออกกฎหมายเพื่อมาใช้บังคับกับประชาชนจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนหรือตัวแทนของประชาชนซึ่งก็คือ รัฐสภา ดังนั้น องค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติก็คือรัฐสภา นอกจากอำนาจในการออกกฎหมายแล้ว รัฐสภายังมีหน้าที่อื่นๆอีก เช่น การควบคุมและตรวจสอบการดำเนินการของฝ่ายบริหาร การให้อำนาจในการให้ความเห็นชอบต่อการกระทำของรัฐบาล

เมื่ออำนาจนิติบัญญัติเป็นอำนาจในการออกกฎหมายและเป็นอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินการของฝ่ายบริหารแล้ว ลักษณะในการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติจึงอยู่ในรูปของผู้แทนปวงชน ในการที่จะแสดงออกถึงการยอมรับหรือไม่ยอมรับกฎเกณฑ์ต่างๆที่ฝ่ายบริหารกำหนด รวมทั้งกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นด้วย แม้แต่การแสดงความไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจผู้บริหารของรัฐ โดยการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ มีหลักสำคัญ 3 ประการ ดังนี้⁷¹

หลักธรรมาธิปไตย หมายถึง การใช้อำนาจนิติบัญญัติจะต้องพิจารณาถึงความเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ มีกระบวนการในการตัดสินใจโดยยึดหลักเสียงข้างมากที่มีเหตุผล มีคุณธรรม มีแหล่งอ้างอิงและรักษาประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ ตลอดจนสร้างกฎหมายที่ยุติธรรม

หลักรัฐธรรมนูญ หมายถึง การใช้อำนาจนิติบัญญัติจะต้องคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รับรองโดยชัดแจ้งไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งในกระบวนการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องมีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญทั้งกระบวนการตรากฎหมาย และเนื้อหาสาระของกฎหมาย

หลักการมีกฎหมายที่ดี หมายถึง กฎหมายที่ตราขึ้นจะต้องไม่มีผลบังคับย้อนหลัง มีการประกาศให้ทราบโดยทั่วกัน ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่น ไม่บังคับในสิ่งที่เป็นไปได้ ไม่เปลี่ยนแปลงบ่อย ไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรอง

(2) การใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรบริหาร

อำนาจบริหาร คือ อำนาจในการบริหารจัดการรัฐและบริหารกิจการสาธารณะของรัฐให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ องค์กรผู้ใช้อำนาจบริหารประกอบไปด้วย รัฐบาล และเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง⁷²

ลักษณะการใช้อำนาจบริหารมี 2 ลักษณะ ดังนี้

⁷¹ ฆานิทธี สันตะพันธ์, เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ, นิติศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551, หน้า 41

⁷² สมคิด เลิศไพฑูรย์, รายงานการวิจัยเรื่องการขัดแย้งระหว่างเขตอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2549, หน้า 16

(ก) การใช้อำนาจบริหารในฐานะรัฐบาลหรือที่เรียกกันว่า การกระทำของรัฐบาล (Act of Government) การกระทำของรัฐบาล ได้แก่ การกระทำที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา หรือการกระทำที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐอื่น เช่น การประกาศสงคราม การกระทำของรัฐบาลเป็นเรื่องที่ไม่ถูกควบคุมโดยศาลยุติธรรมและศาลปกครอง อันเป็นข้อยกเว้นของหลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง⁷³ อย่างไรก็ตาม การกระทำดังกล่าวสามารถถูกองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติตรวจสอบได้ ซึ่งเป็นไปตามหลักการถ่วงดุลและคานอำนาจกัน (Check and Balance) เช่น การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

(ข) การใช้อำนาจในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครองคือ การใช้อำนาจในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง ซึ่งโดยหลักแล้วเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นๆ ซึ่งถือเป็นการกระทำทางปกครอง อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลปกครองตามหลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง การใช้อำนาจดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล เป็นการนำแนวนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินที่กำหนดไว้มาปฏิบัติ

จากที่กล่าวมาข้างต้นแล้วนั้น อำนาจบริหารประกอบไปด้วยรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง⁷⁴ ซึ่งโดยหลักแล้วเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นๆ ซึ่งถือเป็นการกระทำทางปกครอง อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลปกครอง แต่รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี ซึ่งเรียกว่าฝ่ายการเมือง จะเป็นผู้ใช้อำนาจในทางนโยบาย หรือการใช้อำนาจบริหารโดยแท้ ซึ่งการใช้อำนาจของฝ่ายการเมืองหรือคณะรัฐมนตรีนั้น เป็นการกระทำทางการเมือง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจในระดับรัฐธรรมนูญ โดยหลักแล้วจะไม่ถูกตรวจสอบโดยศาลปกครอง แต่สามารถถูกองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติตรวจสอบได้ เช่น การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล อย่างไรก็ตาม การกระทำของบุคคลในคณะรัฐมนตรีบางกรณีก็ถือว่าเป็นการกระทำในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง หากการกระทำนั้นมีลักษณะเป็นงานประจำ เช่น การดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน การนำแนวนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินที่กำหนดไว้มาปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรมนั่นเอง

(3) การใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรตุลาการ

อำนาจตุลาการ คือ อำนาจบังคับใช้และตีความกฎหมาย ตลอดจนการชี้ขาดข้อพิพาทต่างๆไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชน ข้อพิพาทระหว่างประชาชนด้วยกันเอง หรือแม้แต่ข้อพิพาทระหว่างองค์กรของรัฐก็ตาม ซึ่งการวินิจฉัยชี้ขาดนี้จะต้องกระทำด้วยความเป็นธรรมตามกฎหมาย ปราศจากอคติ และมุ่งให้เกิดความยุติธรรมอย่างสูงสุด องค์กรผู้ใช้อำนาจตุลาการได้แก่ ศาล ซึ่งระบบศาลในแต่ละประเทศก็จะแตกต่างกันไป

⁷³ นางเยาว์ ปัญญา, เขตอำนาจระหว่างศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง, นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547.

⁷⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์, รายงานการวิจัยเรื่องการขัดแย้งระหว่างเขตอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2549, หน้า 16

ลักษณะของการใช้อำนาจตุลาการจะอยู่ในลักษณะของคำสั่ง คำวินิจฉัย หรือคำพิพากษา เพื่อให้ผู้ถูกปกครอง และผู้ปกครองปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง หรืออาจเป็นกรณีชี้ขาดข้อพิพาทเพื่อให้เกิดความยุติธรรมระหว่างคู่กรณีก็เป็นได้

แม้ว่าศาลจะถือว่าเป็นองค์กรที่มีอิสระในการใช้อำนาจวินิจฉัยคดี แต่การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลต้องอยู่บนหลักความชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ จะต้องเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติ ทั้งยังต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนบนพื้นฐานของความยุติธรรมด้วย ตามที่กล่าวมานี้องค์กรตุลาการจึงจำเป็นต้องผูกพันต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอย่างเคร่งครัด

เพื่อไม่ให้อำนาจตุลาการมีอำนาจมากเกินไป ดังนั้น จึงมีแนวคิดในการควบคุมอำนาจตุลาการ ดังนี้ การจัดตั้งศาลและอำนาจของศาลต้องเป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งหมายความว่า ต้องเป็นกรณีที่อำนาจนิติบัญญัติเห็นว่าสมควรจะมีศาลใดบ้าง และศาลนั้นๆ ควรจะมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาเพียงไร ตลอดจนจะต้องมีการจัดตั้งชั้นศาลเพื่อให้ศาลในระดับสูงกว่าตรวจสอบดูแล้วว่า ศาลในระดับล่างตัดสินใจคดีความเป็นไปตามหลักกฎหมายหรือไม่ นอกจากนี้ยังควรให้มีศาลรัฐธรรมนูญซึ่งประกอบไปด้วยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยว่า กฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญและใช้บังคับไม่ได้ ซึ่งจะมีผลทำให้ศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยปัญหานี้ได้⁷⁵

2.2.2.1.2.3 ความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการตามหลักการแบ่งแยก

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่าหลักการแบ่งแยกอำนาจโดยการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจออกเป็น 3 องค์กรนั้น อำนาจแต่ละอำนาจไม่ได้แยกจากกันอย่างเด็ดขาดแต่มีลักษณะคานและดุลอำนาจกัน ดังนั้น องค์กรผู้ใช้อำนาจแต่ละองค์กรจะมีความสัมพันธ์กัน โดยในหัวข้อนี้จะศึกษาถึงความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจทั้งสาม ดังนี้

(1) ความสัมพันธ์ระหว่างการใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร

อำนาจบริหารนั้นแม้จะเป็นอำนาจของรัฐบาล ซึ่งโดยหลักแล้วอำนาจบริหารงานของรัฐบาลจะแยกออกจากฝ่ายนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตาม ฝ่ายบริหารยังต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายบริหารอันเป็นไปตามหลักการถ่วงดุลและคานอำนาจกัน เช่น การตั้งกระทู้ถามในรัฐสภา ฝ่ายนิติบัญญัติไม่เพียงแต่ถ่วงดุลและคานอำนาจฝ่ายบริหารเท่านั้น แต่ฝ่ายนิติบัญญัติยังมีส่วนร่วมกับการทำงานของฝ่ายบริหารด้วย เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติมอบอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองให้ฝ่ายบริหาร เนื่องจากความจำเป็นในการสั่งการในทางบริหารให้เป็นไปตามเป้าหมาย ดังนั้น การคานถ่วงดุลอำนาจกันควรที่จะมุ่งเน้นในการจำกัดอำนาจมากกว่าที่จะมุ่งเน้นการแยกองค์กรที่ใช้อำนาจออกจากกัน เพราะแต่ละองค์กรมิได้ใช้อำนาจเดียว แต่จะมีอำนาจที่หลากหลายและสัมพันธ์กับองค์กรอื่นด้วย

(2) ความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการ

โดยหลักแล้วฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ในการตรากฎหมาย แต่ในกรณีที่กฎหมายที่ออกมานั้นมีข้อความที่สงสัยว่าอาจจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จำเป็นจะต้องพิจารณาว่าองค์กรใดมีหน้าที่ควบคุมกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา ซึ่งในเรื่องนี้ได้มีการยอมรับแนวความคิดที่ให้ศาล

⁷⁵ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย, หน้า 236

มีอำนาจในการควบคุมกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาดังที่ปรากฏในคดี Marbury V. Madison ที่ได้วางหลักไว้ว่า ศาลยุติธรรมมีอำนาจวินิจฉัยว่ากฎหมายที่สภากองเกรสตราขึ้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและใช้บังคับไม่ได้ ซึ่งเป็นการตัดสินทั้งที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้โดยตรง ศาลฎีกาได้ให้ความหมายบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่า ศาลเป็นผู้พิจารณาว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ ศาลจึงใช้คำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นบรรทัดฐานมาโดยตลอด โดยคดีดังกล่าวได้แสดงถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจ⁷⁶ กล่าวคือ องค์กฤษฎีกาบัญญัติเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการออกกฎหมาย ดังนั้นการจะให้ผู้ออกกฎหมายเป็นผู้ตีความกฎหมายที่ตนออกมาก็ถือว่าเป็นการรวบอำนาจนิติบัญญัติและตุลาการไว้ที่องค์กรนิติบัญญัติแต่เพียงองค์กรเดียว ซึ่งขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ ดังนั้นควรให้ศาลยุติธรรมที่เป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระและเป็นผู้ใช้กำหนดความเป็นผู้วินิจฉัยว่ากฎหมายนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่อย่างไรก็ตาม ฝ่ายตุลาการก็ต้องถูกควบคุมโดยฝ่ายนิติบัญญัติได้ เช่น การกำหนดวิธีพิจารณาคดี การให้เงินเดือน ทั้งนี้เพื่อป้องกันการใช้อำนาจของศาลในทางที่มีขอบ

(3) ความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ

ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจนั้นมีหลักสำคัญประการหนึ่งคือ หลักความเป็นอิสระของตุลาการ ซึ่งหลักการดังกล่าวมิได้หมายความว่าให้อำนาจเด็ดขาดแก่ตุลาการในการพิพากษาคดีตามอำเภอใจโดยไม่คำนึงถึงความถูกต้องชอบธรรม แต่หลักการดังกล่าวมีขึ้นเพื่อต้องการให้การพิจารณาคดีเป็นไปด้วยความยุติธรรมปราศจากการแทรกแซง

ในการพิจารณาของศาลนั้นหากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการที่ฝ่ายปกครองเข้ามาเป็นคู่ความในคดีซึ่งอำนาจที่ฝ่ายปกครองได้กระทำถือเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจบริหาร ดังนั้นจึงเห็นว่าองค์กรศาลหาได้มีอำนาจในการวินิจฉัยคดีทางปกครองอันเป็นการกระทำที่เกิดจากอำนาจบริหารไม่ ซึ่งเป็นการยึดถือตามหลักการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในทางตุลาการและหน้าที่ในทางปกครอง หากเป็นการกระทำนอกเหนือจากการกระทำผิดทางอาญาของตัวข้าราชการแล้ว ผู้พิพากษาไม่สามารถเรียกเจ้าหน้าที่ทางปกครองมาไต่สวนได้เนื่องจากจะเป็นการก้าวล่วงในดุลพินิจของฝ่ายบริหารได้ประกอบกับในคดีที่คู่ความหรือจำเลยในคดีเป็นฝ่ายปกครองที่มีฐานะเหนือกว่าเอกชนฝ่ายปกครองตาม “หลักความเหนือกว่าของฝ่ายปกครอง” ฝ่ายปกครองจึงมีสิทธิและหน้าที่เหนือกว่าประชาชนในการบังคับตามกฎหมายจึงทำให้ไม่อาจจะนำ “หลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย” ที่คู่ความในคดีมีสถานะทางกฎหมายที่เท่าเทียมกันมาใช้ในคดีที่ฝ่ายปกครองเป็นคู่กรณีได้ ดังนั้น การปฏิบัติต่อฝ่ายปกครองที่เป็นคู่ความในคดีจึงต้องได้รับการพิจารณาโดยกลไกในการพิจารณาคดีปกครองซึ่งแตกต่างไปจากคดีพิพาทระหว่างเอกชนทั่วไป ได้แก่ วิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองเป็น “ระบบไต่สวน” ซึ่งตุลาการมีบทบาทที่สำคัญในการทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี เป็นต้น จึงทำให้คดีที่ฝ่ายปกครองเป็นจำเลยไม่อาจถูกพิจารณาในศาลยุติธรรมที่เป็นการพิจารณาคดีระหว่างปัจเจกชนได้⁷⁷

ประเทศฝรั่งเศสเมื่อ ค.ศ. 1872 ได้มีการให้อำนาจในการพิจารณาคดีปกครองแก่สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ซึ่งถือว่าเป็นสถาบันศาลองค์กรใหม่ที่มีทั้งที่มาองค์ประกอบของผู้พิพากษา และวิธีพิจารณาที่แตกต่างไปจากศาลยุติธรรม โดยมีอำนาจพิจารณาการ

⁷⁶ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555, หน้า 99

⁷⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 101 – 102

กระทำของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐที่เป็นการใช้อำนาจในทางบริหาร จึงเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตุลาการเพื่อจะทำให้เกิดความเป็นกลางที่เป็นพิเศษ ซึ่งเป็นที่ยอมรับทั่วไปในทุก ระบบแม้จะมีระดับที่แตกต่างกันบ้างก็ตาม⁷⁸ ในระบบของอังกฤษ ได้เรียกการพิจารณาชี้ขาดสิทธิ หน้าที่ของเอกชนโดยฝ่ายปกครองว่าเป็น “การใช้อำนาจกึ่งตุลาการ” (Quasi Judicial) แต่ในระยะ หลังยอมรับชัดเจนว่าเป็นงานด้านตุลาการ (Judicial Function) จึงกล่าวได้ว่าอำนาจบริหารและ อำนาจตุลาการไม่อาจแยกกันเด็ดขาดได้โดยสภาพของการใช้กฎหมายที่ปรับกับข้อเท็จจริง แต่แตกต่าง ไปตามวิธีการของการใช้อำนาจมา

2.2.2.1.3 หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เป็นหลักการใน การปกครองโดยหลักนิติรัฐ เนื่องจากการปกครองโดยหลักนิติรัฐ รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำ การใดๆที่เป็นการกระทบสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ และต้องกระทำ ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วย กฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ ทางปกครองนั้น เป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างหนึ่ง โดยตรวจสอบว่ารัฐหรือเจ้าหน้าที่ของ รัฐกระทำการไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ มีกฎหมายใดให้อำนาจไว้ และกระทำการเกินอำนาจ หรือไม่ ซึ่งหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองสามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

(1) หลักความมาก่อนของกฎหมาย

การกระทำของรัฐที่ออกมาในรูปบทบัญญัติของกฎหมาย ย่อมอยู่ใน ลำดับที่มาก่อนการกระทำต่าง ๆ ของรัฐทั้งหลาย รวมทั้งการกระทำของ ฝ่ายปกครองด้วย ดังนั้น การ กระทำของรัฐ (รวมทั้งการกระทำของฝ่ายปกครอง) ทั้งหมด จึงไม่อาจขัดแย้งกับบทบัญญัติของ กฎหมายได้ หลักนี้เรียกร้อยในทางปฏิเสธรว่าการกระทำ ของฝ่ายปกครองหรือมาตรการอันใดอันหนึ่ง ของฝ่ายปกครองจะขัดหรือแย้งกับกฎหมาย ทั้งหลายที่มีอยู่ไม่ได้ ดังนั้น หากการกระทำของฝ่าย ปกครองหรือมาตรการอันใดของ ฝ่ายปกครองขัดหรือแย้งกับกฎหมาย การกระทำหรือมาตรการนั้น ย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(2) หลักเงื่อนไขของกฎหมาย

ในขณะที่หลักความมาก่อนของกฎหมายเรียกร้อยให้ทางปฏิเสรมิให้ฝ่าย ปกครองจะมีอำนาจกระทำการอันใดที่เป็นการขัดแย้งกับกฎหมายที่มีอยู่ แต่หลักเงื่อนไขของ กฎหมายกลับเรียกร้อยว่าฝ่ายปกครองจะมีอำนาจกระทำการอันใดอันหนึ่งได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้ อำนาจโดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำของฝ่ายปกครองที่เป็นการกระทบสิทธิของปัจเจกบุคคล หากไม่ มีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการดังกล่าว การกระทำของฝ่ายปกครองนั้น ย่อมไม่ชอบ ด้วยหลักเงื่อนไขของกฎหมายดังกล่าว

2.2.2.1.4 หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ

เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงเรื่องสิทธิเสรีภาพ จำเป็นที่จะต้องทราบถึง ความหมายหรือคำจำกัดความของคำว่า “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” ก่อน ดังนี้

⁷⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 101 - 102

สิทธิ (Rights) หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการใดที่เกี่ยวข้องกับชีวิต ร่างกายหรือทรัพย์สินของตนหรือบุคคลอื่น หรือประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ หรือประโยชน์ในทางใดทางหนึ่ง ทั้งที่เป็นรูปธรรมจับต้องได้ และที่เป็นนามธรรม ถ้ากฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายสูงสุดคือรัฐธรรมนูญคุ้มครองและรับรองสิทธิใด ก็จะทำให้เกิดหน้าที่แก่รัฐ หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่จะต้องเคารพสิทธินั้นๆ รวมถึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่ประชาชนที่จะต้องเคารพสิทธิซึ่งกันและกันด้วย⁷⁹

เสรีภาพ (Liberty) หมายถึง ภาวะของมนุษย์ที่ไม่ตกอยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่น หรืออำนาจในการกำหนดตนเองโดยอิสระของบุคคล หรือความมีอิสระที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เมื่อรัฐธรรมนูญคุ้มครองเสรีภาพใด ก็จะทำให้เกิดหน้าที่แก่รัฐ หน่วยงานของรัฐ ที่จะต้องไม่ละเมิดเสรีภาพนั้น ความมีอิสระที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการนี้เป็นประโยชน์ชนิดหนึ่ง ดังนั้น เสรีภาพจึงเป็นสิทธิประเภทหนึ่งเมื่อกล่าวถึงคำว่า “สิทธิ” โดยไม่เจาะจง จึงหมายความรวมถึง “เสรีภาพ” ด้วย⁸⁰

ผู้มีอำนาจรัฐเมื่อมีอำนาจแล้วก็มักจะมัวเมาในอำนาจ และมักจะใช้อำนาจอย่างสุดโต่ง ทำให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนถูกละเมิดอย่างมาก ในรัฐเสรีประชาธิปไตยทุกรัฐ จึงให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน โดยรัฐจะต้องให้ความเคารพต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล การจะเข้าไปแทรกแซงในสิทธิเสรีภาพของบุคคลจะกระทำได้เฉพาะเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ และจะต้องกระทำภายในขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลมีประสิทธิภาพ ในทางปฏิบัติจึงได้มีการนำเอาหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้เพื่อให้แต่ละอำนาจตรวจสอบและถ่วงดุลกันเอง

ดังนั้น ประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญจะต้องมีบทบัญญัติที่ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ เพื่อเป็นการสร้างหลักประกันให้แก่ประชาชนว่ารัฐจะให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และถ้ารัฐละเมิดสิทธิเสรีภาพดังกล่าว รัฐจะต้องรับผิดชอบ

2.2.2.2 ลักษณะพิเศษขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

องค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระและความคล่องตัว ซึ่งความเป็นอิสระและความคล่องตัวนี้เอง ที่เป็นคุณลักษณะพิเศษที่ทำให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญแตกต่างจากองค์กรอื่นๆที่มีหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ จึงเกิดแนวคิดในการนำเอาองค์กรตามรัฐธรรมนูญไปใช้ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อให้เกิดความยุติธรรม และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยในหัวข้อนี้จะศึกษาถึงลักษณะพิเศษขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนี้

2.2.2.2.1 แนวคิดเรื่องความเป็นกลางและความเป็นอิสระ

องค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระ และความเป็นอิสระนี้เองที่ทำให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะทำให้องค์กร

⁷⁹ ฌานีท์ สันตะพันธ์, เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ, นิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551, หน้า 34

⁸⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 35

ของรัฐที่เป็นอิสระนี้จัดเป็นสถาบันทางการบริหารเพื่อสร้างดุลยภาพระหว่างการบริหารที่มีประสิทธิภาพกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยสามารถแยกความเป็นอิสระได้ดังนี้

2.2.2.2.1.1 อิสระในเรื่องที่มาและการเข้าสู่อำนาจของบุคคลที่เข้าทำหน้าที่ในองค์กรอิสระ

การสรรหาบุคคลเพื่อเข้ามาดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น ต้องเรียกว่าไม่ได้มีที่มาจากแต่งตั้งจากส่วนกลางเหมือนอย่างตำแหน่งราชการอื่นใด แต่เป็นการสรรหามาจากคณะกรรมการสรรหาบุคคลเพื่อเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ⁸¹ ซึ่งกลุ่มบุคคลที่จะมาทำหน้าที่สรรหา นั้น จะประกอบไปด้วยตัวแทนจากหลายส่วน เช่น ตัวแทนจากกลุ่มการเมืองทั้งจากฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน ตัวแทนจากกลุ่มตุลาการ⁸² รวมทั้งตัวแทนจากผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นต้น นอกจากนี้ การจะสรรหาบุคคลใดเข้ามาดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จะต้องมีการพิจารณาคุณสมบัติ คุณสมบัติ และประสบการณ์ด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีความเป็นอิสระ เพราะไม่ได้มาจากการแต่งตั้งจากส่วนกลาง ไม่ได้มาจากการแต่งตั้งของฝ่ายรัฐบาลเพียงฝ่ายเดียว แต่ยังมาจากการแต่งตั้งของฝ่ายค้านด้วย จึงเรียกว่ามีความเป็นอิสระในการสรรหาบุคคลเพื่อเข้ามาดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

2.2.2.2.1.2 อิสระในเรื่องการกำหนดนโยบายและการดำเนินงานขององค์กร

องค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีอิสระในการกำหนดนโยบายของตนเอง เพราะไม่ได้ขึ้นกับส่วนกลางตามระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน ทำให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน เนื่องจากไม่ได้ถูกแทรกแซงการดำเนินงานจากฝ่ายอื่น โดยเฉพาะฝ่ายการเมืองหรือรัฐบาล ซึ่งจะส่งผลดีต่อการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพและยุติธรรม

2.2.2.2.1.3 อิสระในเรื่องงบประมาณ

องค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีอิสระในการบริหารงบประมาณ มีหน่วยธุรการเป็นของตนเองในการบริหารงบประมาณ ซึ่งจะทำให้ไม่จำเป็นต้องพึ่งทำตามเงื่อนไขของส่วนกลางในการใช้งบประมาณ เมื่อมีความเป็นอิสระทางการเงินแล้ว การที่จะถูกผูกมัดให้ต้องปฏิบัติตามฝ่ายอื่นใด เป็นเรื่องที่ทำไต่ยาก จึงทำให้ถูกแทรกแซงได้ยาก ซึ่งส่งผลดีต่อการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

2.2.2.2.1.4 อิสระในการบริหารงานบุคคล

องค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีอิสระในการบริหารงานบุคคล ไม่ต้องขึ้นตรงกับส่วนกลาง ทำให้การประเมินผลงานในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ได้ถูกแทรกแซงจากส่วนกลาง โดยเฉพาะฝ่ายการเมือง ซึ่งจะทำให้บุคลากรสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างยุติธรรม ไม่ต้อง

⁸¹ องค์กรอิสระ กสช. ปัญหาเชิงนโยบายและผลกระทบที่จะตามมา (ออนไลน์) , แหล่งที่มา

<http://pioneer.netserv.chula.ac>.

⁸² พิภพ ภู่งิ่ง, บทบาทของฝ่ายตุลาการในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ, (ออนไลน์) , แหล่งที่มา <http://pub-law.net>

กังวลว่าจะถูกกลั่นแกล้ง หรือถูกย้ายโดยฝ่ายการเมือง ซึ่งส่งผลดีต่อการควบคุมและตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐให้มีความยุติธรรม

2.2.2.2 แนวคิดเรื่องความคล่องตัว

เนื่องจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ไม่ถูกบังคับบัญชาจาก ส่วนกลาง องค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีกฎ ระเบียบในการดำเนินงานภายในองค์กรเอง ไม่ ต้องขึ้นกับส่วนกลาง รวมทั้งมีการบริหารงานบุคคลที่เป็นอิสระจากส่วนกลาง ซึ่งลักษณะเหล่านี้ ทำให้ การดำเนินงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญมีความคล่องตัว ส่งผลให้เกิดความรวดเร็ว เพราะหากเทียบ กับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง จะมีลักษณะเป็น สายบังคับบัญชา จะต้องทำตามขั้นตอนที่ยุ่งยากและซับซ้อน อีกทั้งยังถูกแทรกแซงจากฝ่ายอื่นได้ง่าย แต่องค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ มีความคล่องตัวในการบริหารงาน เพราะ องค์กรตามรัฐธรรมนูญมีกฎ ระเบียบในการปฏิบัติงานที่ไม่ต้องขึ้นกับส่วนราชการอื่น ทำให้มีความ คล่องตัวมาก ซึ่งจะส่งผลให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นไปด้วยความคล่องตัวและรวดเร็ว ซึ่ง เป็นผลดีต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน เนื่องจากเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน ต้อง อาศัยความรวดเร็วในการพิจารณาตรวจสอบ

จากลักษณะพิเศษขององค์กรตามรัฐธรรมนูญข้างต้น ทำให้เกิด แนวความคิดการนำองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระและความคล่องตัว ไปเป็นเครื่องมือในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้มีความยุติธรรมและมีประสิทธิภาพ ยิ่งขึ้น รวมทั้งให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ในการทำภารกิจที่สำคัญของรัฐ เนื่องมาจากความเป็น อิสระและความคล่องตัวขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะส่งผลให้การดำเนินภารกิจของรัฐเป็นไป ด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เช่นเดียวกันกับการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรตาม รัฐธรรมนูญ

2.2.3 เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่าง องค์กรตามรัฐธรรมนูญ

จากที่กล่าวไปแล้วว่า ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตุลาการที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาด้วย เหตุผลหลักก็เพื่อคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดยการควบคุมตรวจสอบ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด บทบัญญัติแห่ง กฎหมายใดจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องมียุติธรรมที่ทำหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายขึ้นมา จากเหตุผลดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจึง เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้มีหน้าที่เพียงแต่การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วย รัฐธรรมนูญเท่านั้น ศาลรัฐธรรมนูญยังมีหน้าที่อื่นๆอีกหลายประการ เช่น อำนาจในการสั่งยุบพรรค การเมือง อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ อำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาท ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

การที่จะกำหนดเขตอำนาจในเรื่องอื่นๆ นอกเหนือจากอำนาจในการควบคุม ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายนั้น ในแต่ละประเทศมักจะพิจารณาจากเนื้อหาของ ข้อพิพาทหรือกระบวนการใช้สิทธิเรียกร้องเป็นสำคัญ กล่าวคือ ถ้าเรื่องนั้นมีลักษณะเป็นข้อพิพาททาง รัฐธรรมนูญหรือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญระดับรัฐธรรมนูญก็จะถูกกำหนดให้อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาล

รัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญจะมีเขตอำนาจในเรื่องใดบ้างนั้น รัฐธรรมนูญของแต่ละรัฐ จะกำหนดเขตอำนาจเอาไว้เป็นเป็นเรื่องๆ อย่างชัดเจน⁸³ เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเฉพาะแตกต่างจากศาลยุติธรรมและศาลปกครองที่มีเขตอำนาจเป็นการทั่วไปในการพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทที่ไม่มีลักษณะเป็นข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญนั้น จะถูกกำหนดไว้เป็นเรื่องๆ อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ จึงอาจกล่าวได้ว่า แม้ข้อพิพาทนั้นๆ ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองระบุว่าไม่ได้อยู่ภายใต้เขตอำนาจของตน ก็ไม่ได้แปลว่าข้อพิพาทดังกล่าวอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

สำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น มีปัญหาว่าจะให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลใด ประเทศส่วนใหญ่มักจะกำหนดให้อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญต่างเป็นองค์กรระดับสูง ซึ่งอาจมีกรณีที่ต้องคัดค้านนั้น มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ซึ่งข้อพิพาทดังกล่าวมีลักษณะเป็นข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญมิใช่ข้อพิพาททางปกครอง ดังนั้น จึงควรที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรผู้รักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญและวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

สำหรับรายละเอียดที่เกี่ยวกับเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จะได้กล่าวอย่างละเอียดในบทต่อไป อย่างไรก็ตาม ในหัวข้อนี้จะศึกษาถึงแนวคิดการให้ศาลรัฐธรรมนูญมีเขตอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนี้

2.2.3.1 แนวคิดการให้ศาลรัฐธรรมนูญมีเขตอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ในหัวข้อนี้จะศึกษาแนวคิดที่ให้การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญอยู่ภายใต้ศาลรัฐธรรมนูญ โดยจะศึกษาแนวคิดของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เนื่องจากเป็นประเทศที่มีศาลรัฐธรรมนูญมานาน ซึ่งหลายเรื่องประเทศไทยก็นำแนวคิดจากศาลรัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมาใช้ ดังนี้

2.2.3.1.1 แนวความคิดเรื่องการเป็นข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญมิใช่ข้อพิพาททางปกครอง⁸⁴

ข้อพิพาทในทางรัฐธรรมนูญ หมายถึง ข้อพิพาทระหว่างผู้ที่มีสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงในทางรัฐธรรมนูญ โดยเรื่องที่เกี่ยวข้องในทางรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะต้องเกี่ยวกับนิติสัมพันธ์ที่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น หรือที่เรียกกันว่า “ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญโดยแท้”(sog. echte Verfassungsstreitigkeiten) ข้อเรียกร้องของการเป็นข้อพิพาทในทางรัฐธรรมนูญโดยแท้นั้น เรียกร้องความเกี่ยวข้องโดยตรงในทางรัฐธรรมนูญ 2 ประการ หรือที่เรียกว่า sog.doppelte Verfassungsunmittelbarkeit ซึ่งหลักการดังกล่าวใช้เป็นเกณฑ์ในการแบ่งแยกระหว่างข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญกับข้อพิพาททางปกครองได้ ”หลักความเกี่ยวข้องโดยตรง

⁸³ ฌานิทซ์ สันตะพันธ์, เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ, นิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551, หน้า 25

⁸⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ, ข้อพิจารณาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างศาลปกครองกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ, (ออนไลน์), แหล่งที่มา [http:// pub-law.net](http://pub-law.net)

ในทางรัฐธรรมนูญ” มีข้อเรียกร้อง 2 ประการ กล่าวคือ ความเกี่ยวข้องโดยตรงประการแรกของข้อพิพาทในทางรัฐธรรมนูญ คือ ข้อพิพาทในเรื่องดังกล่าวจะต้องเป็นข้อพิพาทอันเกิดจากการใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะ เป็นปัญหาเกี่ยวกับเนื้อหาของรัฐธรรมนูญก็ดี ปัญหาการตีความรัฐธรรมนูญก็ดี หรือปัญหาการใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญก็ดี และความเกี่ยวข้องโดยตรงประการที่สองคือ คู่กรณีของข้อพิพาทดังกล่าวจะต้องเป็นองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญโดยแท้จึงเกิดจากคู่กรณีที่มีสถานะเท่าเทียมกัน ตามรัฐธรรมนูญของเยอรมัน บุคคลที่จะเป็นคู่กรณีในคดีข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ เช่น สภาผู้แทนราษฎรสหพันธ์ (Bundestag) สภาสูงสหพันธ์ (Bundesrat) ประธานาธิบดีสหพันธ์ (Bundespraesident) รัฐบาลสหพันธ์ (Bundesregierung) สภามลรัฐ (Landtag) หรือรัฐบาลของมลรัฐ (Landesregierung) เป็นต้น ตัวอย่างของข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ เช่น มาตรา 41 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญเยอรมัน เรื่อง การตรวจสอบการเลือกตั้งของสภาผู้แทนราษฎรของสหพันธ์การวินิจฉัยเกี่ยวกับการเสียสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสหพันธ์การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพรรคการเมืองตามมาตรา 21 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญเยอรมัน การฟ้องประธานาธิบดีตามมาตรา 61 และกรณีของข้อพิพาทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา 93 วรรค 1 ข้อ 3 ของรัฐธรรมนูญเยอรมัน เป็นต้น

ข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงไม่ถือว่าเป็นข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ ถึงแม้บุคคลที่กระทำการดังกล่าวจะกระทำโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญก็ตาม เพราะในกรณีดังกล่าวสิทธิหรือหน้าที่ของคู่กรณีได้รับการบัญญัติไว้โดยรัฐธรรมนูญ หากถือว่าการกระทำขององค์กรตามรัฐธรรมนูญทุกกรณีเป็นการกระทำในทางรัฐธรรมนูญ กรณีจะต้องถือว่าข้อพิพาทเกือบทุกข้อพิพาทเป็นข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ เพราะท้ายที่สุดแล้วการกระทำของรัฐทั้งหลายย่อมมีพื้นฐานมาจากรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น และด้วยเหตุนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับปัจเจกบุคคลโดยทั่วไปแล้วไม่ถือว่าเป็นข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ ตัวอย่างเช่น ข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองในการหาเสียงเลือกตั้งถือว่าเป็นเรื่องของกฎหมายปกครอง เพราะประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์ได้กระทำการในกรณีดังกล่าวเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และมีได้กระทำการในฐานะที่เป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” และการกระทำของประธานาธิบดีในเรื่องดังกล่าวมิได้มีพื้นฐานจากรัฐธรรมนูญ หากแต่มีพื้นฐานมาจากกฎหมายพรรคการเมือง

เนื่องจากปัญหาข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เป็นปัญหาขององค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงต่อรัฐธรรมนูญ และคู่กรณีมีสถานะเท่าเทียมกัน คือ เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ข้อพิพาทเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรดังกล่าว จึงเป็นข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญมิใช่ข้อพิพาททางปกครอง จึงต้องอยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ

2.2.3.1.2 แนวคิดเรื่องการเป็นข้อพิพาทระหว่างองค์กรระดับสูงของรัฐ

เนื่องจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญต่างเป็นองค์กรระดับสูงเป็นองค์กรที่มีความสำคัญในการดำเนินภารกิจของรัฐ และเป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ เช่น รัฐสภา รัฐบาลแห่งสหพันธ์ เป็นต้น ดังนั้น หากองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีข้อพิพาทกันตามแนวคิดนี้เห็นควรให้ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรผู้รักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญและวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

กล่าวโดยสรุปองค์กรตามรัฐธรรมนูญย่อมเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในทางรัฐธรรมนูญและอำนาจในทางปกครอง การใช้อำนาจในทางรัฐธรรมนูญย่อมเป็นข้อพิพาทในทางรัฐธรรมนูญ แต่ข้อพิพาทดังกล่าวจะขึ้นศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่เพียงใดขึ้นอยู่กับว่ากฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ สำหรับการใช้อำนาจทางปกครองขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นหากเกิดข้อพิพาทขึ้นข้อพิพาทดังกล่าวย่อมเป็นข้อพิพาททางปกครอง แต่ข้อพิพาทดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองหรือไม่ ก็จะต้องพิจารณาตามมาตรา 9 แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ การจำแนกแยกแยะลักษณะการกระทำขององค์กรตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะทำให้ระบบของคดีปกครองของไทยเป็นระบบ⁸⁵ มิใช่ว่าหากองค์กรตามรัฐธรรมนูญกระทำการใดจะต้องอยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญเสมอ

⁸⁵ เรื่องเดียวกัน

บทที่ 3

ศาลรัฐธรรมนูญกับการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ : ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

องค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรหนึ่งที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย เนื่องจากการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยแบบดั้งเดิมนั้นยังมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการ โดยเฉพาะเรื่องความไม่มีประสิทธิภาพอันเนื่องมาจากการถูกแทรกแซงจากฝ่ายอื่นๆ โดยเฉพาะฝ่ายรัฐบาล ดังนั้น จึงมีความจำเป็นในการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย รวมทั้งทำหน้าที่ในการดำเนินการที่สําคัญของรัฐ อย่างไรก็ตาม โดยลักษณะองค์กรตามรัฐธรรมนูญต่างเป็นองค์กรระดับสูง ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเหล่านี้หลายเรื่อง เป็นกรณีอยู่นอกเหนือขอบเขตของกฎหมายปกครอง แต่เป็นปัญหาทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจมีกรณีที่องค์กรเหล่านี้มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ จึงเกิดแนวคิดที่ว่า เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรผู้รักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หากองค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างกัน หรือมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่เกิดขึ้น ควรที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรผู้รักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญและวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จากแนวคิดดังกล่าวนี้เอง ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ที่สําคัญอีกประการ คือหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

การศึกษาถึงเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรของต่างประเทศนั้น จะรวมถึงการวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วรัฐธรรมนูญมักจะกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ มีเขตอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรและองค์กรตามรัฐธรรมนูญรวมกัน เนื่องจากข้อพิพาทระหว่างองค์กรมีลักษณะเป็นข้อพิพาทระหว่างองค์กรที่สําคัญของรัฐ เช่น รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ซึ่งองค์กรตามรัฐธรรมนูญเอง ก็มีลักษณะเป็นองค์กรระดับสูงของรัฐเช่นเดียวกัน หากองค์กรเหล่านี้ เกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ข้อพิพาทก็ถือเป็นข้อพิพาทขององค์กรระดับสูงและเป็นข้อหาทางรัฐธรรมนูญ จึงมีการบัญญัติการวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญรวมไว้กับการวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างองค์กรด้วย

โดยในหัวข้อนี้จะได้ศึกษาถึงเขตอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างองค์กรของต่างประเทศ 3 ประเทศ ได้แก่ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศสาธารณรัฐเกาหลี โดยจะแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน โดยส่วนแรกจะศึกษาถึงศาลรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ โดยในส่วนนี้จะศึกษาถึงพัฒนาการของศาลรัฐธรรมนูญ โครงสร้างของศาลรัฐธรรมนูญ และเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่สองจะศึกษาถึงการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรในต่างประเทศ ดังนี้

3.1 ศาลรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ : ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

ในหัวข้อนี้จะศึกษาถึงศาลรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศสาธารณรัฐเกาหลี โดยจะศึกษาถึงโครงสร้างของศาลรัฐธรรมนูญและเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ ดังนี้

3.1.1 ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี หรือที่เรียกว่า ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ นั้น ถือได้ว่าเป็นต้นแบบขององค์กรศาลรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ซึ่งหากจะศึกษาถึงแนวคิดเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญหรือทำการเปรียบเทียบศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ มักจะถูกนำมาศึกษาหรือเปรียบเทียบเสมอ เหตุที่เป็นเช่นนี้ เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์มีพัฒนาการที่ยาวนาน และได้นำมาประสบการณ์ที่ผิดพลาดมาแก้ไข โดยมุ่งให้เป็นองค์กรที่ปกป้องคุ้มครองรัฐธรรมนูญ หลักการที่สำคัญของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งเป็นองค์กรที่มุ่งเน้นที่จะปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนอย่างแท้จริง จึงเป็นองค์กรศาลรัฐธรรมนูญที่ได้รับการยอมรับ และเป็นแม่แบบของศาลรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ

ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์นั้น นอกจากจะมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแล้ว ยังเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการวินิจฉัยบรรดาข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือระหว่างองค์กรในระดับสหพันธ์และระหว่างมลรัฐต่างๆ ด้วย นอกจากนี้ สิ่งสำคัญที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้วางรากฐานให้กับศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ คือ การทำให้ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เป็นองค์กรที่สามารถปกป้องคุ้มครองหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์มีอำนาจอย่างกว้างขวาง ซึ่งแตกต่างจากศาลรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ

ในการศึกษาถึงศาลรัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน จะแบ่งการศึกษาออกเป็น 3 หัวข้อย่อย คือ (1) พัฒนาการของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ (2) โครงสร้างของศาลรัฐธรรมนูญ และ (3) เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1.1.1 พัฒนาการของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์

ศาลรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จัดได้ว่าเป็นศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นต้นแบบของศาลรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ เนื่องจากจุดเด่นประการหนึ่งของศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ คือ การเป็นองค์กรที่มุ่งปกป้องและคุ้มครองรัฐธรรมนูญ สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน ตลอดจนหลักการต่างๆ ของรัฐธรรมนูญ โดยได้นำประสบการณ์อันผิดพลาดจากยุคที่ผ่านๆ มา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่ใช้รัฐธรรมนูญไว้มาร์ อันเป็นรัฐธรรมนูญที่ฮิตเลอร์ใช้เป็นบันไดไปสู่อำนาจเผด็จการ นำมาแก้ไข เพื่อให้รัฐธรรมนูญและสิทธิเสรีภาพของประชาชนถูกคุ้มครองอย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้ ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ จึงมักจะนำเอาหลักการที่สำคัญของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์มาปรับใช้กับศาลรัฐธรรมนูญของประเทศนั้นๆ

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เกิดจากประสบการณ์ที่ผิดพลาดในการจัดโครงสร้างของรัฐในยุคที่ผ่านๆ มา จึงทำให้พัฒนาการของศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์มีความเป็นมาที่ยาวนาน โดยในหัวข้อนี้จะขอศึกษาถึงพัฒนาการของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ โดย

จะทำการศึกษาเป็นยุค โดยเริ่มตั้งแต่ ยุคเริ่มต้น ยุคกลาง ยุครัฐธรรมนูญปี ค.ศ.1849 ยุครัฐธรรมนูญไวมาร์ ค.ศ. 1919 และยุครัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ดังนี้

3.1.1.1.1 ยุคเริ่มต้น

การคุ้มครองบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเยอรมนีนั้น ได้ให้ศาลเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวมาเป็นเวลายาวนานนับศตวรรษ รัฐบาลเองก็อาจได้รับการตรวจสอบต่อหน้าศาลได้ หากรัฐบาลใช้อำนาจของตนไปในทางที่ผิด ตัวอย่างเช่น ในมลรัฐ Sachsen ช่วงปี ค.ศ. 1235 ได้มีการอนุญาตให้มีการฟ้องพระมหากษัตริย์ได้ หรือในช่วงหลังปี ค.ศ.1495 อันเป็นช่วงที่ศาลอาณาจักร (Reichskammergericht) อันเป็นศาลสูงสุดในสมัยนั้นและเป็นศาลที่มีอำนาจในการวินิจฉัย ข้อพิพาทระหว่างขุนนางชั้นสูง (Fuersten) ซึ่งเป็นผู้ปกครองดินแดนต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบรรดาข้อพิพาทอันเกิดจากข้อตกลงระหว่างแคว้นการปกครองอันเป็นสัญญาที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างแคว้นการปกครองดังกล่าว¹ ดังนั้นในยุคสมัยดังกล่าว ศาลอาณาจักร (Reichskammergericht) จึงเป็นองค์กรศาลที่เข้ามามีบทบาทในการวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าว การที่ศาลอาณาจักรมีอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทในลักษณะดังกล่าวนี้เอง ถือได้ว่าเนื้อหาของข้อพิพาทลักษณะเช่นนี้เป็นข้อพิพาทในทางรัฐธรรมนูญ ศาลอาณาจักรในสมัยนั้น จึงทำหน้าที่ในลักษณะเป็นศาลรัฐธรรมนูญในความหมายของศาลรัฐธรรมนูญในปัจจุบันด้วย

3.1.1.1.2 ยุคกลาง

ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น อำนาจของศาลมักจะมีขีดจำกัดกับผู้ใช้อำนาจปกครองเพราะอำนาจของศาลนั้นไปจำกัดอำนาจของผู้ปกครองนับตั้งแต่มองเตสกีเออได้เขียนหนังสือเกี่ยวกับเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ อิทธิพลจากแนวคิดของมองเตสกีเออ ได้ก่อให้เกิดการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ (Statsgerichtshof) ขึ้นเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ.1819 โดยได้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นในมลรัฐ Wuerttemberg มลรัฐ Sachsen ในปี ค.ศ.1831 และในมลรัฐ Bavaria ในปี ค.ศ.1850 ศาลของมลรัฐดังกล่าวมีอำนาจในการพิจารณาข้อพิพาทระหว่างผู้ปกครองเมืองต่างๆกับรัฐบาล และเฉพาะในมลรัฐ Bavaria ที่กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาเฉพาะกรณีที่มีการฟ้องรัฐมนตรีเท่านั้น²

ในช่วงปี ค.ศ.1815 รัฐต่างๆของเยอรมันได้รวมตัวกันเป็นสมาพันธ์รัฐ (Deutscher bund) ในช่วงนี้ได้มีการกำหนดให้ Bundesversammlung เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการวินิจฉัยปัญหาข้อพิพาทระหว่างรัฐสมาชิกของสมาพันธ์รัฐ โดยมีได้ให้องค์กรของศาลเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัย ตามมาตรา 61 ของข้อตกลงกรุงเวียนนา ปี ค.ศ. 1820 (Wiener Suhlubakte von 1820) ได้กำหนดให้ Bundesversammlung เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการวินิจฉัยเรื่องดังกล่าว รวมทั้งปัญหาในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นภายในรัฐสมาชิก รัฐใดรัฐหนึ่ง

3.1.1.1.3 ยุครัฐธรรมนูญปี ค.ศ.1849

ตามรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1849 หรือ Frankfurter Reichsverfassung หรือที่เรียกว่า รัฐธรรมนูญฉบับ Paulskirschenverfassung von 1849 ถึงแม้รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะ

¹ Benda/Klein, "Lehrbuch der Verfassungsprozeßrechts, Heidelberg 1991," ในรายงานการวิจัยเรื่องศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ, กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2548, หน้า 63

² รายงานการวิจัยเรื่อง ศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ, กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2548, หน้า 63

มิได้มีผลใช้บังคับก็ตามแต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้ศาลอาณาจักร (Reichsgericht) เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาข้อพิพาทที่เกี่ยวกับปัญหาในทางรัฐธรรมนูญกว้างขวางกว่ารัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้ประสิทธิประโยชน์ประชาชนชาวเยอรมันมีสิทธิที่จะนำคดีมาฟ้องยังศาลอาณาจักร (Reichsgericht) ได้ ในกรณีที่บุคคลนั้นถูกละเมิดสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ความรับรองคุ้มครอง โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 126 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากจะนับว่ารัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1848 เป็นศาลรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้บัญญัติให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้อย่างแท้จริงนั้นต้องกินเวลาถึง 100 ปีต่อมา³

รัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้บังคับต่อมาคือรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1871 (Reichsverfassung 1871) รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติให้สภาสูงหรือ Bundesrat เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างรัฐต่างๆ และระหว่างองค์กรภายในของรัฐนั้นๆ (มาตรา 76 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญ) ซึ่งแนวคิดตามรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1871 นั้น สอดคล้องกับแนวความคิดของบิสมาร์ค (Bismarck) โดยบิสมาร์คเห็นว่า "เรื่องของอนาคตทางการเมืองของแผ่นดินก็ดี เรื่องการแบ่งอำนาจระหว่างพระมหากษัตริย์กับสภาของแผ่นดินก็ดี เรื่องเหล่านี้ไม่ควรจะให้องค์กรศาลเป็นผู้มีอำนาจในการวินิจฉัยปัญหาในทางรัฐธรรมนูญเช่นนี้ เรื่องดังกล่าวควรได้รับการวินิจฉัยโดยองค์กรนิติบัญญัติเท่านั้น" แต่อย่างไรก็ตามสภาสูง (Bundesrat) อาจมอบอำนาจให้ศาลเป็นผู้พิพากษาพิจารณาปัญหาที่สภาสูง (Bundesrat) เห็นควรให้ศาลเป็นผู้พิจารณาได้แนวคิดในเรื่องดังกล่าวเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง

3.1.1.1.4 ยุครัฐธรรมนูญไวมาร์ ค.ศ. 1919

ในปี ค.ศ. 1919 เยอรมันได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยเรียกกันว่า "รัฐธรรมนูญไวมาร์"⁴ โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 1919 รัฐธรรมนูญไวมาร์ได้ใช้ความพยายามอีกครั้งหนึ่งโดยได้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ (Staatsgerichtshof) เพื่อให้เป็นองค์กรศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาข้อพิพาทในทางรัฐธรรมนูญโดยกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจสำคัญ 3 ประการ⁵ ประการแรก พิจารณาข้อพิพาทในทางรัฐธรรมนูญอันเป็นปัญหาภายในของมลรัฐ ประการที่สอง พิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีการฟ้องให้ตรวจสอบฝ่ายบริหาร การฟ้องประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีของสหพันธ์ และประการที่สาม พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างมลรัฐกับสหพันธ์รัฐ

สำหรับการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของมลรัฐว่าสอดคล้องกับกฎหมายของสหพันธ์รัฐหรือไม่นั้น รัฐธรรมนูญไวมาร์ มาตรา 13 วรรค 2 ได้กำหนดให้เป็นอำนาจของศาลอาณาจักร (Reichsgericht) ส่วนปัญหาข้อพิพาทอันเกิดจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญไวมาร์ไม่ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการพิจารณาเรื่องดังกล่าวการวินิจฉัยในปัญหาเรื่องนี้ยังยึดถือตามแนวปฏิบัติที่ผ่านๆ มา ปัญหาข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญจึงไม่อยู่ในขอบเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งหลักการนี้เป็นไปตามมาตรา 76 ของรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1871

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 64

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 65

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 66

การกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์มีอำนาจในการพิจารณาข้อพิพาทในทางรัฐธรรมนูญของมลรัฐ และปัญหาข้อพิพาทระหว่างสหพันธรัฐกับมลรัฐนั้น ถือได้ว่าเป็นการขยายอำนาจให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งอำนาจของศาลในการพิจารณาเรื่องดังกล่าว แต่เดิมนั้นเป็นอำนาจของสภาสูง (Bundesrat) แต่สำหรับอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายนั้น รัฐธรรมนูญไวมาร์ก็ได้กำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด⁶

การที่รัฐธรรมนูญไวมาร์ได้กำหนดให้มีศาลรัฐธรรมนูญขึ้นโดยทั่วไปแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญได้รับการยอมรับ แต่ก็ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์ว่า ควรจะมีการขยายอำนาจให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้มีอำนาจในการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับข้อพิพาทระหว่างองค์กรสูงสุดของสหพันธ์ ในการประชุมประจำปีของนักนิติศาสตร์ที่เมือง Heidelberg ในปี ค.ศ. 1924 มีความเห็นว่ามีความเป็นไปได้ที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ประกาศใช้แล้ว และต่อมาในการประชุมประจำปีของนักนิติศาสตร์ของเมือง Koeln ในปี ค.ศ. 1927 ก็มีความเห็นว่าการให้ขยายอำนาจศาลรัฐธรรมนูญให้มีอำนาจในการวินิจฉัยปัญหาความขัดแย้งระหว่างระหว่างองค์กรสูงสุดของสหพันธ์และให้มีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอดังกล่าวไม่มีผลในทางปฏิบัติแต่อย่างใด มีข้อที่น่าสังเกตว่าข้อเสนอในการขยายอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในช่วงใช้รัฐธรรมนูญไวมาร์นั้น ยังไม่เคยมีข้อเสนอที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการตรวจสอบว่ามีการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของปัจเจกบุคคลโดยอำนาจมหาชน เหตุผลประการหนึ่งเพราะเห็นว่าเรื่องการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลนั้นเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองอยู่แล้ว⁷

ในที่นี้จึงอาจสรุปได้ว่า ระดับสหพันธ์นั้นได้มีการก่อตั้งศาลรัฐธรรมนูญ (Staatsgerichtshof) ครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญไวมาร์ ค.ศ.1919 ซึ่งเป็นระยะเวลา 70 ปี ภายหลังจากรัฐธรรมนูญ ปีค.ศ. 1849 (รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่มีผลบังคับใช้) แต่ได้มีการกำหนดให้มีองค์กรศาลรัฐธรรมนูญไว้ แต่สำหรับในระดับมลรัฐนั้น มลรัฐที่มีขนาดใหญ่ของเยอรมนี มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญของตนเอง เช่น ตามรัฐธรรมนูญของมลรัฐบาวาเรีย ปี ค.ศ.1919 ได้กำหนดให้มีศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ที่ประชาชนเห็นว่ามีการละเมิดสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตนได้ นอกจากนี้ยังให้มีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายต่างๆ

3.1.1.1.5 ยุครัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

การตัดสินใจของผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของเยอรมันที่บัญญัติให้มีศาลรัฐธรรมนูญขึ้นนั้นเป็นการเชื่อมโยงกับประสบการณ์ในทางประวัติศาสตร์หลายประการ การขยายอำนาจให้ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์มีอำนาจอย่างกว้างขวางนั้นมีความมุ่งหมายเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการวินิจฉัยบรรดาข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือระหว่างองค์กรในระดับสหพันธ์และระหว่างมลรัฐต่างๆ ด้วยกัน นอกจากนี้ก็เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์รักษาความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐกับประชาชนให้อยู่ในลักษณะของประชาธิปไตยแบบนิติ

⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544, หน้า 75

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 76

รัฐ และประการสำคัญทำให้เกิดความมั่นใจว่าอำนาจใดอำนาจหนึ่งนั้นไม่อาจจะครอบงำอำนาจอื่นอย่างเบ็ดเสร็จ ด้วยเหตุนี้ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติหลักการให้มีการตรวจสอบการวินิจฉัยขององค์กรนิติบัญญัติกับความชอบตามรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการได้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งให้องค์กรตุลาการเข้าไปควบคุมตรวจสอบได้ในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิของปัจเจกบุคคลโดยอำนาจมหาชน⁸ ลักษณะดังกล่าวนี้เองถือได้ว่าเป็นจุดเด่นของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของเยอรมัน ซึ่งทำให้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของเยอรมันแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านๆ มาอย่างยิ่ง โดยเฉพาะหากเปรียบเทียบระหว่างอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ สหพันธ์ปัจจุบันกับศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญไวมาร์ (ค.ศ. 1919) ประสบการณ์จากการสิ้นสุดลงของประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญไวมาร์ย่อมแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า รัฐธรรมนูญไวมาร์นั้นไม่มีเครื่องมือในการป้องกันตนเองอย่างเพียงพอที่จะเผชิญหน้าต่อศัตรูของประชาธิปไตย ประสบการณ์ในครั้งนั้นเป็นบทเรียนอันสำคัญให้แก่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งได้ผ่านการไตร่ตรองบทเรียนเหล่านั้นอย่างรอบคอบ โดยการตั้งคำถามว่า ทำอย่างไรถึงจะทำให้หลักการในทางประชาธิปไตยมีความมั่นคงเพียงพอในการที่จะเผชิญต่ออันตรายใดๆ ได้ จากปัญหาคำถามดังกล่าวนี้จึงได้มีความพยายามที่จะนำหลักการใหม่ๆ หลายประการมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น การบัญญัติให้สิทธิขั้นพื้นฐานมีผลบังคับใช้โดยตรงโดยผูกพันอำนาจรัฐทั้งหมด (มาตรา 1 วรรคสาม กฎหมายพื้นฐาน (GG)) การทำให้สถานะของรัฐบาลแห่งสหพันธ์มีความเข้มแข็งมากขึ้น หรือการนำแนวความคิดเรื่องประชาธิปไตยที่อาจมีการโต้แย้งกันได้ (das Konzept der "Streitbaren Demokratie") และ หลักประการสำคัญที่สุดประการหนึ่งคือ การกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์มีอำนาจอย่างกว้างขวางที่สุดเท่าที่เคยมีศาลรัฐธรรมนูญมาในประวัติศาสตร์ของเยอรมันและหากจะเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ แล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์มีอำนาจกว้างกว่าบรรดาศาลรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ การที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญปัจจุบันของเยอรมันได้ตัดสินใจเช่นนั้น ก็เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์เป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการขัดขวางอันตรายใดๆ ที่อาจเกิดขึ้นต่อหลักนิติรัฐ (Rechtsstaatsprinzip) หลักประชาธิปไตย และหลักเสรีภาพซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีความมุ่งหวังว่าประวัติศาสตร์ของเยอรมันจะไม่นย้อนรอยดังเช่นยุคของรัฐธรรมนูญไวมาร์⁹

ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญทางด้านรัฐธรรมนูญนั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์คณะกรรมการฯ ดังกล่าวได้รับอิทธิพลจากศาลรัฐธรรมนูญของมลรัฐบาวาเรีย (Bavaria) และเฮสเซน (Hessen) ส่วนอิทธิพลจากศาลรัฐธรรมนูญของต่างประเทศที่มีอิทธิพลต่อการยกร่าง ได้แก่ ศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกา ศาลของสหพันธ์สวิสเซอร์แลนด์ และศาลรัฐธรรมนูญของออสเตรีย ซึ่งได้ก่อตั้งขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1920¹⁰

ในการร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่ว่าด้วย "ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์" มีปัญหาว่า ส่วนที่ว่าด้วย "ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์" นั้น ควรจะบัญญัติไว้ในหมวดที่ว่าด้วย "องค์กรตุลาการ" หรือไม่ หรือควรจะบัญญัติ เรื่องที่เกี่ยวกับ "ศาลรัฐธรรมนูญ" แยกเป็นอีกหมวดหนึ่ง จากความเห็นของคณะกรรมการธิการด้านงานยุติธรรมเห็นว่า เรื่องขององค์กรศาลทั้งหมด ควรจะรวมอยู่ใน

⁸ Wagner, Lehrbuch der Verfassungsprozesse Rechts, Heidelberg 1991, ใน รายงานการวิจัยเรื่องศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ, กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2548, หน้า 7

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 79

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 79

หมวดเดียวกันทั้งหมดโดยให้อยู่ในหมวด “องค์กรตุลาการ” ซึ่งข้อเสนอของคณะกรรมการฯ ดังกล่าวก็ได้รับการยอมรับจากสภาร่างรัฐธรรมนูญด้วยเหตุนี้ ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ จึงได้รับการบัญญัติไว้ในหมวด 9 หมวดว่าด้วย “องค์กรตุลาการ”¹¹

3.1.1.2 โครงสร้างของศาลรัฐธรรมนูญ

โครงสร้างของศาลรัฐธรรมนูญแห่งประเทศไทยสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น ประกอบไปด้วย (1) องค์คณะ (2) ที่ประชุมใหญ่ (3) องค์คณะย่อย ทั้งนี้มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. องค์คณะ¹²

ในแง่การจัดองค์การ ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมนีได้แบ่งองค์คณะ (Senat) ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญออกเป็น 2 องค์คณะ แต่ละองค์คณะประกอบด้วยตุลาการองค์คณะละ 8 คน ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ จึงมีตุลาการทั้งสิ้น 16 คน การแบ่งองค์คณะออกเป็น 2 องค์คณะดังกล่าวเป็นการแบ่งโดยเด็ดขาด ทั้งนี้โดยรัฐบัญญัติว่าด้วยรัฐธรรมนูญฯ จะกำหนดอำนาจหน้าที่ ภาวะความรับผิดชอบของแต่ละองค์คณะ ว่าองค์คณะใดจะรับผิดชอบพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญประเภทใดที่อยู่ในศาลรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ จึงมีลักษณะเป็น “ศาลคู่แฝด” เพราะเปรียบเสมือนมีศาล 2 ศาลซ้อนอยู่ในศาลเดียว ลักษณะดังกล่าวจะเห็นได้ชัดเจนจากการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องจากจะมีการระบุไว้ตั้งแต่แรกว่าตุลาการที่ได้รับแต่งตั้งสังกัดอยู่ในองค์คณะใด

2. ที่ประชุมใหญ่¹³

การพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์คณะใดย่อมเป็นอำนาจโดยเด็ดขาดขององค์คณะนั้น องค์คณะอีกองค์คณะหนึ่งไม่สามารถเข้ามาตรวจสอบการพิจารณาวินิจฉัยขององค์คณะที่รับผิดชอบได้ ในกรณีที่องค์คณะใดขององค์คณะหนึ่งมีความเห็นทางกฎหมายแตกต่างจากคำวินิจฉัยที่องค์คณะอีกองค์คณะหนึ่งเคยวินิจฉัยไว้แล้ว และต้องการวินิจฉัยคดีที่อยู่ในเขตอำนาจขององค์คณะตนให้แตกต่างไป องค์คณะนั้นต้องเสนอเรื่องไปที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (Plenum) วินิจฉัยชี้ขาด ที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคน ที่ประชุมใหญ่ดังกล่าวมีภารกิจหลักในการดำรงรักษาไว้ซึ่งความเป็นเอกภาพของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากภารกิจดังกล่าวแล้ว ที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญยังมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ คือ

- อำนาจในการตราข้อกำหนดภายใน (Geschäft - sordnung) ขึ้นใช้บังคับ
- มีมติเสนอชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแทนตำแหน่งที่ว่างในกรณีที่ไม่มี การเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแทนตำแหน่งที่ว่างโดยองค์กรที่รับผิดชอบภายใน 2 เดือน นับแต่วันที่ตุลาการคนเดิมพ้นจากตำแหน่ง
- มีมติกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์คณะให้แตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 80

¹² สมคิด เลิศไพฑูรย์ . รายงานการวิจัยเรื่องการขัดแย้งระหว่างเขตอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2549, หน้า 135

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 135 - 136

- พิจารณาเสนอให้ประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์ปลดตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือ
 ข้าราชการศาลรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่ง

3. องค์คณะย่อย¹⁴

เนื่องจากปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญมีจำนวนมาก ดังนั้นนับตั้งแต่ปี ค.ศ.
 1986 จึงได้มีการจัดตั้งองค์คณะย่อยขึ้น เพื่อแบ่งเบาภาระขององค์คณะ องค์คณะย่อยประกอบด้วย
 ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ องค์คณะย่อยละ 3 คน องค์คณะย่อยมีภาระหน้าที่หลักในการตรวจสอบคำ
 ร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญว่าเข้าเงื่อนไขที่จะรับไว้พิจารณาหรือไม่

3.1.1.3 เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

บทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์มีการ
 บัญญัติไว้อย่างกระจัดกระจายซึ่งปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ (Grundgesetz-GG) และกฎหมายว่าด้วย
 ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ (Gesetz ueber Bundesverfassungsgericht-BVerfGG) โดยหน้าที่
 หลักของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์คือ การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ
 กฎหมาย แม้ว่าศาลต่างๆจะมีอำนาจในการตีความกฎหมายที่ตนใช้ แต่การที่จะชี้ว่ากฎหมายใดขัด
 หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญเพียงองค์กรเดียว และเมื่อ
 ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยแล้ว คำวินิจฉัยนั้นย่อมมีผลผูกพันทุกองค์กร นอกจากนั้นศาลรัฐธรรมนูญ
 แห่งสหพันธ์ยังมีหน้าที่ประการอื่นอีก เช่น มีหน้าที่ในการสั่งยุบพรรคการเมือง หน้าที่ในการวินิจฉัย
 ชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

โดยในหัวข้อนี้จะขอกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญแห่ง
 สหพันธ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์หรือกฎหมายพื้นฐาน (Grundgesetz-GG) และ
 กฎหมายว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ (Gesetz ueber Bundesverfassungsgericht-
 BVerfGG) พอสังเขป ดังนี้

(1) การจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล¹⁵

รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์มีบทบัญญัติให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญแห่ง
 สหพันธ์ในการมีคำพิพากษาสั่งจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลผู้ใช้สิทธิเสรีภาพเกินขอบเขตที่
 รัฐธรรมนูญให้โดยกระทำไปเพื่อโจมตีระบอบประชาธิปไตย โดยขอบเขตของการจำกัดสิทธิเสรีภาพ
 ต้องมีคำพิพากษาศาลรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า
 สิทธิเสรีภาพในเรื่องใดบ้างที่อยู่ภายใต้การจำกัดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลที่มีเจตนาที่จะโจมตี
 ระบอบประชาธิปไตย โดยสิทธิและเสรีภาพที่เกี่ยวข้องมีดังนี้ เสรีภาพในการพิมพ์ เสรีภาพในการสอน
 เสรีภาพในการชุมนุม เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม ความลับของจดหมาย และโทรเลข สิทธิใน
 ทรัพย์สิน หรือสิทธิในการลี้ภัย

(2) คดีที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง¹⁶

ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์มีหน้าที่ในการสั่งยุบพรรคการเมือง หาก
 พิสูจน์ได้ว่า พรรคการเมืองได้ทำการขัดขวางหรือทำลายระบอบประชาธิปไตยเสรีหรือเป็นภัยต่อการ

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 136 - 137

¹⁵ มาตรา 18 กฎหมายพื้นฐานของเยอรมัน (GG) และมาตรา 13 ข้อ 1 กฎหมายว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์
 (BVerfGG)

¹⁶ มาตรา 21 วรรคสอง GG และมาตรา 13 ข้อ 2 BVerfGG

ดำรงอยู่ของสหพันธ์ นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ยังมีอำนาจในการวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับพรรคการเมืองอื่นอีก เช่น การวินิจฉัยว่าการกระทำของพรรคการเมืองขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นต้น

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์มีอำนาจยุบพรรคการเมืองในกรณีที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐ กล่าวคือ พรรคการเมืองที่มีวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายหรือความประพฤติของสมาชิกพรรคการเมือง ที่มีลักษณะที่จะขัดขวาง หรือทำลายระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย หรือเป็นภัยต่อการดำรงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ต้องถือว่าเป็นพรรคการเมืองที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญดังกล่าว และยุบพรรคการเมืองที่มีลักษณะเช่นว่านั้น

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ไว้ในกรณีอื่น ๆ อีก โดยให้มีอำนาจเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ กล่าวคือ นอกจากศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์จะมีอำนาจยุบพรรคการเมืองที่พรรคการเมืองหรือสมาชิกพรรคการเมืองที่มีลักษณะขัดขวาง หรือทำลายระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย หรือเป็นภัยต่อการดำรงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ยังมีอำนาจยุบพรรคการเมืองได้ในกรณีอื่น ๆ ตามรายละเอียดที่บัญญัติไว้ในกฎหมายสหพันธ์ หรือรัฐบัญญัติ (Federal Law) จึงแสดงให้เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์มีอำนาจยุบพรรคการเมืองตามกฎหมายมีศักดิ์ลำดับรองลงมาจากรัฐธรรมนูญได้ ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองอำนาจไว้ว่าสามารถกระทำได้ตั้งแต่แรกตั้งนั้น จึงได้มีการตรากฎหมายเพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับพรรคการเมืองโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 21 (3) ได้แก่ รัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ ค.ศ. 1993 และรัฐบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมือง ค.ศ. 1994 โดยรัฐบัญญัติทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว ได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์มีอำนาจยุบพรรคการเมืองได้ ซึ่งปรากฏในรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ ค.ศ. 1993 มาตรา 13 (2) มาตรา 46 และการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาการดำเนินการตามคำสั่งบังคับคดีของการยุบพรรคการเมือง ซึ่งปรากฏในรัฐบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมือง ค.ศ. 1994 มาตรา 32 (4)

(3) การตรวจสอบการเลือกตั้ง¹⁷

ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์มีหน้าที่ในการอุทธรณ์มติของสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับความเป็นสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(4) คดีฟ้องประธานาธิบดีสหพันธ์¹⁸

สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาสามารถร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดความผิดของประธานาธิบดีฐานละเมิดกฎหมายหลัก หรือกฎหมายอื่นใดของสหพันธ์โดยเจตนา โดยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์จะต้องวินิจฉัยว่า การกระทำของประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์เป็นการละเมิดกฎหมายหลัก หรือกฎหมายอื่นใดของสหพันธ์โดยเจตนาหรือไม่ หากศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์มีคำพิพากษาว่า ประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์มีความผิด ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์จะมีคำสั่ง

¹⁷ มาตรา 41 วรรคสอง GG และมาตรา 13 ข้อ 2 BVerfGG

¹⁸ มาตรา 26 GG และมาตรา 13 ข้อ 4 BVerfGG

ให้ประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์พ้นจากตำแหน่ง และศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์อาจมีคำสั่งห้ามประธานาธิบดีใช้อำนาจของตำแหน่งประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์

(5) คดีข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ¹⁹

ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญอันเนื่องมาจากข้อพิพาทเกี่ยวกับขอบเขตของสิทธิและหน้าที่ขององค์กรสูงสุดของสหพันธ์หรือของคู่กรณีอื่นๆ ซึ่งรัฐธรรมนูญหรือระเบียบข้อบังคับขององค์กรสูงสุดของสหพันธ์ได้กำหนดให้บุคคลนั้นมีสิทธิของตนเองในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

คดีข้อพิพาทระหว่างองค์กรเป็นคดีข้อพิพาทระหว่างคู่ความสองฝ่าย แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะพูดถึงสิทธิและหน้าที่ของคู่กรณี แต่แท้จริงแล้วในคดีข้อพิพาทระหว่างองค์กรนั้น เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าว

ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้ความหมายของคดีข้อพิพาทระหว่างองค์กรว่า เป็นคดีประเภท “ข้อพิพาทตามรัฐธรรมนูญ”²⁰ ความสัมพันธ์ในทางกฎหมายสารบัญญัติอันเป็นพื้นฐานของข้อพิพาทนั้นจะต้องเป็นความสัมพันธ์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญโดยความสัมพันธ์นั้นเป็นองค์ประกอบสำคัญของการดำรงอยู่ของรัฐธรรมนูญ²¹ ดังนั้น วัตถุประสงค์ภายในขอบเขตของมาตรา 93 วรรค 1 ข้อ 1 GG จึงมีได้หมายถึง “สิทธิ” และ “หน้าที่” แต่เพียงอย่างเดียว แต่จำเป็นที่จะต้องกำหนดให้หมายถึง สิทธิหรือหน้าที่ที่เป็นส่วนหนึ่งขององค์ประกอบในการดำรงอยู่ของรัฐธรรมนูญด้วย และภายใต้องค์ประกอบต่างๆ

(6) การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายแบบนามธรรม²² และการควบคุมมิให้การควบคุมมิให้กฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญแบบรูปธรรม²³

ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์มีเขตอำนาจในการพิจารณาข้อขัดแย้งหรือกรณีที่มีข้อสงสัยเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายในทางรูปแบบและในทางเนื้อหาของกฎหมายระดับสหพันธ์และระดับมลรัฐกับรัฐธรรมนูญ หรือระหว่างกฎหมายของมลรัฐกับกฎหมายของสหพันธ์ หรือที่เรียกว่า การตรวจสอบกฎหมายแบบนามธรรม (das abstrakte Normenkontrollverfahren) ตามมาตรา 93 วรรคหนึ่ง ข้อ 2 GG และมาตรา 13 ข้อ 4 BVerfGG

การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายแบบนามธรรม หมายถึง การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายที่ศาลมิได้ใช้บังคับแก่คดีอยู่ โดยรัฐบาลสหพันธ์ รัฐบาลมลรัฐ หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เป็นผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากฎเกณฑ์ทางกฎหมายใดไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว ให้กฎหมายนั้นเป็นอันสิ้นผลใช้บังคับ

¹⁹ มาตรา 93 วรรคหนึ่ง ข้อ 1 GG และมาตรา 13 ข้อ 5 BVerfGG

²⁰ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ที่ 1, 208 (211); 2, 143Z155f.); 20, 18(23); 45,1 (29); 60, 374(379), Vgl. Thoma, AÖR 43 (1992), S. 282.

²¹ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ที่ 27, 240, (264); 60, 175 (199)

²² มาตรา 93 วรรคหนึ่ง ข้อ 1 GG และมาตรา 13 ข้อ 5 BVerfGG

²³ มาตรา 100 วรรคหนึ่ง GG และมาตรา 13 ข้อ 11 BVerfGG

สำหรับการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายแบบรูปธรรมนั้น หมายถึง การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายที่ศาลใช้บังคับแก่คดีอยู่ ซึ่งศาลที่ใช้กฎหมายนั้น สามารถส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดได้

(7) คดีข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ระหว่างมลรัฐกับสหพันธรัฐ โดยเฉพาะเกี่ยวกับการปฏิบัติการตามกฎหมาย²⁴

ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐมีอำนาจในการพิจารณากรณีที่มีความเห็นขัดแย้งกันเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของสหพันธรัฐและมลรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามกฎหมายของสหพันธรัฐโดยมลรัฐ และในกรณีที่สหพันธรัฐใช้อำนาจในการตรวจสอบมลรัฐ ตามมาตรา 93 วรรคหนึ่ง ข้อ 3 และมาตรา 84 วรรคสอง GG และมาตรา 13 ข้อ 7 BVerfGG

หากปรากฏว่าในการรักษากฎหมายสหพันธรัฐของมลรัฐ รัฐบาลสหพันธรัฐได้ พบว่ามีความบกพร่อง และมลรัฐไม่แก้ไขข้อบกพร่องนั้น รัฐบาลสหพันธรัฐหรือมลรัฐอาจขอให้สภานิติบัญญัติตัดสินว่ามลรัฐได้ปฏิบัติชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ มติของสภานิติบัญญัติอาจถูกคัดค้านในศาลรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐได้

(8) คดีข้อพิพาทตามกฎหมายมหาชนอื่นๆ ระหว่างสหพันธรัฐกับมลรัฐ หรือระหว่างมลรัฐด้วยกันเท่าที่ศาลอื่นๆ ไม่ได้กำหนดเขตอำนาจศาลในเรื่องนั้น²⁵

ในกรณีที่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนระหว่างสหพันธรัฐกับมลรัฐ ระหว่างมลรัฐด้วยกัน หรือมลรัฐใดมลรัฐหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด ข้อพิพาทดังกล่าว เช่น รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐกำหนดให้ ประชากรในเทศบาลมีสิทธิที่จะปกครองตนเอง และมีสิทธิที่จะกำหนดอัตราภาษีที่จะต้องจ่ายได้เองภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายให้อำนาจไว้ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองประชากรในเทศบาลให้มีสิทธิปกครองตนเองและจ่ายภาษีในอัตราที่แต่ละเทศบาลกำหนด หากมีการละเมิดสิทธิดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการวินิจฉัยเรื่องดังกล่าวได้

(9) การร้องทุกข์ตามรัฐธรรมนูญของประชาชน²⁶

รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐได้บัญญัติให้สิทธิประชาชนชาวเยอรมันและสามารถใช้สิทธิฟ้องร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐได้โดยตรงในบางกรณี ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเรื่อง ที่กระทบสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของปัจเจกชน

วัตถุประสงค์ของการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประชาชนสามารถฟ้องคดีได้โดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญก็เพื่อเป็นหลักประกัน สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนนั่นเอง โดยการฟ้องคดีจะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐและมีผลเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การใช้อำนาจรัฐดังกล่าว จะต้องใช้โดยฝ่ายปกครองของเยอรมันที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายภายใน หรืออาจเป็นเอกชนที่ได้รับมอบอำนาจรัฐจากฝ่ายปกครองก็ได้ ส่วนสิ่งที่จะนำมาฟ้องร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้นั้น อาจเป็นรัฐบัญญัติ กฎระเบียบของฝ่ายปกครอง หรือคำพิพากษาศาลก็ได้

²⁴ มาตรา 93 วรรคหนึ่ง ข้อ 4 GG และมาตรา 13 ข้อ 7 BVerfGG

²⁵ มาตรา 93 วรรคหนึ่ง ข้อ 4 GG และมาตรา 13 ข้อ 8 BVerfGG

²⁶ มาตรา 93 วรรคหนึ่ง ข้อ 4a และ 4b GG และมาตรา 13 ข้อ 8a BVerfGG

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง หลาย ๆ ประเทศในยุโรปต่างพากันสร้างกลไกในการพิทักษ์สิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยให้ประชาชนสามารถฟ้องศาลได้ในกรณีที่มีการใช้อำนาจรัฐละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อย่างไรก็ตาม การให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิทักษ์สิทธิและเสรีภาพของประชาชนนี้มีข้อจำกัดอยู่บ้าง เพราะศาลสามารถตรวจสอบได้เฉพาะการกระทำของฝ่ายปกครองเท่านั้น ส่วนการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติ (actes legislatifs) หรือแม้กระทั่งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล (decisions de justice) ที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ศาลยุติธรรมก็ไม่สามารถตรวจสอบได้ ดังนั้น จึงมีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ใหม่ในปี ค.ศ. 1951 เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถฟ้องร้องได้โดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ²⁷

ปัจจุบันประชาชนสามารถฟ้องศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงในกรณีดังต่อไปนี้²⁸

(ก) ฟ้องร้องการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติ อันได้แก่ รัฐบัญญัติทั้งหลายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแห่งสหพันธ์ หรือรัฐสภาแห่งมลรัฐ (Lander) รัฐบัญญัติรับรองสนธิสัญญาระหว่างประเทศ เป็นต้น โดยประชาชนสามารถฟ้องศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงหากเห็นว่ากฎหมายเหล่านั้นกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ โดยจะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่า การกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพนั้นเป็นการกระทบโดยตรง (en personne) ทันที (immediate) และเป็นผลกระทบที่ยังมีอยู่ (actuelle)

(ข) ฟ้องร้องการกระทำของฝ่ายบริหาร ประชาชนสามารถฟ้องทางอ้อมต่อกฎหมายได้โดยการฟ้องว่ามาตรการที่ฝ่ายปกครองใช้ตามกฎหมายนั้นกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชนผู้นั้น นอกจากนี้แล้ว ประชาชนยังสามารถฟ้องศาลรัฐธรรมนูญต่อการดำเนินงานต่าง ๆ ของรัฐบาลหรือฝ่ายปกครองได้หากสิ่งเหล่านั้นไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเข้า

(ค) ฟ้องร้องการกระทำของฝ่ายตุลาการ การกระทำของฝ่ายตุลาการ (les actes des organes judiciaires) ที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ อาจถูกนำมาฟ้องศาลรัฐธรรมนูญได้ใน 3 กรณี คือ การฟ้องคำพิพากษาที่เกิดจากกระบวนการพิจารณาของศาลที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การฟ้องคำพิพากษาที่เกิดจากกฎหมายที่ใช้ในการตัดสินคดีเป็นกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการฟ้องคำพิพากษาที่ตัวคำพิพากษาเองมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

(10) คดีฟ้องผู้พิพากษาของสหพันธ์ หรือของมลรัฐ²⁹

หากผู้พิพากษาของสหพันธ์หรือกระทำการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) สามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยชี้ขาดเรื่องดังกล่าวได้ โดยศาลรัฐธรรมนูญสามารถมีคำสั่งให้ไปดำรงตำแหน่งอื่นหรือถอดถอนจากตำแหน่งได้

²⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์, รายงานการวิจัยเรื่อง การให้สิทธิประชาชนฟ้องศาลรัฐธรรมนูญ กรณีละเมิดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2548, หน้า 262

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 257-261

²⁹ มาตรา 93 วรรคสอง และวรรคห้า และมาตรา 13 ข้อ 9 BVerfGG

สำหรับผู้พิพากษามลรัฐ หากมีการกล่าวหาว่า ผู้พิพากษามลรัฐได้กระทำความผิดร้ายแรง ศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่มีหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดเรื่องดังกล่าว

3.1.2 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ในการศึกษาถึงคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส จะแบ่งการศึกษาออกเป็น 3 หัวข้อย่อย คือ (1) พัฒนาการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส (2) โครงสร้างของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และ (3) เขตอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1.2.1 พัฒนาการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส³⁰

เดิมประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ไม่มีระบบศาลรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย โดยมีเหตุผลว่า เนื่องจากกฎหมาย ถือเป็น การแสดงออกพร้อมกันของปวงชน (L'expression de la volonte generale) จึงไม่สามารถควบคุมกฎหมายที่จัดทำขึ้นโดยผู้แทนปวงชนได้ แต่ต่อมาแนวคิดดังกล่าวได้ลิดลิตธิพลลงจนกระทั่งในปี ค.ศ. 1958 จึงได้จัดตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil Constitutionnel) ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย แต่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นมานี้ สามารถทำหน้าที่ควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญ ก่อนที่กฎหมายจะถูกประกาศใช้เท่านั้น และไม่มีบทบัญญัติให้มีการควบคุมหลังมีการใช้บังคับกฎหมายแล้ว ส่วนการเสนอปัญหาว่ากฎหมายที่ประกาศใช้แล้ว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น จะถูกจำกัดเฉพาะแต่นักการเมืองระดับสูงและสมาชิกรัฐสภาเท่านั้น

พัฒนาการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส นั้น เริ่มตั้งแต่แนวความคิด “ลูกขุนรัฐธรรมนูญ” ของ SIEYES นักปรัชญาเมธีทางกฎหมายมหาชน โดยเขาได้เสนอให้จัดตั้ง “ลูกขุนรัฐธรรมนูญ” เพื่อทำหน้าที่ควบคุมกฎหมายและการกระทำต่าง ๆ มิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่ความคิดนี้ก็ไม่เป็นที่ยอมรับ เนื่องจากลูกขุนรัฐธรรมนูญ จะเป็นองค์กรที่อยู่สูงกว่าอำนาจรัฐ (pouvoirs publics) ทั้งหมดและทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำทั้งหลาย รวมทั้งเป็นหลักประกันความเป็นอิสระและความเป็นปึกแผ่นของรัฐธรรมนูญนั้น หากคนเหล่านี้กระทำการใดที่เกินขอบอำนาจหน้าที่ของตน ใครหรือองค์กรใดจะเป็นผู้ควบคุมหรือระงับการกระทำของลูกขุนรัฐธรรมนูญ จากเหตุผลดังกล่าว จึงไม่มีการจัดตั้งองค์กรพิเศษขึ้นมาเพื่อทำการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ นายพลนโปเลียน โบนาปาร์ต ทำการรัฐประหารในปี ค.ศ. 1799 ก็มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คือ รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1799 และได้จัดตั้ง “สภาเซนาตผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญ” (senat conservateur) ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ตามแนวคิดของ SIEYES แต่ก็ไม่ปรากฏว่าสภาเซนาตมีการวินิจฉัยว่ากฎหมายหรือการกระทำใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเลย แนวความคิดในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญได้หายไปและกลับมาไม่มีอิทธิพลอีกครั้งในรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1946 แต่ยังไม่มีการปฏิบัติภาพเท่าที่ควร จนกระทั่งรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1958 จึงได้มีการจัดตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้น และใช้มาจนถึงปัจจุบัน

³⁰ รายงานการวิจัยเรื่องศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2548, หน้า 5 - 7

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่า แนวคิดการจัดตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ มีการคัดค้านอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญก็ได้จัดตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้น ซึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญถือเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในระบบการเมืองการปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสอย่างมาก โดยในหัวข้อนี้ จะขอศึกษาถึงพัฒนาการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญโดยละเอียด ดังนี้

3.1.2.1.1 ยุคเริ่มต้น

ภายหลังจากที่ประเทศฝรั่งเศสเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี ค.ศ. 1789 ก็ได้มีการบัญญัติรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรขึ้นในปี ค.ศ. 1791 เป็นฉบับแรก จากนั้นก็ได้มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศตลอดมาจนกระทั่งปัจจุบัน

ในระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 3 ในปี ค.ศ. 1795 นักปราชญ์และนักการเมืองชื่อดังคนหนึ่งในขณะนั้นคือ Emmanuel Joseph SIEYES (1743 – 1836) ซึ่งเป็นหนึ่งในคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ได้เสนอให้มี “ลูกขุนรัฐธรรมนูญ” (jurie constitutonnari) ขึ้นเพื่อให้ทำหน้าที่เป็นหลักประกันของความเป็นเอกราชทางการเมืองสูงสุดของประเทศคือรัฐธรรมนูญ นั่นเอง โดย SIEYES เห็นว่า เพื่อที่จะให้เกิดการเคารพในความเป็นเอกราชทางการเมืองที่สูงที่สุดของรัฐธรรมนูญ สมควรที่จะมีองค์กรหรืออำนาจใดอำนาจหนึ่งซึ่งสามารถยกเลิกเพิกถอนการกระทำ หรือกฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ ความเห็นของ SIEYES นี้ เป็นความเห็นที่สอดคล้องและมีที่มาจากความเห็นของ SIEYES ก่อนหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องที่มาของอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญว่า อำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญว่า อำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ (pouvoir constituant) กับอำนาจที่เกิดจากรัฐธรรมนูญ (pouvoir constitué) เป็นคนละอำนาจกัน เพราะเมื่อมีรัฐธรรมนูญขึ้นแล้ว รัฐธรรมนูญย่อมเป็นผู้จัดตั้งระบบกฎหมาย ระบบการเมืองการปกครองขึ้นมา องค์กรต่าง ๆ ที่รับมอบอำนาจจากรัฐธรรมนูญจึงไม่สามารถใช้อำนาจนั้นให้ขัดกับรัฐธรรมนูญได้ เพราะเป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้ของอำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนด

SIEYES ได้เสนอให้จัดตั้งลูกขุนรัฐธรรมนูญขึ้นมาในรูปแบบของคณะกรรมการพิเศษ (ad hoc) แยกต่างหากจากศาลยุติธรรม ทำหน้าที่ควบคุมกฎหมายและการกระทำต่าง ๆ มิให้ขัดรัฐธรรมนูญ โดยเห็นว่าคณะกรรมการพิเศษควรมีจำนวน 18 คน แต่งตั้งจากสภาปฏิวัติ มีการสับเปลี่ยนให้ออก 1 ใน 3 ทุกปี

ข้อเสนอของ SIEYES ก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์และถกเถียงกันมากในการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1795 ซึ่งส่วนใหญ่แล้วผู้คัดค้านเห็นว่า “ลูกขุนรัฐธรรมนูญ” จะเป็นองค์กรที่อยู่สูงกว่าอำนาจรัฐ (pouvoirs publics) ทั้งหมดและทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำทั้งหลาย รวมทั้งเป็นหลักประกันความเป็นอิสระและความเป็นปึกแผ่นของรัฐธรรมนูญนั้น หากคนเหล่านี้กระทำการสิ่งใดที่เกินขอบอำนาจหน้าที่ของตนใครหรือองค์กรใดจะเป็นผู้ควบคุมหรือระงับการกระทำของลูกขุนรัฐธรรมนูญ จากเหตุผลดังกล่าวเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1795 ประกาศใช้บังคับจึงไม่มีการจัดตั้งองค์กรพิเศษขึ้นมาเพื่อทำการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ

3.1.2.1.2 ยุคสภาเซนาต์ (senat conservateur)

เมื่อนายพลนโปเลียน โบนาปาร์ต ทำการรัฐประหารในปี ค.ศ. 1799 ก็มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คือ รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1799 และได้จัดตั้ง “สภาเซนาตผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญ”³¹ (senat conservateur) ขึ้น ตามแนวคิดของ SIEYES ประกอบด้วยสมาชิก 80 คน ทำหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 21 คือ รักษาและยกเลิกการกระทำทุกอย่างที่ขัดรัฐธรรมนูญซึ่งมีที่มาจากรัฐบาลหรือคณะกรรมการร่างกฎหมาย (tribunat) อย่างไรก็ตามไม่ปรากฏว่าสภาเซนาตผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยว่าการกระทำหรือกฎหมายใดขัดรัฐธรรมนูญเลย ทั้ง ๆ ที่ในปี ค.ศ. 1804 เมื่อนายพลนโปเลียน โบนาปาร์ต สถาปนาตนเองเป็นจักรพรรดิ ก็เป็นการกระทำที่ขัดรัฐธรรมนูญ³²

3.1.2.1.3 ยุคคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ

ระบบการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสหายไปจากรัฐธรรมนูญพักหนึ่ง จนกระทั่งในรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1946 ได้มีการบัญญัติไว้ในหมวด 11 ของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยในมาตรา 91 กำหนดให้มี “คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ” (Commite Constitutionnel) ประกอบด้วย ประธานาธิบดีทำหน้าที่ประธาน ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานสภาแห่งสาธารณรัฐ (Conseil de la Republique) ซึ่งเทียบเท่ากับประธานวุฒิสภา รวมทั้งกรรมการ 7 คน จากสภาผู้แทนราษฎร และอีก 3 คนจากสภาแห่งสาธารณรัฐ ทำหน้าที่ตรวจสอบว่า ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภามีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากพบว่ามิใช่บทบัญญัติที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ก็จะต้องส่งกลับไปให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาใหม่ ในทางปฏิบัติปรากฏว่า ตลอดระยะเวลาในการใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1946 นี้มีเพียงครั้งเดียวที่คณะกรรมการรัฐธรรมนูญส่งร่างกฎหมายกลับไปให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาใหม่³³

3.1.2.1.4 ยุคคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับต่อมา คือ รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1958 อันเป็นฉบับที่ใช้อยู่จนกระทั่งปัจจุบันนั้นเกิดขึ้นมาจากความล้มเหลวในระบบการเมืองการปกครองและเศรษฐกิจของประเทศฝรั่งเศส รัฐสภาในขณะนั้นจึงได้ตรากฎหมายขึ้นมาฉบับหนึ่ง คือ กฎหมายลงวันที่ 3 มิถุนายน ค.ศ. 1958 มอบอำนาจในการบริหารประเทศให้นายพล Charles de GAULLE พร้อมทั้งมอบอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อแก้ปัญหาของประเทศให้ด้วย รัฐบาลได้ตั้งคณะทำงานประกอบด้วยนักวิชาการและข้าราชการจากสภาแห่งรัฐ (Conseil d' Etat) เพื่อร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีนาย Michel Debre นักวิชาการซึ่งมารับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการซึ่งมารับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมทำหน้าที่เป็นประธาน คณะทำงานใช้เวลาในการร่างรัฐธรรมนูญอยู่ 2 เดือนเศษ จากนั้นเมื่อได้นำร่างรัฐธรรมนูญให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติและมีผู้เห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญถึง 85% ของผู้มาใช้สิทธิ จึงมีการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958

แนวความคิดในการให้มีการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญนั้น แม้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจะเห็นด้วยกับหลักที่กล่าวในเบื้องต้นว่า เนื่องจากกฎหมาย คือการแสดงออกซึ่ง

³¹ สมภพ โทตระกิตย์, การควบคุมกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ, วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 17 เมษายน 2541.

³² รายงานการวิจัยเรื่อง ศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2548, หน้า 9

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8

เจตนาารมณ์ร่วมกันของปวงชน จึงไม่สามารถควบคุมกฎหมายที่จัดทำขึ้นโดยผู้แทนปวงชนได้ก็ตาม แต่การควบคุม “ร่างกฎหมาย” ที่ยังไม่มีกรลงนามโดยประมุขของรัฐและยังไม่ประกาศใช้มิให้ขัดรัฐธรรมนูญนั้น สามารถกระทำได้โดยไม่ขัดกับหลักที่กล่าวมาแล้ว ดังนี้ จึงมีการจัดตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้น อย่างไรก็ตาม คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil Constitutionnel) ของฝรั่งเศส ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1958 นั้น มิได้มีลักษณะเป็นองค์กรอย่างศาล แต่มีลักษณะเป็นคณะกรรมการที่มีความเป็นกลาง ทำหน้าที่ลดความขัดแย้งระหว่างรัฐสภากับรัฐบาล และไม่ได้มีวัตถุประสงค์ที่จะให้ทำหน้าที่เป็นองค์กรที่เป็นหลักประกันในสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าระบบการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสทำเฉพาะการควบคุมก่อนประกาศใช้กฎหมายและไม่มีบทบัญญัติให้มีการควบคุมหลังประกาศใช้บังคับกฎหมายแล้ว ส่วนการเสนอปัญหาว่ากฎหมายหรือขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ก็จะถูกจำกัดเฉพาะแต่นักการเมืองระดับสูงและสมาชิกรัฐสภาเท่านั้น

3.1.2.2 โครงสร้างของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

โครงสร้างของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสนั้นแสดงให้เห็นถึงการผสมผสานและความขัดแย้งในตัวของตัวเอง กล่าวคือ การแต่งตั้งบุคคลใดเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญนั้นเป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจแต่งตั้ง แต่เมื่อแต่งตั้งไปแล้วตุลาการรัฐธรรมนูญก็จะเป็นอิสระอย่างแท้จริงในการทำงานและไม่อยู่ใต้อำนาจของผู้แต่งตั้ง เนื่องจากมีสถานะและวาระการดำรงตำแหน่งที่เหมาะสม โดยหัวข้อนี้จะขอศึกษาถึงโครงสร้างของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญโดยละเอียด

3.1.2.2.1 ตุลาการรัฐธรรมนูญ

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบด้วยตุลาการ 2 ประเภท ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 56 แห่งรัฐธรรมนูญ คือ ตุลาการที่มาจากการแต่งตั้งและตุลาการตามกฎหมาย ดังนี้³⁴

(1) ตุลาการแต่งตั้ง

ผู้มีอำนาจแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญทั้ง 3 คนนั้น จะเห็นได้ว่าเป็นผู้มีอำนาจทางการเมือง คือ ประธานาธิบดี ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา ส่วนนายกรัฐมนตรีซึ่งนับได้ว่าเป็นบุคคลหลายเลข 2 ของประเทศกลับไม่มีอำนาจนี้ ในทางปฏิบัติตุลาการรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่จะมีที่มาจากอำนาจนิติบัญญัติ ทั้งนี้เพราะโดยทั่วไปแล้วประธานาธิบดีและประธานสภาผู้แทนราษฎรจะมาจากพรรคการเมืองพรรคเดียวกัน

การแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญโดยนักการเมืองนี้ ทำให้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ในบางครั้งเพราะขาดความมั่นใจว่า บุคคลที่นักการเมืองเลือกเข้ามาทำหน้าที่ “ผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญ” จะมีความเหมาะสมและเที่ยงตรงเพียงพอที่จะทำหน้าที่ดังกล่าวหรือไม่ และนอกจากนี้ เนื่องจากในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส มิได้กำหนดถึงคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญเอาไว้ ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่นักวิชาการต่างก็ให้ความสนใจกันมากกว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะมีความเหมาะสม มีความรู้ความสามารถพอที่จะทำหน้าที่ดังกล่าวได้หรือไม่ ซึ่งในปี ค.ศ. 1959 ศาสตราจารย์ EISENMANN นักวิชาการด้านกฎหมายมหาชนที่มีชื่อเสียงคนหนึ่ง ก็ได้แสดงความเห็นต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญชุดแรกเอาไว้ว่า เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญแล้ว เห็นว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญควรจะต้องประกอบด้วยบุคคลผู้มีประสบการณ์

³⁴ รายงานการวิจัยเรื่อง ศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ, กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2548, หน้า 13 – 14

ทางด้านวิชาชีพกฎหมาย เช่น ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมและศาลปกครองระดับสูง ทนายความที่มีชื่อเสียงและได้รับการยอมรับ อาจารย์สอนกฎหมายมหาชนหรือรัฐศาสตร์ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม แม้จะขาดกฎเกณฑ์ว่าผู้มีความสามารถเช่นใดควรได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ แต่ในทางปฏิบัติส่วนใหญ่แล้วผู้มีอำนาจแต่งตั้งก็มักเลือกที่จะแต่งตั้งนักกฎหมายซึ่งเป็นที่ยอมรับของสังคมเข้ามาเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพราะมีผู้คอยจ้องมองดูการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวมาก

นอกจากเรื่องที่ไม่กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญเอาไว้ รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสก็ได้กำหนดถึงอายุของผู้ที่จะมาเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญเอาไว้ว่าจะต้องมีอายุไม่น้อยกว่าหรือไม่มากกว่าเท่าใด ซึ่งในทางปฏิบัติในส่วนใหญ่อายุของตุลาการรัฐธรรมนูญจะอยู่ในระหว่าง 50 ถึง 70 ปี

(2) ตุลาการโดยตำแหน่ง

มาตรา 56 วรรค 2 แห่งรัฐธรรมนูญ กำหนดให้อธิบดีประธาธิบดีเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่งตลอดชีวิต

การกำหนดดังกล่าวนี้เพื่อรองรับให้การพ้นจากตำแหน่งของประธาธิบดีเป็นไปอย่างสมศักดิ์ศรีและมียานอื่นทำจนกว่าจะสิ้นชีวิต

รัฐธรรมนูญบัญญัติว่าให้อธิบดีประธาธิบดีเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่งตลอดชีวิต จึงเปรียบเสมือนเป็นการ “การบังคับ” ว่าอธิบดีประธาธิบดีทุกคน “ต้อง” เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่ง จึงเกิดปัญหาว่า หากอธิบดีประธาธิบดีที่ไม่ต้องการเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญจะลาออกได้หรือไม่ กรณีดังกล่าวส่วนใหญ่แล้วจะใช้วิธีไม่มาประชุม เนื่องจากรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดถึงเรื่องการลาออกของตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่งเอาไว้

3.1.2.2.2 วาระการดำรงตำแหน่ง

วาระการดำรงตำแหน่งของตุลาการรัฐธรรมนูญจะแตกต่างกันตามประเภทของตุลาการรัฐธรรมนูญ และนอกจากนี้ วาระการดำรงตำแหน่งประธานตุลาการรัฐธรรมนูญก็ยังมีข้อแตกต่างอีก ดังนี้³⁵

(1) ตุลาการแต่งตั้ง

มาตรา 56 วรรคแรก บัญญัติให้ตุลาการประเภทแต่งตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่งเก้าปี และให้มีการเปลี่ยนตุลาการจำนวน 1 ใน 3 ทุก 3 ปี โดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญชุดแรกที่ถูกตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญนั้น รัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ. 1958 ได้กำหนดไว้ว่า ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งแต่ละคนแต่งตั้งตุลาการ 3 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี 3 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และอีก 3 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการสับเปลี่ยนให้ตุลาการรัฐธรรมนูญชุดต่อมาเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงเห็นได้ว่าการกำหนดให้ตุลาการรัฐธรรมนูญมีจำนวน 9 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี และมีการเปลี่ยนให้ผู้ที่อยู่ครบ 9 ปี ซึ่งมีจำนวน 1 ใน 3 ออกทุก 3 ปี จึงเป็นตัวเลขที่ลงตัวและทำให้เกิดความต่อเนื่องในการทำงานของตุลาการรัฐธรรมนูญ ที่อย่างน้อยก็จะต้องมีคนเก่าอยู่ก่อนในคณะตุลาการรัฐธรรมนูญทุกชุดที่จะไม่มีวัน ประกอบด้วยคนใหม่ทั้ง 9 คน ส่วนการกำหนดให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14-15

ก็เพื่อให้ตุลาการรัฐธรรมนูญมีอิสระในการทำงาน ไม่อยู่ภายใต้อำนาจของผู้แต่งตั้งและไม่ต้องพะวงว่าจะได้รับแต่งตั้งเข้ามาอีกหรือไม่

(2) ตุลาการโดยตำแหน่ง

วาระการดำรงตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญ ของอดีตประธานาธิบดี คือ ตลอดชีวิต ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 56 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญ

(3) ประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ

มาตรา 56 แห่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ว่าประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ จะมีวาระการดำรงตำแหน่งนานขนาดไหน แต่เป็นที่เข้าใจว่าประธานตุลาการรัฐธรรมนูญจะดำรงตำแหน่งเท่ากับวาระของตนที่มีอยู่ในฐานะตุลาการรัฐธรรมนูญ แต่ถ้าหากประธานาธิบดีแต่งตั้งประธานตุลาการรัฐธรรมนูญจากตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่งแล้ว ก็คงเป็นที่แน่นอนว่าผู้นั้นจะดำรงตำแหน่งประธานตุลาการรัฐธรรมนูญไปตลอดชีวิต ซึ่งในทางปฏิบัติยังไม่เคยเกิดเหตุการณ์ทำนองดังกล่าวขึ้น

3.1.2.2.3 การพ้นจากตำแหน่ง

การพ้นจากตำแหน่งของตุลาการรัฐธรรมนูญจะแตกต่างกันตามประเภทของตุลาการรัฐธรรมนูญ ดังนี้³⁶

(1) ตุลาการแต่งตั้ง

ตุลาการแต่งตั้งจะพ้นจากตำแหน่งในกรณีตายลาออก และให้ออกเพราะขาดคุณสมบัติ

กรณีตายก็เป็นเรื่องปกติของทุกตำแหน่งที่ทำให้พ้นจากตำแหน่งแม้จะไม่มีกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดแจ้งก็ตาม ส่วนกรณีลาออกนั้น ตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่งสามารถลาออกตำแหน่งก่อนครบวาระได้โดยปฏิบัติตามมาตรา 9 แห่งรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ. 1958 คือทำหนังสือแจ้งความจำนงที่จะขอลาออกจากตำแหน่งต่อประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ

ส่วนกรณีให้ออกเพราะขาดคุณสมบัตินั้น มาตรา 57 แห่งรัฐธรรมนูญ ประกอบกับมาตรา 10 แห่งรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ. 1958 ได้กำหนดให้ตุลาการรัฐธรรมนูญผู้ไปเป็นรัฐมนตรี สมาชิกสภา หรือ สมาชิกสภาเศรษฐกิจและสังคม (conseil economique et social) หรือมีปัญหาทางด้านร่างกายและสุขภาพจนทำให้ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ ต้องพ้นจากการเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ

(2) ตุลาการโดยตำแหน่ง

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าวาระการดำรงตำแหน่งของตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่งคือตลอดชีวิตของผู้นั้น ดังนั้น การพ้นจากตำแหน่งของตุลาการโดยตำแหน่งจึงมีได้เพียงกรณีเดียว คือ การสิ้นชีวิต ส่วนการลาออกจากตำแหน่งนั้น รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเอาไว้

อย่างไรก็ตาม หากตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่งไม่ประสงค์จะเป็นตุลาการก็จะใช้วิธีไม่เข้าร่วมประชุม แต่ก็ยังถือว่าตุลาการผู้นั้นเป็นตุลาการอยู่

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16

สำหรับอดีตประธานาธิบดีที่ยังดำเนินกิจกรรมทางการเมืองต่อไป หลังจากพ้นตำแหน่งประธานาธิบดีแล้วจะขัดกับหน้าที่ของการเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ หรือไม่นั้น กรณีดังกล่าวอดีตประธานาธิบดี Valerie Giscard d' Estaing ก็ประสบปัญหาในการที่จะต้องเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่งกับการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง แต่อย่างไรก็ตาม กรณีนี้มิได้เป็นปัญหาเพราะต่อมาเมื่อเขาได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภา ก็ทำให้พ้นจากตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่ง เพราะมาตรา 57 แห่งรัฐธรรมนูญนั้น ได้ห้ามตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นรัฐมนตรีหรือสมาชิกรัฐสภา

(3) ประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ

ประธานตุลาการรัฐธรรมนูญที่มาจาก การแต่งตั้งจะพ้นจากตำแหน่งได้ก็ต่อเมื่อหมดวาระการดำรงตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญตายหรือการลาออกหรือให้ออกเพราะขาดคุณสมบัติเช่นเดียวกับการพ้นจากตำแหน่งของตุลาการรัฐธรรมนูญที่มาจาก การแต่งตั้ง ส่วนประธานตุลาการรัฐธรรมนูญที่มาจากอดีตประธานาธิบดีก็พ้นจากตำแหน่งเช่นเดียวกับตุลาการโดยตำแหน่ง

3.1.2.2.4 สถานะของตุลาการรัฐธรรมนูญ³⁷

เพื่อให้ตุลาการรัฐธรรมนูญสามารถทำงานได้อย่างอิสระ ไม่อยู่ภายใต้ อาณัติขององค์การหรือบุคคลใด จึงได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ห้ามตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบอาชีพบางอย่าง

(1) การประกอบอาชีพที่มาจาก การเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญมาตรา 57 ได้บัญญัติห้ามตุลาการรัฐธรรมนูญดำรงตำแหน่ง สมาชิกรัฐสภาและต่อมากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ 95-63 ลงวันที่ 19 มกราคม ค.ศ. 1995 ซึ่งแก้ไขรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1959 ก็ได้บัญญัติห้ามตุลาการรัฐธรรมนูญดำรงตำแหน่ง ที่มาจาก การเลือกตั้งทั้งหมดเช่นสมาชิกสภาท้องถิ่น สมาชิกสภายุโรป เป็นต้น

(2) การประกอบอาชีพอื่น

รัฐธรรมนูญมาตรา 57 ได้บัญญัติห้ามตุลาการรัฐธรรมนูญดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีซึ่งก็มีความหมายรวมถึงนายกรัฐมนตรีด้วย และต่อมากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ 95-63 ลงวันที่ 19 มกราคม ค.ศ. 1995 ก็ได้บัญญัติห้ามข้าราชการเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ (โดยยกเว้น อาจารย์มหาวิทยาลัยซึ่งสามารถได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญและสามารถประกอบอาชีพ เดิมไปพร้อม ๆ กันได้) ส่วนตำแหน่งอื่น ๆ ที่ต้องห้ามสำหรับการเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ คือ ดำรง ตำแหน่งระดับสูงในรัฐวิสาหกิจ สถาบันการเงิน บริษัทต่าง ๆ ที่รับทำงานให้กับรัฐหรือองค์กรของรัฐ เช่น บริษัทก่อสร้าง เป็นต้น ส่วนการประกอบอาชีพส่วนตัวอื่น ๆ นอกจากนี้ ก็สามารถทำได้หากไม่ ขัดต่ออิสระและศักดิ์ศรีของตำแหน่ง

นอกจากนี้ ก็ยังมีการห้ามตุลาการรัฐธรรมนูญดำรงตำแหน่ง ประธานาธิบดี ผู้นำหรือผู้รับผิดชอบในพรรคการเมือง ห้ามเสนอชื่อตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อเข้า ทำงานกับรัฐในขณะที่ดำรงตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญ รวมทั้งห้ามตุลาการรัฐธรรมนูญให้ข้อคิดเห็น ใด ๆ แก่สาธารณชนในปัญหาที่ตุลาการรัฐธรรมนูญกำลังพิจารณาอันจะทำให้เกิดความเข้าใจว่าเป็น ความคิดเห็นของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

³⁷ เรื่องเดียวกัน , หน้า 16 - 17

การห้ามดำรงตำแหน่งต่างๆ เหล่านี้ก็เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างอิสระและไม่อยู่ภายใต้การควบคุมหรือชี้นำขององค์กรหรือบุคคลใด และเมื่อมีการห้ามตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบอาชีพอื่นควบคู่กันไป จึงมีการกำหนดค่าตอบแทนให้แก่ตุลาการรัฐธรรมนูญค่อนข้างสูง คือ เดือนละ 41,000 ฟรังก์ (ค.ศ. 1997) ซึ่งเทียบเท่ากับประมาณ 250,000 บาท เว้นแต่อาจารย์มหาวิทยาลัยที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญจะได้ค่าตอบแทนครึ่งเดียว ส่วนประธานตุลาการรัฐธรรมนูญก็จะได้ค่าตอบแทนสูงกว่าตุลาการอื่นและได้รับประจำตำแหน่งรวมทั้งเลขานุการส่วนตัวด้วย

3.1.2.3 เขตอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ³⁸

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสนอกจากจะมีอำนาจในการควบคุมมิให้บทบัญญัติและกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่อื่นอีกหลายประการ โดยในหัวข้อนี้ จะขอศึกษาถึงเขตอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ดังนี้

3.1.2.3.1 อำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมมิให้บทบัญญัติและกฎหมายใด ๆ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

นับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของประเทศฝรั่งเศสที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (lois organiques) ข้อบังคับรัฐสภา (reglements des assemblees parlementaires) กฎหมายทั่ว ๆ ไป (lois ordinaries) และพันธกรณีระหว่างประเทศ (engagements internationaux) ถูกควบคุมโดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1958 ไม่มีองค์กรใด ๆ มาควบคุม เนื่องจากยังยึดถือทฤษฎีความเป็นอธิปไตยของรัฐสภา อนึ่ง การควบคุมมิให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญนี้ ยังรวมไปถึงการควบคุมในขณะร่างกฎหมายด้วย

การขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (inconstitutionnalite) นี้มีหลายรูปแบบแต่มีสาระเดียวกัน กล่าวคือ กฎหมายทุกฉบับจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อ

1. รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสฉบับปี ค.ศ. 1958 และคำปรารภ
2. คำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1946
3. ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ปี ค.ศ. 1789 (Declaraton des droits de l' homme)

ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1958 นั้น ได้กล่าวรับรองถึงสิทธิต่าง ๆ ของประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1946 และปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1789 เอาไว้ ดังนั้น จึงทำให้คำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1946 และปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1789 มีผลบังคับใช้ในปัจจุบันและอยู่ในสถานะเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันด้วย

นอกจากนี้ กฎหมายลำดับรองจะขัดหรือแย้งต่อกฎหมายลำดับชั้นสูงกว่ามิได้ และกฎหมายจะต้องไม่ทำผิดแบบวิธี เช่น แบบวิธีในการร่างการตรวจสอบ หรือผู้มีอำนาจในการร่างระบบการควบคุมความชอบด้วย กฎหมายของรัฐธรรมนูญมี 3 ประเภทด้วยกัน คือ

³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17 - 26

3.1.2.3.2 การควบคุมขอบเขตในการใช้อำนาจนิติบัญญัติระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร³⁹

รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1958 มีบทบัญญัติที่จำกัดขอบเขตในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติและเพิ่มอำนาจให้ฝ่ายบริหารโดยกำหนดให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้อำนาจนิติบัญญัติได้ กล่าวคือ แม้รัฐสภาจะเป็นเจ้าของอำนาจนิติบัญญัติ แต่ก็ถูกจำกัดอำนาจดังกล่าวในมาตรา 34 โดยมาตรา 34 ได้บัญญัติให้อำนาจรัฐสภาในการตราบัญญัติ (loi) ได้เฉพาะบางเรื่อง ส่วนเรื่องอื่นที่มีได้ระบุไว้ในมาตรา 34 ก็จะเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะออกกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร (reglement) ได้

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะมีหน้าที่ควบคุมขอบเขตในการใช้อำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยจะตรวจสอบว่ากฎหมายที่จัดทำโดยฝ่ายนิติบัญญัติจะไม่เกินขอบเขตที่บัญญัติไว้ในมาตรา 34 ซึ่งหากรัฐสภาตรากฎหมายเกินกว่าขอบเขตที่กำหนดไว้ในมาตรา 34 ก็จะเป็นการใช้อำนาจก้าวล่วงเข้าไปในขอบเขตการตรากฎหมายของฝ่ายบริหารที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจไว้

3.1.2.3.3 การควบคุมที่รัฐธรรมนูญบังคับไว้ให้ต้องทำ⁴⁰

ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (lois organiques) และร่างข้อบังคับรัฐสภา (reglements des assemblies parlementaires) จะต้องส่งให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนบังคับใช้ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 61 แห่งรัฐธรรมนูญ

มาตรา 61 “ก่อนที่จะมีการประกาศใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และก่อนที่จะมีการใช้บังคับข้อบังคับรัฐสภา ให้ส่งร่างกฎหมายและร่างข้อบังคับดังกล่าวไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายและร่างข้อบังคับดังกล่าวเสียก่อน

เพื่อความมุ่งหมายอย่างเดียวกันก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ หรือนายกรัฐมนตรี หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหกสิบคน หรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนหกสิบคนอาจร้องขอต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เพื่อให้วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญนั้นก่อนได้

ในกรณีตามที่บัญญัติไว้ในสองวรรคก่อน คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะต้องวินิจฉัยภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่งเดือน แต่ในกรณีเร่งด่วนตามที่รัฐบาลร้องขอให้วินิจฉัยภายในเวลาแปดวัน

ในกรณีดังกล่าวข้างต้น การร้องขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยย่อมทำให้การนับระยะเวลาที่กำหนดไว้สำหรับการประกาศใช้กฎหมายหยุดลง”

จากบทบัญญัติมาตรา 61 จะเห็นได้ว่า บรรดากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะตกอยู่ภายใต้การควบคุมโดยอัตโนมัติของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งในกรณีนี้รวมถึงกฎข้อบังคับต่าง ๆ ของรัฐสภา (reglement des assemblies parlementaires) ด้วย โดยใน

³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 19

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 22

มาตรา 61 ของรัฐธรรมนูญและร่างกฎข้อบังคับต่าง ๆ ของรัฐสภา จะต้องผ่านการตรวจสอบและได้รับการยืนยันจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญก่อนว่าไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญจึงจะประกาศใช้ร่างกฎหมายหรือร่างกฎข้อบังคับดังกล่าวได้ การตรวจสอบนี้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาไม่เกิน 1 เดือน เว้นแต่รัฐบาลร้องขอเป็นการฉุกเฉินซึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 8 วัน และในระหว่างที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยนั้น ร่างกฎหมายหรือร่างกฎข้อบังคับดังกล่าวจะถูกระงับการดำเนินการเพื่อประกาศใช้จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายหรือร่างกฎข้อบังคับดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ แต่ถ้าหลักการสำคัญของร่างดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยว่าร่างนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญทั้งฉบับก็ได้

เหตุผลที่ต้องบังคับให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ก็เพราะกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายพิเศษที่อยู่ในลำดับศักดิ์ที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญแต่สูงกว่ากฎหมายธรรมดาทั่วไป ดังนั้น ก่อนที่จะประกาศใช้บังคับจึงต้องทำการตรวจสอบให้แน่นอนว่าได้จัดทำขึ้นโดยถูกต้องตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดหรือไม่และเนื้อหาสาระที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ส่วนร่างข้อบังคับของรัฐสภา ก็เช่นกัน คือ ต้องการให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตรวจสอบก่อนประกาศใช้ว่าร่างข้อบังคับนั้นขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่เช่นกัน เพราะเนื้อหาของข้อบังคับสภาส่วนใหญ่แล้วจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนและวิธีการในการตรากฎหมาย ซึ่งหากขั้นตอนและวิธีการในการตรากฎหมายผิดไปจากที่รัฐธรรมนูญบัญญัติก็จะเกิดปัญหาตามมาในภายหน้าได้

3.1.2.3.4 การควบคุมที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าสามารถทำได้⁴¹

กฎหมายธรรมดาและพันธกรณีระหว่างประเทศ (engagement international) อาจถูกคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้หากมีการร้องขอ ดังนี้

(ก) การควบคุมกฎหมายธรรมดา (lois ordinaries)

หลังจากที่ร่างกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วและกำลังรอการประกาศใช้ ถ้าประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี ประธานวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาไม่น้อยกว่า 60 คน หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 60 คน มีเหตุอันควรสงสัยว่าร่างกฎหมายนั้นจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บรรดาผู้ซึ่งกฎหมายได้ให้อำนาจเหล่านี้สามารถร้องขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

การพิจารณาดังกล่าว คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาไม่เกิน 1 เดือน เว้นแต่กรณีรัฐบาลร้องขอเป็นการฉุกเฉิน คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 8 วัน และในระหว่างที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยนั้น ร่างกฎหมายดังกล่าวจะถูกระงับการดำเนินการเพื่อประกาศใช้จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 24

การวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น กระทำได้สองวิธี คือ

(1) วินิจฉัยว่าร่างกฎหมายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ

หากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้นไม่สามารถแยกออกต่างหากจากร่างกฎหมายนั้นได้

(2) วินิจฉัยว่าร่างกฎหมายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญบางส่วน

หากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้นสามารถแยกออกต่างหากจากร่างกฎหมายนั้นเฉพาะในส่วนที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือจะส่งให้รัฐสภาพิจารณาอีกครั้งหนึ่งก็ได้

การควบคุมดังกล่าวนี้ใช้เฉพาะร่างกฎหมายที่ผ่านรัฐสภาเท่านั้น ไม่รวมถึงกฎหมายที่ได้ผ่านความเห็นชอบของประชาชน โดยการลงคะแนนเสียงแสดงประชามติ (referendum) ซึ่งถือว่ามาจากความต้องการที่แท้จริงของประชาชน

(ข) การควบคุมพันธกรณีระหว่างประเทศ (engagements internationaux)

ร่างพันธกรณีระหว่างประเทศที่ถูกร้องขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณานั้น หากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพันธกรณีระหว่างประเทศดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้ว ต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มิใช่แก้ไขร่างพันธกรณีระหว่างประเทศดังกล่าว โดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเป็นหลัก

ร่างพันธกรณีระหว่างประเทศที่ต้องผ่านการพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญนี้ หมายความรวมถึงสนธิสัญญา (traits) และข้อตกลง (accord) ระหว่างประเทศด้วย

ผู้มีสิทธิร้องขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณา คือ ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร และถ้าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาเห็นว่า ร่างพันธกรณีระหว่างประเทศนั้นมีบางส่วนที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ก็จะต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือให้ประเทศคู่สัญญาทบทวนร่างพันธกรณีระหว่างประเทศนั้นเสียก่อน รัฐสภาจึงสามารถให้การภาคยานุวัติแก่ร่างพันธกรณีระหว่างประเทศดังกล่าว ได้

3.1.2.3.5 อำนาจอื่น ๆ ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (ความสัมพันธ์ระหว่างคณะตุลาการรัฐธรรมนูญกับองค์กรอื่น)⁴²

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องอื่นๆ นอกเหนือจากที่กล่าวไปข้างต้นแล้ว โดยรัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรตุลาการ เข้ามาตรวจสอบการกระทำขององค์กรนิติบัญญัติและองค์กรบริหารอีก รวมทั้งตรวจสอบการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของประชาชนด้วยบางกรณี ดังนี้

(1) คณะตุลาการรัฐธรรมนูญกับรัฐสภา

⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 27

ปัจจุบันคณะตุลาการรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยจะควบคุมคุณสมบัติของผู้สมัครว่า มีสิทธิสมัครเข้ารับเลือกตั้ง (ineligibilite) หรือไม่ และควบคุมการประกอบอาชีพอื่น (incompatibilite) ที่ขัดกับการดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(ก) การตรวจสอบความถูกต้องของการเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ

มาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่มีการคัดค้านผลการเลือกตั้ง ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้พิจารณาชี้ขาดเกี่ยวกับความถูกต้องของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา” บทบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ดังนี้ คือ

ในกรณีแรก คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของการเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติก็ต่อเมื่อมีการร้องโดยผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้ที่ได้รับเลือกตั้ง ซึ่งจะต้องร้องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญภายใน 10 วันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง

ในกรณีที่สอง คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะไม่พิจารณากระบวนการเลือกตั้งทั้งหมด แต่จะพิจารณาเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการประกาศผลเท่านั้น

(ข) การควบคุมคุณสมบัติของผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้ง และการประกอบอาชีพอื่นที่ขัดกับการดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

การควบคุมคุณสมบัติของผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งนั้นเป็นหน้าที่ของ “ตัวแทนรัฐบาลประจำภาค” (Commissaire de la Republique) ที่จะต้องตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งว่ามีสิทธิที่จะสมัครหรือไม่ ถ้ามีข้อสงสัยก็ต้องระงับการลงทะเบียนไว้ก่อน และร้องไปยังศาลปกครองชั้นต้น (tribunal administratif) ภายใน 24 ชั่วโมงนับแต่การลงทะเบียนดังกล่าว ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจสั่งห้ามผู้สมัครผู้นั้นสมัครเข้ารับเลือกตั้งได้ในกรณีขาดคุณสมบัติดังกล่าว ซึ่งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นนี้อาจถูกคัดค้านได้ถ้ามีการร้องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขอให้การเลือกตั้งเป็นโมฆะ

ถ้าตัวแทนรัฐบาลประจำภาคไม่ไปร้องต่อศาลปกครองชั้นต้นภายใน 24 ชั่วโมง ถือว่าตัวแทนรัฐบาลประจำภาคต้องลงทะเบียนรับสมัครผู้นั้น

ถ้าผู้ขาดคุณสมบัติเข้ารับเลือกตั้งได้รับเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งอื่นหรือผู้ที่ได้รับเลือกตั้งอื่นอาจร้องคัดค้านการเลือกตั้งนั้นต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ภายใน 10 วันนับแต่วันประกาศผล คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจชี้ขาดว่าการเลือกตั้งนั้นเป็นโมฆะถ้าผู้ได้รับเลือกตั้งนั้นขาดคุณสมบัติจริง

ถ้าระยะเวลา 10 วันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งได้ล่วงพ้นไปแล้ว ผู้มีอำนาจร้องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญว่าการเลือกตั้งเป็นโมฆะเพราะผู้ได้รับเลือกตั้งขาดคุณสมบัติ คือ สภาไต่สวนหนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (garde de Sceaux) หรือ อัยการ (ministere public)

การควบคุมการประกอบอาชีพอื่นที่ขัดกับการดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรณีนี้เกิดขึ้นภายหลังการเลือกตั้ง ผู้มีอำนาจร้องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมหรือสภาไต่สวนหนึ่ง และถ้าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าผู้ได้รับเลือกตั้งประกอบอาชีพอื่นซึ่งต้องห้ามก็จะถูกปลดออกจากตำแหน่ง

(ค) การควบคุมข้อบังคับของรัฐสภา⁴³

มาตรา 61 วรรค 1 ของรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1958 ระบุว่า ก่อนที่จะมีการประกาศใช้ข้อบังคับข้อบังคับของรัฐสภาจะต้องผ่านการตรวจสอบจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ก่อน ซึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะตีความเคร่งครัดมากในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและวิธีการพิจารณา นอกจากนี้ บรรดาข้อบังคับที่ออกมาแก้ไขข้อบังคับเดิมก็ต้องผ่านการตรวจสอบเช่นกัน

(2) คณะตุลาการรัฐธรรมนูญกับประธานาธิบดี⁴⁴

ในระบบการเมืองปัจจุบันของประเทศฝรั่งเศส คณะตุลาการรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้งประธานาธิบดี แต่จะไม่เข้าไปแทรกแซงการบริหารงานของประธานาธิบดี นอกจากเกิดกรณีที่ประธานาธิบดีไม่อยู่ หรือเกิดกรณี empechement นอกจากนี้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญยังมีหน้าที่ให้คำแนะนำ ในกรณีที่ประธานาธิบดีจะใช้อำนาจพิเศษตาม มาตรา 16 ของรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1958 อีกด้วย

(ก) การควบคุมความถูกต้องของการเลือกตั้งประธานาธิบดี⁴⁵

มาตรา 58 แห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่า “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้ดูแลตรวจสอบความถูกต้องของการเลือกตั้งประธานาธิบดี รวมทั้งเป็นผู้ตรวจสอบข้อร้องเรียนและเป็นผู้ประกาศผลการเลือกตั้ง” ดังนั้น หน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้จึงกว้างกว่ากรณีของการเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ

การเตรียมการเลือกตั้ง หน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ คือ เตรียมคำสั่งต่าง ๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้งเป็นที่ปรึกษาของรัฐบาลเกี่ยวกับการจัดเตรียมการเลือกตั้ง ทำหน้าที่รับสมัคร และตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครตลอดจนจัดทำรายชื่อผู้สมัครเสนอสู่สาธารณชน

การควบคุมดูแลขั้นตอนการหาเสียงเลือกตั้ง คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะไม่เข้าไปแทรกแซงในขั้นตอนของการหาเสียงเลือกตั้งเพราะเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง (commission nationale du controle de la champagne elettorale) ซึ่งทำหน้าที่ควบคุมการหาเสียงและให้ความยุติธรรมแก่ผู้สมัครทุกคนในการหาเสียง

การประกาศผล คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะควบคุมการนับคะแนนโดยตรวจสอบจำนวนเสียงของผู้สมัครแต่ละคนที่ได้รับในรอบแรกและรอบสอง และจะประกาศชื่อผู้สมัครที่ได้คะแนนเสียงข้างมากเป็นประธานาธิบดี ซึ่งในกรณีที่มีปัญหาและผู้สมัครรายใดรายหนึ่งเห็นว่ามิเหตุอันควรสงสัย ก็สามารถร้องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญภายใน 48 ชั่วโมงนับจากการประกาศผล เพื่อขอคัดค้านกระบวนการเลือกตั้งทั้งหมดได้

(ข) อำนาจของตุลาการรัฐธรรมนูญในกรณีประธานาธิบดีไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้⁴⁶

ถ้าประธานาธิบดีไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามปกติ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจแต่งตั้งประธานวุฒิสภาให้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานาธิบดีเป็นการชั่วคราวได้ และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญยังมีอำนาจในกรณีดังต่อไปนี้ด้วย คือ

⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 29

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 30

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 30

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 31

การค้นหาคำความจริงในกรณีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง ของประธานาธิบดี คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะเข้าไปค้นหาคำความจริงในเรื่องนี้ และรวมถึงการค้นหาคำความจริงในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุกับประธานาธิบดีหรือเจ้าหน้าที่ ถูกลักพาตัว หรือหายสาบสูญด้วย

เมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้เข้าไปค้นหาคำความจริงในข้อ (1) แล้ว ก็จะทำหน้าที่ประกาศผลขั้นเด็ดขาดว่าเกิดมีปัญหอะไรกับประธานาธิบดี ซึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญก็สามารถสั่งให้ประธานาธิบดีพ้นจากตำแหน่งได้หากเห็นว่าประธานาธิบดีไม่สามารถปฏิบัติงานได้ตามปกติ

ในกรณีที่มีเหตุสุดวิสัยและไม่สามารถจัดให้มีการเลือกตั้งขึ้นภายในกำหนดอันเนื่องมาจากการครบวาระของประธานาธิบดี หรือเกิดเหตุการณ์ข้างต้น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจเลื่อนการเลือกตั้งออกไปได้

(ค) บทบาทของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการใช้อำนาจพิเศษของประธานาธิบดีตามมาตรา 16 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1958⁴⁷

มาตรา 16 ของรัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจพิเศษแก่ประธานาธิบดีที่จะสั่งการได้อย่างอิสระทุกอย่างในกรณีที่เกิดวิกฤตการณ์ภายในที่รุนแรงหรือเกิดการรุกรานจากภายนอก ซึ่งทำให้การปฏิบัติงานตามปกติไม่สามารถกระทำต่อเนื่องได้ แต่การใช้อำนาจดังกล่าวนี้ ประธานาธิบดีจะต้องปรึกษากับนายกรัฐมนตรี ประธานวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะต้องทำหน้าที่ควบคุมการใช้อำนาจพิเศษดังกล่าวมิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญก็ยังทำหน้าที่ประกาศขั้นตอนในการใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 16 แก่สาธารณชนด้วย และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะต้องคอยให้คำแนะนำแก่ประธานาธิบดีตลอดเวลาที่ใช้อำนาจนี้

อนึ่ง คำแนะนำ (consultative) ที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้แก่ประธานาธิบดีนั้น จะไม่มีการเผยแพร่สู่สาธารณชน จะรู้เฉพาะประธานาธิบดีเท่านั้น

(6) คณะตุลาการรัฐธรรมนูญกับประชาชน⁴⁸

รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสให้ประชาชนสามารถออกเสียงประชามติได้ใน 3 กรณี คือ การออกเสียงประชามติต่อการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การออกเสียงประชามติต่อร่างกฎหมายที่ประธานาธิบดีเสนอให้ประชาชนออกเสียงประชามติ และการออกเสียงประชามติต่อการเปลี่ยนแปลงเขตดินแดนของประเทศ โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องของการลงคะแนนเสียงแสดงประชามติ (referendum) และทำหน้าที่ประกาศผลดังกล่าวด้วย ซึ่งในรัฐกำหนดที่ 58-1067 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ. 1958 ระบุไว้ว่ารัฐบาลจะต้องปรึกษากับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในทุกกรณีที่เกี่ยวข้องกับการลงคะแนนเสียงแสดงประชามติ และยังมีหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับองค์กรที่จะเผยแพร่ขั้นตอนและวิธีการในการลงคะแนนเสียงแสดงประชามติด้วย

3.1.3 ศาลรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลี

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 32

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 33

ตั้งแต่สาธารณรัฐเกาหลีได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกเมื่อ 17 กรกฎาคม พ.ศ. 2591 แนวคิดเรื่องการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายก็เริ่มมีขึ้น สาเหตุที่รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลีมีแนวคิดในเรื่องดังกล่าวตั้งแต่ในรัฐธรรมนูญฉบับแรกนั้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลีได้รับอิทธิพลมาจากรัฐธรรมนูญของประเทศในภาคพื้นทวีปยุโรป โดยเฉพาะประเทศสาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งประเทศในภาคพื้นยุโรปส่วนใหญ่ จะมีความคิดในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ซึ่งแนวคิดนี้ได้เข้ามามีอิทธิพลต่อผู้ร่างรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลีด้วย จึงมีการจัดตั้ง “ คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ ” ขึ้น ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของพัฒนาการของแนวคิดการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลี

โดยในการศึกษาถึงศาลรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลี จะแบ่งการศึกษาเป็น 3 หัวข้อ ได้แก่ (1) พัฒนาการของศาลรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลี (2) โครงสร้างของศาลรัฐธรรมนูญ (3) เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

3.1.3.1 พัฒนาการของศาลรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลี

แนวคิดในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายของสาธารณรัฐเกาหลีนั้น ปรากฏขึ้นตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรก โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มี “ คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ ” ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ซึ่ง “ คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ ” ถือเป็นจุดเริ่มต้นของพัฒนาการของแนวคิดการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลี แม้ว่าแนวคิดในการคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญจะปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ แต่องค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญนั้น เปลี่ยนไปตามยุคสมัย ซึ่งเคยปรากฏว่า ศาลฎีกามีเขตอำนาจในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายด้วย อย่างไรก็ตาม ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน แนวความคิดดังกล่าวก็ได้ถูกยกเลิกไป และเกิดแนวคิดการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

ในหัวข้อนี้จะขอศึกษาถึง พัฒนาการของศาลรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลี โดยจะแบ่งการศึกษาตามแต่ละยุค ดังนี้

3.1.3.1.1 สมัยรัฐธรรมนูญฉบับแรก

เมื่อครั้งที่สาธารณรัฐเกาหลีมีรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1948 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกในหมวดที่ 5 ระบุว่าให้มีคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งเรียกว่า “ คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ ” (The Constitutional Committee) ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวนี้ ถือเป็นจุดเริ่มต้นของพัฒนาการของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการรัฐธรรมนูญในขณะนั้นถูกจำกัดอำนาจให้มีอำนาจแค่เพียงตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ส่วนอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะอยู่ในเขตอำนาจของ “ Court of Impeachment ”⁴⁹ ตลอดระยะเวลาของการดำรงอยู่ของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นเวลามากกว่า 10 ปี คณะกรรมการรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยปรากฏเพียงแค่ 6 เรื่องเท่านั้น ซึ่งถือว่าไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

⁴⁹ The Constitutional Court of The Republic of Korea (ออนไลน์) , แหล่งที่มา <http://english.court.go.kr>

3.1.3.1.2 สมัยรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1960

ในสมัยรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1960 นี้ มาตรา 87กำหนดให้จัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญแยกออกมาโดยประกอบไปด้วยตุลาการจำนวน 9 ท่านโดยแบ่งได้ดังนี้ ตุลาการที่ได้รับ การแต่งตั้งจากประธานาธิบดีจำนวน 3 ท่าน ตุลาการที่ได้รับการแต่งตั้งจากศาลฎีกาจำนวน 3 ท่าน และตุลาการที่ได้รับการแต่งตั้งจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวน 3 ท่าน สำหรับเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญนั้น ถูกกำหนดให้มีอำนาจมากกว่าเขตอำนาจคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ โดยมีอำนาจเพิ่มเติมขึ้นดังนี้ เขตอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญ เขตอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท เขตอำนาจในการยุบพรรคการเมือง เขตอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อย่างไรก็ตามศาลรัฐธรรมนูญในยุคนี้ดำรงตำแหน่งในช่วงระยะเวลาสั้นๆ เนื่องจากได้เกิดเหตุการณ์รัฐประหาร ภายหลังจากที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ (Constitutional Court Act) ได้เพียง 1 เดือน⁵⁰

3.1.3.1.3 สมัยรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1962

ในสมัยรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1962 นี้ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ศาลฎีกามีเขตอำนาจในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย เช่นเดียวกับเขตอำนาจในการยุบพรรคการเมือง ซึ่งถือเป็นการลดทอนอำนาจของรัฐธรรมนูญครั้งสำคัญ นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้กำหนดให้มีการจัดตั้ง "คณะกรรมการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" (Impeachment Committee) ขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งแต่เดิมเคยเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

3.1.3.1.4 สมัยรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1972 และ ค.ศ.1980

ในยุคนี้รัฐธรรมนูญได้จัดตั้ง "คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ" (The Constitutional Committee) และกำหนดให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย อย่างไรก็ตามในยุคนี้ไม่ปรากฏว่าศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวเลย

3.1.3.1.5 สมัยปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ชี้ชัดว่า สาธารณรัฐเกาหลี เป็นสาธารณรัฐประชาธิปไตยของปวงชน ซึ่งมีสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างเท่าเทียมกันทุกคนสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานได้แก่ ความเท่าเทียมกันตามกฎหมายโดยไม่แบ่งแยก ตาม เพศ ศาสนา และ สถานภาพทางสังคม ทุกคนมีอิสรภาพ ในการเคลื่อนย้ายและการเลือกที่อยู่อาศัย มีสิทธิในการออกเสียง และการดำรงตำแหน่งสาธารณะ มีสิทธิในการได้รับการช่วยเหลือทางกฎหมายในกรณีที่ถูกจับกุมหรือกักขัง มีสิทธิในการยื่นอุทธรณ์ในกรณีที่ถูกจับกุมหรือกักขัง มีสิทธิในการขอให้เร่งการทำการสอบสวน มีสิทธิในการปกปิดเรื่องราวในการติดต่อสื่อสาร และเสรีภาพในการเลือกนับถือศาสนา การพูด และการชุมนุม นอกเหนือสิทธิพื้นฐานและเสรีภาพพื้นฐานที่ได้รับการคุ้มครองแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังเน้นว่า รัฐจะดำเนินการทุกวิถีทางที่จะทำให้ประชาชนมีโอกาสที่จะได้รับสิทธิดังต่อไปนี้คือ สิทธิในการอาศัยในสภาพ สิ่งแวดล้อมที่สะอาด สิทธิในการได้รับการศึกษาภาคบังคับ และการศึกษาตลอดชีวิต สิทธิในการมีงานทำ สิทธิในการได้รับค่าจ้างขั้นต่ำและค่าทดแทน สิทธิที่ได้รับการช่วยเหลือ จาก

⁵⁰ Dae Kyu Yoon, "The Constitutional Court of The Republic of Korea,"

รัฐหาก ทุพพลภาพ และสิทธิที่จะได้รับการปกป้องความเป็นส่วนตัว อนึ่ง รัฐธรรมนูญได้ครอบคลุมสิทธิและ เสรีภาพทางเศรษฐกิจ ดังเช่น สิทธิในการถือครองทรัพย์สิน สิทธิในการทำงาน อีสรภาพ ในการเลือก งานทำ สิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงานและสามารถเจรจาต่อรองได้

ในยุคนี้ศาลรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นจากความพยายามในการเรียกร้องประชาธิปไตยและความต้องการการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1987 จึงได้กำหนดให้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้น⁵¹ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญในยุคนี้มีเขตอำนาจในการตรวจสอบความชอบรัฐธรรมนูญของกฎหมาย การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การยุบพรรคการเมืองการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรและการวินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญอื่นๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งองค์ประกอบของตุลาการรัฐธรรมนูญนั้นประกอบด้วยตุลาการรัฐธรรมนูญจำนวน 9 ท่าน มีวาระการดำรงตำแหน่ง วาระละ 6 ปี ในยุคนี้รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญทุกประเภท อันเป็นแนวคิดซึ่งได้รับการอิทธิพลมาจากประเทศภาคพื้นทวีปยุโรป เช่น ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งให้สิทธิประชาชนในการยื่นคำร้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง

3.1.3.2 โครงสร้างของศาลรัฐธรรมนูญ

ในหัวข้อนี้จะศึกษาถึงโครงสร้างของศาลรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลี โดยจะแบ่งหัวข้อศึกษาเป็น (1) องค์ประกอบของตุลาการ (2) วาระการดำรงตำแหน่ง (3) การทำคำวินิจฉัยชี้ขาด ดังนี้

3.1.3.2.1 ตุลาการรัฐธรรมนูญ

มาตรา 111 กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีประกอบด้วย ตุลาการรัฐธรรมนูญ 9 ท่าน ดังนี้ ตุลาการรัฐธรรมนูญที่ได้รับการแต่งตั้งจากบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวน 3 ท่าน ตุลาการรัฐธรรมนูญที่ได้รับการแต่งตั้งจากบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อโดยประธานศาลฎีกา ซึ่งประธานศาลรัฐธรรมนูญจะถูกแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีโดยได้รับความยินยอมจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ⁵²

3.1.3.2.2 วาระการดำรงตำแหน่ง

ตุลาการรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี และสามารถได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งได้อีก⁵³

ตุลาการรัฐธรรมนูญถึงกำหนดเกษียณอายุ เมื่อมีอายุ 65 ปี ส่วนประธานศาลรัฐธรรมนูญถึงกำหนดเกษียณอายุ เมื่อมีอายุ 70 ปี⁵⁴

3.1.3.2.3 องค์คณะในการพิจารณาคดี

การพิจารณาคดีจะต้องมีองค์คณะ 9 ท่าน⁵⁵ กล่าวคือ โดยหลักแล้วในการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญจำเป็นที่จะต้องมีตุลาการทุกท่านเข้าร่วมเป็นองค์คณะ เว้นแต่จะได้รับการยกเว้นไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ (Constitutional Court Act)

⁵¹ The Constitution Of The Republic of Korea

⁵² Article 111 , The Constitution of The Republic of Korea

⁵³ Article 7 , Constitutional Court Act of South Korea

⁵⁴ Article 7 , Constitutional Court Act of South Korea

⁵⁵ Article 22 , Constitutional Court Act of South Korea

3.1.3.2.4 การทำคำวินิจฉัยชี้ขาด

องค์คณะในการทำคำวินิจฉัยชี้ขาดจะต้องมีจำนวนตุลาการไม่น้อยกว่า 6 ท่านขึ้นไป⁵⁶ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันทุกองค์กร ไม่ว่าจะองค์กรนั้นๆ จะเป็นคู่ความในเรื่องนั้นๆ หรือไม่

3.1.3.3 เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ

เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลี จะถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

(1) เขตอำนาจในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย⁵⁷

ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศสาธารณรัฐเกาหลีมีเขตอำนาจหน้าที่หลักในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย โดยมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ กำหนดให้ ศาลรัฐธรรมนูญมีเขตอำนาจในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย เมื่อศาลหรือคู่ความเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ทำคำร้องส่งมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

เมื่อมีการส่งคำร้องมาที่ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ศาลจะต้องระงับการกระทำทั้งหลายไว้ก่อน จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัยว่ากฎหมายนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

หากข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น เป็นสาระสำคัญของกฎหมาย ให้ถือว่ากฎหมายนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ซึ่งเป็นโมฆะ

(2) เขตอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยในมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ กำหนดให้บุคคลดังต่อไปนี้⁵⁸ สามารถถูกศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้พ้นจากตำแหน่งได้

1. ประธานาธิบดี
2. นายกรัฐมนตรี
3. สมาชิกรัฐสภา
4. รัฐมนตรี
5. ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้พิพากษาของศาลอื่นๆ
6. สมาชิกของคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติ
7. ผู้ตรวจเงินแผ่นดิน
8. เจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

⁵⁶ Article 23 (2) , Constitutional Court Act of South Korea

⁵⁷ Article 41 – 47 , Constitutional Court Act of South Korea

⁵⁸ Article 48, Constitutional Court Act of South Korea

การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนี้ เริ่มต้นโดยสภานิติบัญญัติจะต้องแต่งตั้งบุคคลขึ้นมา เพื่อทำการสอบสวนและชี้มูลความผิดว่า บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นๆ มีเหตุอันควรเชื่อว่า ได้กระทำการทุจริตต่อหน้าที่จริง จึงส่งสำนวนเหล่านั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป ในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญยังไม่มีคำวินิจฉัย บุคคลนั้นๆ จะต้องระงับการปฏิบัติหน้าที่ไว้ชั่วคราว จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัยชี้ขาดว่าบุคคลดังกล่าวกระทำการทุจริตต่อหน้าที่หรือไม่ อันเป็นเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่ง⁵⁹

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยชี้ขาดให้ บุคคลใดพ้นจากตำแหน่ง บุคคลนั้นจะไม่สามารถดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ภายในระยะเวลา 5 ปี นับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัย และหากบุคคลนั้น มีความผิดทางแพ่งหรือทางอาญา ก็จะมีโทษดังกล่าวด้วย

(3) เขตอำนาจในการยุบพรรคการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเกาหลี มีเขตอำนาจในการวินิจฉัยยุบพรรคการเมือง หากปรากฏว่า พรรคการเมืองมีวัตถุประสงค์หรือดำเนินกิจกรรมที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญสามารถวินิจฉัยยุบพรรคการเมืองได้ โดยฝ่ายบริหารสามารถยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดได้⁶⁰

(4) เขตอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กร

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้ ศาลรัฐธรรมนูญมีเขตอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กร การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรของสาธารณรัฐเกาหลีนี้ จะมีลักษณะที่ค่อนข้างกว้าง เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์กรที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญนี้ ครอบคลุมถึงรัฐบาลท้องถิ่นด้วย ซึ่งรัฐบาลท้องถิ่นของสาธารณรัฐเกาหลีนี้มีความหมายกว้างมาก จึงทำให้เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลีในเรื่องนี้ มีความแตกต่างจากเขตอำนาจในเรื่องการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรของประเทศอื่นๆ โดยการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรนี้ สามารถแบ่งได้ 3 ประเภท ดังนี้⁶¹

1. การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานของรัฐ (state agencies)
2. การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานของรัฐ (state agency) กับรัฐบาลท้องถิ่น (local government)
3. การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างรัฐบาลท้องถิ่น (local government)

(5) เขตอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญอื่นๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้⁶²

รัฐธรรมนูญมาตรา 111 กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีเขตอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญอื่นๆ ได้ ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ ให้หมายรวมถึงข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการถูกละเมิดสิทธิ

⁵⁹ Article 49, Constitutional Court Act of South Korea

⁶⁰ Article 55, Constitutional Court Act of South Korea

⁶¹ Article 61, Constitutional Court Act of South Korea

⁶² Article 111, The Constitution of the Republic of Korea

เสรีภาพขั้นพื้นฐานตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งผู้ถูกระทบสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานนี้สามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยชี้ขาด

3.2 เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรในต่างประเทศ: ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

องค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจการสำคัญของรัฐ และทำหน้าที่เป็นกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เนื่องจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระ ซึ่งถือเป็นลักษณะพิเศษที่สำคัญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงมีการนำองค์กรตามรัฐธรรมนูญไปเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

อย่างไรก็ตาม โดยลักษณะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญต่างเป็นองค์กรระดับสูง ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเหล่านั้นหลายเป็นกรณีอยู่นอกเหนือขอบเขตของกฎหมายปกครอง แต่เป็นปัญหาทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจมีกรณีที่องค์กรเหล่านั้นมีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ จึงเกิดแนวคิดว่าการนำศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรผู้รักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หากองค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างกันองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้น ควรที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรผู้รักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญและวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จากแนวคิดดังกล่าวนี้เอง ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญอีกประการ คือหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ในบทนี้จะขอศึกษาถึงเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรและองค์กรตามรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ดังนี้

3.2.1 การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรและองค์กรตามรัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น องค์กรที่มีลักษณะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น จะเรียกว่าองค์กรสูงสุดของสหพันธ์ (Supreme Federal Body) หรือองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ (Basic Law) หรือกฎหมายขององค์กรสูงสุดของสหพันธ์

สำหรับการศึกษาถึงการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นจะแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ 3.2.1.1 องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และความหมายขององค์กร หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กร และ 3.2.1.2 หลักเกณฑ์การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรและองค์กรตามรัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ดังนี้

3.2.1.1 องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และความหมายขององค์กร หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กร

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นประเทศหนึ่งที่ได้เคยมีการถกเถียงในทางวิชาการเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” หรือที่ภาษาเยอรมันเรียกว่า “Verfassungsorgan” มาแล้ว ซึ่งในเวลาต่อมาทฤษฎีความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญของนักคิดชาวเยอรมันนั้น เป็นทฤษฎีที่ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลาย ซึ่งนำมาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการจำแนกความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยคุณสมบัติของความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น นอกจากจะต้องเป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวจะถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ องค์กรตามรัฐธรรมนูญจะต้องมีคุณสมบัติที่สำคัญอีกประการคือ เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง หรืออำนาจในการกำหนดเจตนารมณ์ของรัฐ สำหรับเรื่องความเป็นอิสระนั้น ไม่ได้เป็นตัวชี้วัดว่า องค์กรนั้นเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากแม้องค์กรบางองค์กรมีอิสระปราศจากการแทรกแซงจากการเมือง แต่หากไม่ได้เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการกำหนดทิศทาง หรือกำหนดเจตนารมณ์ของรัฐ ก็ไม่ถือว่าเป็นองค์กรดังกล่าวเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีลักษณะเป็นองค์กรสูงสุดของรัฐ ทั้งนี้ อาจแบ่งแยกเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้⁶³

(1) ข้อพิจารณาในทางรูปแบบ (formelle Kriterien)

(1.1) พิจารณาจากการก่อตั้งศาลรัฐธรรมนูญได้รับการก่อตั้งโดยตรงจากรัฐธรรมนูญ

(1.2) พิจารณาในแง่ของการบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญได้รับการบัญญัติรับรองโดยรัฐธรรมนูญ

(2) ข้อพิจารณาในทางเนื้อหา (substantielle Kriterien)

(2.1) พิจารณาจากบทบัญญัติหน้าที่ เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง หรืออำนาจในการกำหนดเจตนารมณ์ของรัฐ

(2.2) พิจารณาในแง่ความเป็นอิสระ องค์กรนั้นจะต้องมีความเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้บังคับขององค์กรใด

(2.3) พิจารณาในแง่สถานะและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น องค์กรนั้นจะต้องเป็นองค์กรที่มีสถานะเท่าเทียมกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น

จากทฤษฎีและหลักเกณฑ์ความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ถือว่าองค์กรที่จะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์ความเป็นองค์กรสูงสุดของสหพันธ์ ซึ่งองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นก็คือ องค์กรสูงสุดของสหพันธ์ เนื่องจากประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มุ่งเน้นว่าองค์กรที่จะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้นั้น จะต้องเป็นองค์กรสูงสุดของรัฐ กล่าวคือ เป็นองค์กรที่สูงกว่าองค์กรอื่นในรัฐ และเป็นองค์กรที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจสูงสุดของรัฐ เพื่อกำหนดทิศทางของรัฐ ซึ่งองค์กรที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรนั้น ได้ถูกระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ โดยระบุให้รัฐบาล

⁶³ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และบรรเจิด สิงคะเนติ, รายงานการวิจัยเรื่องการขัดแย้งระหว่างเขตอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2549 , หน้า 95

สหพันธ์ ประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์ สภาผู้แทนราษฎรสหพันธ์ และสภาสูงสหพันธ์ ซึ่งรวมถึงส่วนขององค์กรเหล่านี้ด้วย เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่มีลักษณะเป็นองค์กรสูงสุดของรัฐ ที่สามารถใช้สิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรได้

ส่วนองค์กรอื่น ๆ ที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ เช่น องค์กรผู้ตรวจสอบบัญชีของสหพันธ์ (Bundesrechnungshof) ไม่ถือว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะถึงแม้ว่าองค์กรดังกล่าวจะได้รับการบัญญัติไว้โดยรัฐธรรมนูญ แต่องค์กรดังกล่าวเป็นเพียงองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีความเป็นอิสระเท่านั้น จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีข้อพิจารณาในการให้ความหมายของ “องค์กรสูงสุดของสหพันธ์” (องค์กรตามรัฐธรรมนูญ) ได้ดังนี้⁶⁴

(1) องค์กรที่ถือว่าเป็นองค์กรสูงสุดของสหพันธ์ (องค์กรตามรัฐธรรมนูญ) คือ ประธานาธิบดีสหพันธ์ (Bundespraesident) สภาผู้แทนราษฎรสหพันธ์ (Bundestag) สภาสูงสหพันธ์ (Bundesrat) และรัฐบาลสหพันธ์ (Bundesregierung) องค์กรดังกล่าวนี้ครอบคลุมตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 63 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ (BverfGG)

(2) ส่วนขององค์กรสูงสุดของสหพันธ์ ซึ่งได้รับการยอมรับว่าเป็นองค์กรสูงสุดของสหพันธ์ โดยปราศจากข้อโต้แย้ง เช่น คณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรสหพันธ์ กลุ่มการเมือง คณะกรรมการธิการของสภาสูง สมาชิกสภาสูง ตัวแทนของมลรัฐในสภาสูง คณะกรรมการร่วมระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและสภาสูง

(3) กรณีที่ยังเป็นปัญหาอยู่ว่าจะถือว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือ องค์กรสูงสุดแห่งสหพันธ์ นายกรัฐมนตรีสหพันธ์ (Bundeskanzler) และ รัฐมนตรีสหพันธ์ (Bundesminister) อยู่ในความหมายของคำว่า “องค์กรสูงสุดของสหพันธ์” (Die obersten Bundesorgane) หรือไม่ หรือเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรสูงสุดของสหพันธ์ (Teile einer obersten Bundesorgane) นั้น ยังเป็นข้อโต้แย้งกัน อย่างไรก็ตาม นายกรัฐมนตรีสหพันธ์ (Bundeskanzler) และ รัฐมนตรีสหพันธ์ (Bundesminister) รวมถึงประธานสภาผู้แทนราษฎรสหพันธ์ ประธานสภาสูงแห่งสหพันธ์ แม้ไม่ถือเป็นองค์กรสูงสุดของสหพันธ์ แต่ก็เป็นองค์กรที่สามารถเข้าเป็นคู่กรณีในคดีข้อพิพาทระหว่างองค์กรได้ ตามที่ได้รับสิทธิจากรัฐธรรมนูญหรือข้อบังคับแห่งสหพันธ์

(4) องค์กรที่มีปัญหาถกเถียงเกี่ยวกับการเป็นคู่กรณีในคดีข้อพิพาทระหว่างองค์กร คือ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแห่งสหพันธ์ (Bundesrechnungshof) ธนาคารกลางแห่งสหพันธ์ (Bundesbank) และตัวแทนของสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ในกิจการทางทหาร (Der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages) ซึ่งทั้ง 3 องค์กร ในทางตำราของเยอรมันไม่ถือว่าเป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” เพราะไม่เข้าเกณฑ์ของความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าเป็นการให้ให้ความหมายและจำแนกว่าองค์กรใดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรสูงสุดของสหพันธ์ แต่สำหรับองค์กรที่จะอยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรนั้น รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ได้วางหลักให้ องค์กรที่

⁶⁴ ชูติมา เหลืองอุทัยศิลป์, อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ, นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545, หน้า 11

อาจเป็นคู่กรณีในคดีข้อพิพาทระหว่างองค์กรได้นั้น จะต้องเป็นองค์กรสูงสุดของสหพันธ์ รวมทั้งองค์กรที่มีได้เป็นองค์กรสูงสุดของสหพันธ์ แต่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายให้อำนาจไว้ โดยแบ่งได้ดังนี้

(1) องค์กรสูงสุดของสหพันธ์ หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ⁶⁵

ประธานาธิบดีสหพันธ์ (Bundespraesident) สภาผู้แทนราษฎรสหพันธ์ (Bundestag) สภาสูงสหพันธ์ (Bundesrat) และรัฐบาลสหพันธ์ (Bundesregierung) องค์กรดังกล่าว นั้นครอบคลุมตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 63 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ (BverfGG)

(2) ส่วนขององค์กรสูงสุดของสหพันธ์ (Teile der Bundesorgane)⁶⁶

คู่กรณีอื่นที่อาจเป็นคู่ความในคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างองค์กรได้นั้น จะต้องเป็นองค์กรที่มีส่วนร่วมในชีวิตทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งองค์กรดังกล่าวจะต้องมีสถานะและอำนาจหน้าที่ในระดับเดียวกับองค์กรสูงสุดของสหพันธ์ เกณฑ์สำคัญในการพิจารณาถึงสถานะที่เท่าเทียมกัน คือ การเป็นองค์กรที่มีสิทธิของตนในการดำเนินการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญในคดีข้อพิพาทระหว่างองค์กร และเพื่อมิให้การขยายขอบเขตของคู่กรณีอื่น ๆ ในคดีข้อพิพาทระหว่างองค์กร กว้างขวางจนปราศจากขอบเขต จึงจำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมว่า สิทธิในการเสนอข้อพิพาทให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยต้องเป็นสิทธิที่องค์กรได้รับมาจากรัฐธรรมนูญ หรือจากข้อบังคับขององค์กรสูงสุดของสหพันธ์ ส่วนขององค์กรสูงสุดแห่งสหพันธ์ที่อาจจะเป็นคู่กรณีในคดีพิพาทระหว่างองค์กร อาจแยกพิจารณาตามองค์กรต่าง ๆ ได้ดังนี้ คือ

(2.1) สภาผู้แทนราษฎรสหพันธ์ (Bundestag) ส่วนขององค์กรที่สามารถเป็นคู่กรณีในคดีข้อพิพาทระหว่างองค์กรได้ คือ องค์กรดังต่อไปนี้

ก. ประธานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดเกี่ยวกับประธานสภาผู้แทนราษฎรสหพันธ์ไว้ ตามมาตรา 39 วรรค 3, มาตรา 40 วรรค 2, มาตรา 54 วรรค 4 และตามข้อบังคับของสภาฯ (Gesch OBT) ข้อ 7, ข้อ 24, ข้อ 25, ข้อ 34, ข้อ 42 วรรค 1 และ 2 และข้อ 128

ข. คณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรสหพันธ์ในกฎหมายพื้นฐานฯ มาตรา 43 วรรค 1 และข้อ 60 วรรค 2 (Gesch OBT)

ค. กลุ่มการเมือง (Fraktion) ของสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ เป็นส่วนของสภาผู้แทนราษฎรฯ ที่สำคัญที่สุดองค์กรหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์เคยวินิจฉัยว่า “กลุ่มการเมือง” เป็นองค์กรที่มีความจำเป็นสำคัญต่อการดำรงอยู่ของรัฐธรรมนูญ การที่กำหนดให้ “กลุ่มการเมือง” เป็นส่วนของสภาผู้แทนราษฎรฯ ที่สามารถเป็นคู่กรณีในคดีข้อพิพาทระหว่างองค์กร นั้นเป็นเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องการจะคุ้มครองเสียงข้างน้อยในสภาฯ

(2.2) สภาสูงสหพันธ์ (Bundesrat) องค์กรหรือบุคคลแห่งสภาสูงแห่งสหพันธ์ที่อาจเป็นคู่กรณีในคดีข้อพิพาทระหว่างองค์กรได้ มีดังนี้⁶⁷

⁶⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11

⁶⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13

⁶⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14 – 15

ก. ประธานสภาสูงแห่งสหพันธ์ (Praesident des Bundesrates) ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของสภาสูงแห่งสหพันธ์ โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงประธานสภาสูงแห่งสหพันธ์ไว้ในมาตรา 52 วรรค 2 และมาตรา 57 และข้อบังคับของสภาสูงแห่งสหพันธ์ (Geschäftsordnung des Bundesrats) ได้กำหนดเกี่ยวกับประธานสภาสูงฯ ตามข้อ 6, ข้อ 15, ข้อ 20, ข้อ 22, ข้อ 36 และข้อ 39 วรรค 2

ข. นอกจากประธานสภาสูงสหพันธ์ ที่ถือว่าเป็นส่วนของสภาสูงสหพันธ์แล้ว ยังมีคณะกรรมการธิการของสภาสูงฯ (กฎหมายพื้นฐานฯ มาตรา 53) สมาชิกสภาสูงฯ (กฎหมายพื้นฐานฯ มาตรา 43 วรรค 2) และตัวแทนของมลรัฐในสภาสูงฯ (กฎหมายพื้นฐานฯ มาตรา 51 วรรค 3)

(2.3) คณะกรรมการร่วมระหว่างสภาผู้แทนราษฎรฯ และสภาสูงฯ (Der Vermittlungsausschuss) ตามกฎหมายพื้นฐานฯ มาตรา 70 คณะกรรมการร่วมของทั้งสองสภาได้รับสถานะพิเศษ เพราะคณะกรรมการร่วมฯ มิได้เป็นทั้งองค์กรสูงสุดของสหพันธ์ และมีได้เป็นส่วนหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎรฯ และสภาสูงฯ ทั้งนี้ เพื่อให้คณะกรรมการร่วมของทั้งสองสภา สามารถเป็นคู่กรณีในคดีข้อพิพาทระหว่างรัฐธรรมนูญได้⁶⁸

(2.4) ส่วนของรัฐบาลสหพันธ์ (Teile der Bundesregierung) คือ นายกรัฐมนตรีสหพันธ์ (Bundeskanzler) และ รัฐมนตรีสหพันธ์ (Bundesminister) นอกเหนือจากข้อพิจารณาที่ว่า นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี เป็นองค์กรสูงสุดของสหพันธ์หรือไม่ ความสามารถในการเป็นคู่กรณีในฐานะที่เป็นองค์กรเดียว (นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี) นั้น มีผลมาจากการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่นายกรัฐมนตรีสำหรับคณะกรรมการต่าง ๆ ในระดับของรัฐบาลสหพันธ์จะถือว่าเป็นส่วนของรัฐบาลสหพันธ์ก็เฉพาะคณะกรรมการที่มีสมาชิกของรัฐบาลเข้าไปเป็นกรรมการด้วย (Sog. Echte Kabinettsauesse) ส่วนคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจ (Das Wirtschaftskabinet) หรือสภาความมั่นคงแห่งสหพันธ์ (Der Bundersicherheitsrat) คณะกรรมการเหล่านี้ไม่ถือว่าเป็น “คู่กรณี” ตามกฎหมายพื้นฐานฯ มาตรา 93 วรรค 1 ข้อ 1 เพราะองค์กรเหล่านี้ รัฐธรรมนูญหรือข้อบังคับของรัฐบาลแห่งสหพันธ์มิได้กำหนดให้มีสิทธิของตนเอง

(2.5) คณะกรรมการร่วม (Der Gemeinsame Ausschuss) ตามกฎหมายพื้นฐานฯ มาตรา 53 a ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ที่สามารถเป็นคู่กรณีในคดีข้อพิพาทระหว่างองค์กรได้

(3) คู่กรณีอื่น ๆ (Sontige Andere Beteiligte)

(3.1) พรรคการเมือง

ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ “พรรคการเมือง” มีความสามารถในการเป็นคู่กรณีในคดีข้อพิพาทระหว่างองค์กร พรรคการเมืองมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ トラบเท่าที่การใช้สิทธิของพรรคการเมืองนั้น มีผลมาจากสถานะพิเศษในทางรัฐธรรมนูญตามกฎหมายพื้นฐานฯ มาตรา 21 แต่ในทางตรงกันข้าม หากพรรคการเมืองถูกละเมิดสิทธิ เช่น โดยสถานีโทรทัศน์อันเป็นนิติบุคคลมหาชนในการจัดสรรเวลาสำหรับการหาเสียง

⁶⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14

กรณีนี้พรรคการเมืองไม่ถือว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ การโต้แย้งในกรณีนี้จะต้องใช้วิธีการร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญ (Verfassungsbeschwerde)

ผู้ยื่นคำร้องและผู้ถูกร้องในคดีข้อพิพาทระหว่างองค์กรจะต้องมีความสัมพันธ์ในทางกฎหมายตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งจากความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้เอง ก่อให้เกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ระหว่างองค์กรดังกล่าว ถ้าพรรคการเมืองใช้สิทธิของตน อันเป็นสิทธิในลักษณะของบุคคลทั่ว ๆ ไป กรณีนี้พรรคการเมืองไม่อาจใช้สิทธิในคดีข้อพิพาทระหว่างองค์กรได้ หากแต่ต้องใช้สิทธิในคดีร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพราะในกรณีนี้ไม่ถือว่ากระทบต่อสถานะของพรรคการเมืองตามกฎหมายพื้นฐานฯ มาตรา 21

(3.2) ฝ่ายข้างมากและฝ่ายข้างน้อยในสภาผู้แทนราษฎรสหพันธ์⁶⁹

ฝ่ายข้างมากและฝ่ายข้างน้อยในสภาไม่อาจจะเป็นคู่กรณีในคดีข้อพิพาทระหว่างองค์กรได้ ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงลงคะแนนในสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์หรือในสภาสูงสหพันธ์ แต่หากรัฐธรรมนูญหรือข้อบังคับขององค์กรรัฐธรรมนูญได้กำหนดรับรองสถานะของฝ่ายข้างน้อยไว้เป็นพิเศษ ในกรณีนี้ ฝ่ายข้างน้อยย่อมมีสถานะที่จะเป็นคู่กรณีในคดีข้อพิพาทระหว่างองค์กรได้

3.2.1.2 หลักเกณฑ์การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรและองค์กรตามรัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ในหัวข้อนี้จะศึกษาถึงหลักเกณฑ์การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรและองค์กรตามรัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดยจะแบ่งออกเป็น 4 หัวข้อ ได้แก่ (1) ปัญหาหรือข้อพิพาทแห่งคดี (2) องค์กรที่อาจเข้ามาเป็นคู่กรณี (3) ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ (4) เงื่อนไขเวลาในการเสนอคำร้อง ดังนี้

3.2.1.2.1 ปัญหาหรือข้อพิพาทแห่งคดี

มาตรา 93 วรรค 1 ข้อ 1⁷⁰ GG ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญอันเนื่องมาจากข้อพิพาทเกี่ยวกับขอบเขตของสิทธิและหน้าที่ขององค์กรสูงสุดของสหพันธ์หรือของคู่กรณีอื่นๆ ซึ่งรัฐธรรมนูญหรือระเบียบข้อบังคับขององค์กรสูงสุดของสหพันธ์ได้กำหนดให้บุคคลนั้นมีสิทธิของตนเองในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 13 ข้อ 5 และมาตรา 63 ถึงมาตรา 67 BVerfGG ได้กำหนดรายละเอียดในเรื่องดังกล่าว

คดีข้อพิพาทระหว่างองค์กรเป็นคดีข้อพิพาทระหว่างคู่ความสองฝ่าย แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะพูดถึงสิทธิและหน้าที่ของคู่กรณี แต่แท้จริงแล้วในคดีข้อพิพาทระหว่างองค์กรนั้น เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าว การกำหนดรายละเอียดของมาตรา 93 วรรค 1 ข้อ 1 GG หรือมาตรา 64 และมาตรา 67 BVerfGG ได้กำหนดวัตถุประสงค์อันเป็นกรณีที่มีการละเมิดเกี่ยวกับการตีความรัฐธรรมนูญอันเนื่องมาจากข้อพิพาท

ตามถ้อยคำของมาตรา 93 วรรค 1 ในข้อ 1 GG ไม่ได้กล่าวอ้างไว้อย่างชัดเจนว่า คำวินิจฉัยของศาลควรจะจำกัดอยู่กับการตีความกฎหมายพื้นฐานหรือไม่ หรือวัตถุประสงค์จะเป็นข้อกฎหมายที่มีลักษณะเป็นนามธรรมได้หรือไม่ ในทางตรงกันข้ามมาตรา 67 BVerfGG ได้

⁶⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 15

⁷⁰ มาตรา 93 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเยอรมนี

กล่าวอ้างถึงอย่างชัดเจนว่า “ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาว่ามาตรการที่ถูกต้องได้แยงหรือการละเว้นการปฏิบัติเป็นการละเมิดบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่” ตามบทบัญญัติมาตรา 67 BVerfGG ได้แสดงให้เห็นว่าวัตถุประสงค์หรือข้อพิพาทแห่งคดีนั้นไม่ใช่เพียงข้อกฎหมายที่เป็นนามธรรมเท่านั้น หากแต่ต้องเป็นข้อพิพาทที่เป็นรูปธรรมระหว่างคู่กรณีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำอันใดอันหนึ่งหรือการละเว้นการดำเนินการอันใดอันหนึ่ง อันเป็นวัตถุประสงค์ที่จะนำไปสู่การวินิจฉัยของศาล ในมาตรา 63 BVerfGG ได้เน้นให้เห็นชัดเจนว่า ในคดีข้อพิพาทนั้นจะต้องมีคู่กรณี 2 ฝ่าย ซึ่งคู่ความฝ่ายหนึ่งโต้แย้งคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง เพื่อให้ศาลคุ้มครองสิทธิของตนตามมาตรา 64 BVerfGG ได้บัญญัติถึงการกล่าวอ้างถึงการละเมิดหรือการก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อสิทธิของผู้ร้อง ในกรณีนี้จึงเป็นการขจัดความเข้าใจผิดที่ว่า คดีข้อพิพาทระหว่างองค์กรเป็นคดีที่เกี่ยวกับการตีความรัฐธรรมนูญในทางหลักการ

ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้ความหมายของคดีข้อพิพาทระหว่างองค์กรว่า เป็นคดีประเภท “ข้อพิพาทตามรัฐธรรมนูญ” ความสัมพันธ์ในทางกฎหมายสารบัญญัติอันเป็นพื้นฐานของข้อพิพาทนั้นจะต้องเป็นความสัมพันธ์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญโดยความสัมพันธ์นั้นเป็นองค์ประกอบสำคัญของการดำรงอยู่ของรัฐธรรมนูญ⁷¹ ดังนั้น วัตถุประสงค์ภายในขอบเขตของมาตรา 93 วรรค 1 ข้อ 1 GG จึงมิได้หมายถึง “สิทธิ” และ “หน้าที่” แต่เพียงอย่างเดียว แต่จำเป็นที่จะต้องกำหนดให้หมายถึง สิทธิหรือหน้าที่ที่เป็นส่วนหนึ่งขององค์ประกอบในการดำรงอยู่ของรัฐธรรมนูญด้วย และภายใต้องค์ประกอบต่างๆ ดังกล่าวนี้อาจพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวจึงจะอยู่ภายใต้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 93 วรรค 1 ข้อ 1 GG

3.2.1.2.2 องค์กรที่อาจเข้ามาเป็นคู่กรณี

ในคดีข้อพิพาทระหว่างองค์กร การกำหนดคุณลักษณะของ “ข้อพิพาทระหว่างองค์กร” (Organstreit) เป็น “ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ” (Verfassungsstreit) อันเป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวกับองค์ประกอบของการดำรงอยู่ของรัฐธรรมนูญและคู่กรณีของคดีข้อพิพาทระหว่างองค์กรนั้นยังไม่มีคำนิยามไว้อย่างชัดเจน ในที่นี้จะได้พิจารณา “องค์กร” ที่อาจเป็น “คู่กรณี” ในคดีข้อพิพาทระหว่างองค์กรได้ โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

(ก) องค์กรสูงสุดของสหพันธ์ (oberste Bundesorgane)

ตามมาตรา 93 วรรค 1 ข้อ 1 GG ได้มีการกำหนดถึง “องค์กรสูงสุดของสหพันธ์” ความหมายของ “องค์กรสูงสุดของสหพันธ์” จำเป็นจะต้องมีการกำหนดอย่างชัดเจนว่าหมายถึง องค์กรใดบ้าง “องค์กรสูงสุด” นั้นย่อมมีความหมายว่า ไม่มีองค์กรอื่นใดที่อยู่ในฐานะที่สูงกว่าองค์กรดังกล่าวอีก และเป็นองค์กรที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจสูงสุดของรัฐ หากพิจารณาความเป็นมาในการบัญญัติมาตรา 93 วรรค 1 ข้อ 1 GG ทำให้เกิดความชัดเจนว่าขอบเขตขององค์กรซึ่งสามารถจะยื่นข้อพิพาทในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ควรจะกำหนดให้แคบเท่าที่จะเป็นไปได้⁷²

⁷¹ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ที่ 27, 240, (264); 60, 175 (199) , ในรายงานการวิจัยเรื่องเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญไทยตามมาตรา 264 และมาตรา 266, กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, หน้า 92

⁷² สมคิด เลิศไพฑูรย์ และบรรเจิด สิงคะเนติ, รายงานการวิจัยเรื่องการขัดแย้งระหว่างเขตอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2549 , หน้า 93

ความหมายและวัตถุประสงค์ของมาตรา 93 วรรค 1 ข้อ 1 GG เป็นเครื่องมือนำสำคัญสำหรับการทำให้เกิดความมั่นคง และทำให้เกิดการปกป้องรักษาโครงสร้างอำนาจตามหลักการแบ่งแยกอำนาจในระดับสหพันธรัฐ และท้ายที่สุดเพื่อเป็นการปกป้องรัฐธรรมนูญในลักษณะภาวะวิสัยเฉพาะความสัมพันธ์ขององค์กรสูงสุดเท่านั้นที่จำเป็นจะต้องทำให้ข้อพิพาทขององค์กรดังกล่าวได้รับการวินิจฉัยปัญหาข้อพิพาทขององค์กรดังกล่าว นอกจากคำว่า “องค์กรสูงสุดของสหพันธ์” แล้ว มักจะใช้คำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” แทนคำว่า “องค์กรสูงสุดของสหพันธ์” ซึ่งคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” มีความหมายว่า “องค์กรดังกล่าวเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญได้ก่อตั้งอันเป็นการรับรองสถานะโดยรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ที่สำคัญขององค์กรดังกล่าว และการทำภาระหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจสูงสุดของรัฐ ความหมายของคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” หรือที่ภาษาเยอรมันเรียกว่า “Verfassungsorgan” ทฤษฎีเรื่องความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นได้อาศัยความคิดพื้นฐานของ Gierke และ Jellinek โดยได้แบ่งสาระสำคัญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญออกเป็น 2 ประการ คือ องค์กรนั้นจะต้องได้รับการก่อตั้งขึ้นโดยตรงจากรัฐธรรมนูญ และองค์กรนั้นจะต้องมีความเป็นอิสระจากองค์กรอื่นๆ จากพื้นฐานดังกล่าวนี้เอง Leibholz ได้ให้ความหมายของคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ว่าหมายถึง องค์กรที่ได้รับการมอบหมายในการดำเนินการกิจการของรัฐที่มีอำนาจในลักษณะพิเศษ ด้วยเหตุนี้ การดำรงอยู่และการดำเนินการหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรดังกล่าวจักก่อให้เกิดภารกิจของรัฐบรรลุเป้าหมายและจะให้เกิดความมั่นคงในความเป็นเอกภาพของรัฐ คุณสมบัติของความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญจึงขึ้นอยู่กับสถานะขององค์กรดังกล่าวที่ได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ องค์กรตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นองค์กรที่มีสถานะที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาขององค์กรอื่น

ตามความเห็นของ K. Stern เห็นว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ คือ องค์กรสูงสุดของรัฐ ซึ่งการดำรงอยู่ สถานะและอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวไม่เพียงแต่จะได้รับการกล่าวถึงไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่องค์กรนั้นจะต้องถูกก่อตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญเองและรัฐธรรมนูญจะต้องกำหนดรูปแบบและอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าว รวมทั้งองค์กรนั้นจะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจสูงสุดของรัฐ ตามทัศนะของ Maunz เห็นว่าองค์กรของรัฐธรรมนูญ หมายถึง องค์กรของรัฐซึ่งการก่อตั้งขึ้นขององค์กรดังกล่าว เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ จากการศึกษาของ Laufer เขาได้สรุปว่า ศาลรัฐธรรมนูญของเยอรมันนั้น เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะนอกจากศาลรัฐธรรมนูญจะเข้าเกณฑ์ในทางรูปแบบ (formelle Kriterien) แล้วศาลรัฐธรรมนูญยังเข้าเกณฑ์ในทางเนื้อหา (substantielle Kriterien) ของความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยมีเกณฑ์ที่จะต้องพิจารณาดังนี้⁷³

(1) ข้อพิจารณาในทางรูปแบบ (formelle Kriterien)

ก. พิจารณาจากการก่อตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญได้รับการก่อตั้งขึ้นโดยตรงจากรัฐธรรมนูญ

ข. พิจารณาในแง่ของการบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญได้รับการบัญญัติรับรองไว้โดยรัฐธรรมนูญ

(2) ข้อพิจารณาในทางเนื้อหา (substantielle Kriterien)

⁷³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 95

ก. พิจารณาจากบทบัญญัติหน้าที่ องค์กรนั้นจะต้องเป็นองค์กรสูงสุดของรัฐ

ข. พิจารณาในแง่ความเป็นอิสระ องค์กรนั้นจะต้องมีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้บังคับขององค์กรใด

ค. พิจารณาในแง่สถานะและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น องค์กรนั้นจะต้องเป็นองค์กรที่มีสถานะเท่าเทียมกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น

ส่วนองค์กรอื่นๆ ที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ เช่น องค์กรผู้ตรวจสอบบัญชีของสหพันธ์ (Bundesrechnungshof) ไม่ถือว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะถึงแม้ว่าองค์กรดังกล่าวจะได้รับการบัญญัติไว้โดยรัฐธรรมนูญ แต่องค์กรดังกล่าวเป็นเพียงองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีความเป็นอิสระเท่านั้น จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีข้อพิจารณาในการให้ความหมายของ “องค์กรสูงสุดของสหพันธ์” (องค์กรตามรัฐธรรมนูญ) ได้ดังนี้⁷⁴

(1) องค์กรดังต่อไปนี้ถือว่าเป็นองค์กรสูงสุดของสหพันธ์ (องค์กรตามรัฐธรรมนูญ) ได้แก่ ประธานาธิบดีสหพันธ์ (Bundespräsident) สภาผู้แทนราษฎรสหพันธ์ (Bundestage) สภาสูงสหพันธ์ (Bundesrat) และรัฐบาลสหพันธ์ (Bundesregierung) องค์กรดังกล่าวนั้นครอบคลุมตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 63 BVerfGG

(2) องค์กรต่อไปนี้ได้รับการยอมรับถือว่าเป็นองค์กรสูงสุดของสหพันธ์โดยปราศจากข้อโต้แย้ง เช่น

- คณะกรรมาธิการร่วม (der Gemeinsame Ausschuss) ตามมาตรา 53a GG ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีหมวดว่าด้วย “คณะกรรมาธิการร่วม”

- Bundesversammlung ถือว่าเป็นองค์กรสูงสุดของสหพันธ์องค์กรหนึ่งซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการเลือกประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์ (มาตรา 54 GG) Bundesversammlung ประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระดับสหพันธ์และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระดับมลรัฐในจำนวนที่เท่าเทียมกัน

(3) กรณีที่ยังไม่ชัดเจนคือ นายกรัฐมนตรีสหพันธ์ (Bundeskanzler) และรัฐมนตรีสหพันธ์ (Bundesminister) อยู่ในความหมายของคำว่า “องค์กรสูงสุดของสหพันธ์” (die obersten Bundesorgane) หรือไม่ หรือเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรสูงสุดของสหพันธ์ (Teile einer obersten Bundesorgane) ดังนั้น ในกรณีนี้จึงอยู่ในความหมายของ “คู่กรณีอื่น” (andere Beteiligte) ในความหมายของมาตรา 97 วรรค 1 ข้อ 1 GG แต่อย่างไรก็ตาม ส่วนใหญ่มีความเห็นว่า นายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์และรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์สามารถเป็นคู่กรณีในคดีข้อพิพาทระหว่างองค์กรได้

(4) องค์กรที่มีปัญหาถกเถียงเกี่ยวกับการเป็นคู่กรณีในคดีข้อพิพาทระหว่างองค์กร คือ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแห่งสหพันธ์ (Bundesrechnungshof) ธนาคารกลางแห่งสหพันธ์ (Bundesbank) และตัวแทนของสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ในกิจการทางทหาร (der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages) ซึ่งทั้ง 3 องค์กร ในทางตำราของเยอรมัน

⁷⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 94-95

ไม่ถือว่าเป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” เพราะไม่เข้าเกณฑ์ของความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

(ข) ส่วนขององค์กรสูงสุดของสหพันธ์ (Teile der Bundesorgane)⁷⁵

คู่กรณีอื่นที่อาจเป็นคู่ความในคดีข้อพิพาทระหว่างองค์กรได้นั้นจะต้องเป็นองค์กรที่มีความสำคัญต่อการดำรงอยู่ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะต้องมีสถานะและอำนาจหน้าที่ในระดับเดียวกับองค์กรสูงสุดของสหพันธ์ เกณฑ์สำคัญในการพิจารณาถึงสถานะที่เท่าเทียมกันคือ การเป็นองค์กรที่มีสิทธิของตนในการดำเนินการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญในคดีข้อพิพาทระหว่างองค์กร และมีให้การขยายขอบเขตของคู่กรณีอื่นๆ ในคดีข้อพิพาทระหว่างองค์กรกว้างขวางจนปราศจากขอบเขต จึงจำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมว่า องค์กรที่ได้สิทธิของตนในการเสนอเรื่องนั้น จะต้องมีการกำหนดสิทธิดังกล่าวจากรัฐธรรมนูญหรือจากข้อบังคับขององค์กรสูงสุดของสหพันธ์ “คู่กรณีอื่นๆ” มีความหมายถึง องค์กร ดังต่อไปนี้

(ก) สภาผู้แทนราษฎรสหพันธ์ Bundestag) องค์กรที่สามารถเป็นคู่กรณีในคดีข้อพิพาทระหว่างองค์กรได้ คือ องค์กรดังต่อไปนี้

(1) ประธานสภาผู้แทนราษฎรสหพันธ์ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดเกี่ยวกับประธานสภาผู้แทนราษฎรสหพันธ์ไว้ ตามมาตรา 39 วรรค 3, มาตรา 40 วรรค 2, มาตรา 54 วรรค 4, และตามข้อบังคับของสภาฯ (Gesch OBT) ข้อ 7, ข้อ 24, ข้อ 34, ข้อ 42 วรรค 1 และ 2 และข้อ 128

(2) คณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรสหพันธ์ตามมาตรา 43 วรรค 1 GG และข้อ 60 วรรค 2 Gesch OBT

(3) กลุ่มการเมือง (Fraktion) ของสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ เป็นส่วนหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎรฯ ที่สำคัญที่สุดต่อองค์กรหนึ่งศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์เคยวินิจฉัย "กลุ่มการเมือง" เป็นองค์กรที่มีความจำเป็นสำคัญต่อการดำรงอยู่ของรัฐธรรมนูญ การที่กำหนดให้ Fraktion เป็นส่วนหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎรฯ ที่สามารถเป็นคู่กรณีในคดีข้อพิพาทระหว่างองค์กรนั้น เป็นเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องการจะคุ้มครองเสียงข้างน้อยในสภาฯ

(ข) สภาสูงสหพันธ์ (Bundesrat) ประกอบด้วยองค์กรหรือบุคคลที่อาจเป็นคู่กรณีในคดีข้อพิพาทระหว่างองค์กรได้ มีดังนี้

(1) ประธานสภาสูงแห่งสหพันธ์ (Praesident des Bundesrates) ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของสภาสูงแห่งสหพันธ์ โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงประธานสภาสูงแห่งสหพันธ์ ตามมาตรา 52 วรรค 2 และมาตรา 57 และข้อบังคับของสภาสูงแห่งสหพันธ์ (GeschOBRat) ได้กำหนดเกี่ยวกับประธานสภาสูงฯ ตามข้อ 6 ข้อ 15 ข้อ 20 ข้อ 22 ข้อ 36 ข้อ 39 วรรค 2

(2) นอกจากประธานสภาสูงสหพันธ์ที่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของสภาสูงสหพันธ์แล้วยังมีคณะกรรมาธิการของสภาสูงฯ (มาตรา 53 GG) สมาชิกสภาสูงฯ (มาตรา 43 วรรค 2 GG) และตัวแทนของมลรัฐในสภาสูงฯ (มาตรา 51 วรรค 3 GG)

⁷⁵ เรื่องเดียวกัน , หน้า 97

(ค) คณะกรรมการร่วมระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและสภาสูง (der Vermittlungsausschuss) ตามมาตรา 70 GG คณะกรรมการร่วมของทั้งสองสภาได้รับสถานะพิเศษ เพราะคณะกรรมการร่วมฯ มิได้เป็นทั้งองค์กรสูงสุดของสหพันธ์และมิได้เป็นส่วนของสภาผู้แทนราษฎรและสภาสูง ทั้งนี้เพื่อให้คณะกรรมการร่วมของทั้งสองสภา สามารถเป็นคู่กรณีในคดีข้อพิพาทระหว่างรัฐธรรมนูญได้

(ง) ส่วนของรัฐบาลสหพันธ์ (Teile der Bundesregierung) ได้แก่ นายกรัฐมนตรีสหพันธ์ (Bundeskanzler) และรัฐมนตรีสหพันธ์ (Bundesminister) นอกเหนือจากข้อพิจารณาที่ว่านายกรัฐมนตรีฯ และรัฐมนตรีฯ เป็นองค์กรสูงสุดของสหพันธ์หรือไม่ ความสามารถในการเป็นคู่กรณีในฐานะที่เป็นองค์กรเดียว (นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี) นั้นมีผลมาจากการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่นายกรัฐมนตรีฯ (มาตรา 64 วรรค 1, มาตรา 65 GG) และสำหรับรัฐมนตรี (มาตรา 65 GG)

สำหรับคณะกรรมการต่างๆ ในระดับของรัฐบาลสหพันธ์นั้นจะถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลสหพันธ์ก็เฉพาะคณะกรรมการที่มีสมาชิกของรัฐบาลเข้าไปเป็นกรรมการด้วย (sog echte Kabinettsausschuesse) ส่วนคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจ (das Wirtschaftskabinett) หรือสภาความมั่นคงแห่งสหพันธ์ (der Bundersicherheitsrat) คณะกรรมการเหล่านี้ไม่ถือว่าเป็น "คู่กรณี" ตามมาตรา 93 วรรค 1 ข้อ 1 GG เพราะองค์กรเหล่านี้ รัฐธรรมนูญหรือข้อบังคับของรัฐบาลแห่งสหพันธ์มิได้กำหนดให้มีสิทธิของตนเอง

(จ) คณะกรรมการร่วม (der Gemeinsame Ausschuss) ตามมาตรา 53 a GG ถือว่าเป็นส่วนของสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ที่สามารถเป็นคู่กรณีในคดีข้อพิพาทระหว่างองค์กรได้

(ค) คู่กรณีอื่นๆ (sontige andere beteiligte)⁷⁶

(1) พรรคการเมือง

ตามคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญที่ได้ทำการวินิจฉัยมาโดยตลอด อันเป็นกรณีที่มีความสำคัญในทางปฏิบัติอย่างยิ่ง นั้นคือความสามารถในการเป็นคู่กรณีของ "พรรคการเมือง" ในคดีข้อพิพาทระหว่างองค์กร พรรคการเมืองมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตราบเท่าที่การใช้สิทธิของพรรคการเมืองนั้น มีผลมาจากสถานะพิเศษในทางรัฐธรรมนูญตามมาตรา 21 GG แต่ในทางตรงกันข้ามหากพรรคการเมืองถูกละเมิดสิทธิ เช่น โดยสถานีโทรทัศน์อันเป็นองค์กรนิติบุคคลมหาชนในการจัดสรรเวลาสำหรับการหาเสียง กรณีนี้พรรคการเมืองไม่ถือว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ การโต้แย้งในกรณีนี้จะต้องใช้วิธีการร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญ (Verfassungsbeschwerde)

ผู้ยื่นคำร้องและผู้ถูกร้องในคดีข้อพิพาทระหว่างองค์กรจะต้องมีความสัมพันธ์ในทางกฎหมายตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งจากความสัมพันธ์ดังกล่าวข้างต้นเองก่อให้เกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ระหว่างองค์กรดังกล่าว⁷⁷ ถ้าพรรคการเมืองใช้สิทธิของตน อันเป็นสิทธิในลักษณะของบุคคลทั่วไป กรณีนี้พรรคการเมืองไม่อาจใช้สิทธิในคดีข้อพิพาทระหว่างองค์กรได้

⁷⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 99

⁷⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 99

หากแต่ต้องใช้สิทธิในคดีร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญเพราะในกรณีนี้ไม่ถือว่ากระทบต่อสถานะของพรรคการเมืองตามมาตรา 21 GG

(2) ฝ่ายข้างมากและฝ่ายข้างน้อยในสภาผู้แทนราษฎรสหพันธ์

ฝ่ายข้างมากและฝ่ายข้างน้อยในสภาไม่อาจจะเป็นคู่กรณีในคดีข้อพิพาทระหว่างองค์กรได้ ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงลงคะแนนในสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์หรือในสภาสูงสหพันธ์ แต่หากรัฐธรรมนูญหรือข้อบังคับขององค์กรรัฐธรรมนูญได้กำหนดรับรองสถานะของฝ่ายข้างน้อยไว้เป็นพิเศษ ในกรณีนี้ ฝ่ายข้างน้อยย่อมมีสถานะที่จะเป็นคู่กรณีในคดีข้อพิพาทระหว่างองค์กรได้

3.2.1.2.3 ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ

ในการพิจารณาอำนาจ ในการเสนอเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์นั้น มีสาระสำคัญอยู่ 2 ประการ คือ

(1) อำนาจในการใช้สิทธิในทางคดีนั้นมีผลมาจากสิทธิที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ ซึ่งเป็นสิทธิของผู้ร้องเองหรือสิทธิขององค์กรที่บุคคลนั้นเป็นสมาชิกอยู่

(2) การใช้สิทธิในเรื่องนั้นเกิดมาจากการละเมิดสิทธิโดยการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือการละเว้นการกระทำของผู้ถูกร้อง

3.2.1.2.4 เงื่อนไขในการเสนอคำร้อง

ผู้ร้องจะต้องยื่นคำร้องภายใน 6 เดือน หลังจากที่ผู้ยื่นคำร้องได้ทราบถึงการกระทำหรือการละเว้นการกระทำดังกล่าว การนับระยะเวลาดังกล่าวให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้ร้องได้ทราบการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่เป็นเหตุแห่งคดีดังกล่าวกฎหมายได้กำหนดระยะเวลาของการใช้สิทธิดังกล่าวเป็นระยะเวลาสิ้นสุด

3.2.2 การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

คำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ในรัฐธรรมนูญของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส นั้น ไม่ได้มีการกล่าวถึงหรือให้คำนิยามไว้ แต่จะมีที่พอเทียบเคียงกันก็คือ คำว่า “สถาบันแห่งอำนาจมหาชน” ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และในส่วนของกรณีวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรนั้น รัฐธรรมนูญก็ไม่ได้มีการบัญญัติไว้โดยตรง อาจเป็นเพราะการที่ประเทศฝรั่งเศสยึดถือหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ จึงถือกันว่ากฎหมายเป็นการแสดงเจตจำนงของประชาชน การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการจึงกระทำมิได้ ด้วยเหตุนี้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นเพียงรูปแบบของคณะกรรมการที่เป็นองค์กรทางการเมือง จึงสามารถควบคุมได้เฉพาะร่างกฎหมายในสภาเท่านั้น⁷⁸ หรือที่เรียกว่าการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญก่อนที่จะมีการประกาศใช้ (Pre-Publication Control) บุคคลที่มีสิทธิเสนอปัญหาจึงถูกจำกัดเฉพาะสมาชิกรัฐสภาและนักการเมืองระดับสูงเท่านั้น ดังนั้น การมีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส จึงมีวัตถุประสงค์สำคัญในการแยกอำนาจให้เกิดความสมดุลระหว่างรัฐสภาและรัฐบาล สาเหตุอีกประการ อาจจะเป็นเพราะประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีวิวัฒนาการขององค์กรต่างๆมายาวนาน องค์กรที่มีลักษณะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงน่าจะเข้าใจอำนาจหน้าที่ของตนเองเป็นอย่างดี รวมทั้งองค์กรตาม

⁷⁸ สมภพ โหตระกิตย์, การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ, วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 17 เมษายน 2541.

รัฐธรรมนูญของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น มีอยู่อย่างจำกัด ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงมิได้เห็นว่ามีควมจำเป็นที่จะต้องเขียนให้มีการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรอย่างชัดเจน

อย่างไรก็ตาม ตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสก็ได้ทำหน้าที่วินิจฉัยปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยอ้อม 2 ประการด้วยกัน โดยในหัวข้อนี้จะศึกษาถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ความหมายขององค์กร หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กร และหลักเกณฑ์การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กร และองค์กรตามรัฐธรรมนูญของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ดังนี้

3.2.2.1 องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ความหมายขององค์กร หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กร

อย่างที่ได้อธิบายไว้ในหัวข้อข้างต้นแล้วว่า รัฐธรรมนูญของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ไม่ได้มีการกล่าวถึงหรือให้คำนิยามคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” แต่จะมีที่พอเทียบเคียงกัน ก็คือ คำว่า “สถาบันแห่งอำนาจมหาชน” ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา 16 โดยเรียกว่า สถาบันแห่งอำนาจมหาชนตามรัฐธรรมนูญ สถาบันแห่งอำนาจมหาชนตามรัฐธรรมนูญ (องค์กรตามรัฐธรรมนูญ) ซึ่งสถาบันแห่งอำนาจมหาชนตามรัฐธรรมนูญจึงหมายถึงเฉพาะสถาบัน หรือองค์กรทั้งหลายที่รัฐธรรมนูญเอ่ยถึง ซึ่งได้แก่ ประธานาธิบดี รัฐบาล รัฐสภา ตุลาการรัฐธรรมนูญ และศาลอาญาชั้นสูง⁷⁹

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า องค์กรที่เทียบเคียงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้นั้น มีอยู่อย่างจำกัด ได้แก่ ประธานาธิบดี รัฐบาล รัฐสภา ตุลาการรัฐธรรมนูญ และศาลอาญาชั้นสูง หากจะพิจารณาเทียบกับหลักเกณฑ์การเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ที่เป็นที่ยอมรับกันอย่างแพร่หลายนั้น องค์กรดังกล่าวข้างต้น องค์กรดังกล่าวข้างต้นก็มีลักษณะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญทุกประการ เนื่องจาก

ประการแรก เป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ประการที่สอง เป็นองค์กรที่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้

ประการที่สาม เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยในการกำหนดทิศทางการของ รัฐ และมีความเป็นอิสระ

แม้ว่า รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ขององค์กรโดยตรง แต่ก็ได้บัญญัติให้อำนาจคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรโดยอ้อม 3 ประการ ดังนี้

(1) เขตอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ตามมาตรา 37 วรรคสอง โดยให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยประเด็นปัญหาว่าอำนาจในการตรากฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่งนั้นเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร องค์กรที่ว่าก็คือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

⁷⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544, หน้า 240 - 241

(2) เขตอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ตามมาตรา 41 โดยให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยว่า ร่างกฎหมายที่เสนอใหม่หรือร่างแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายของสมาชิกรัฐสภามีได้อยู่ในเขตอำนาจการตรารัฐบัญญัติหรือแม้จะอยู่ในเขตอำนาจในการตรากฎหมายของตนก็ตาม แต่เป็นเรื่องที่รัฐสภาได้อนุญาตให้ฝ่ายบริหารตรารัฐกำหนดได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้

(3) เขตอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ตามมาตรา 61 วรรค 1 และ 2 โดยให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ พิจารณาร่างกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติร่าง ขัดต่ออำนาจในการตรากฎหมายของฝ่ายบริหารหรือไม่

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่าแม้รัฐธรรมนูญของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ไม่ได้กล่าวถึงหรือให้คำนิยามขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้ อย่างไรก็ตาม ถือว่าสถาบันแห่งอำนาจมหาชนตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ประธานาธิบดี รัฐบาล รัฐสภา ตุลาการรัฐธรรมนูญ และศาลอาญาชั้นสูง เป็นองค์กรที่มีลักษณะเป็นองค์กรสูงสุดของรัฐ เทียบได้กับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และในสวนการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรนั้น รัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กร แต่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร

3.2.2.2 หลักเกณฑ์การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ในหัวข้อนี้จะได้ศึกษาถึงการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร โดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ดังนี้

(1) เขตอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ตามมาตรา 37 วรรคสอง

รัฐธรรมนูญให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมายไว้อย่างจำกัด ซึ่งเรื่องที่ไม่ได้ระบุให้เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น รัฐธรรมนูญระบุให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายบริหารมีอำนาจออกกฎหมาย (reglement) อยู่ 2 ประเภท ประเภทแรก ได้แก่ กฎหมายซึ่งมาขยายความกฎหมายของรัฐสภา (loi) ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 34 และประเภทที่สอง กฎหมายซึ่งฝ่ายบริหารตราขึ้นนอกเหนือไปจากมาตรา 34

เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดกรอบอำนาจในการออกกฎหมายระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารไว้เช่นนี้แล้ว จำเป็นอยู่เองที่ต้องมีองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดในกรณีที่มีประเด็นปัญหาว่าอำนาจในการตรากฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่งนั้นเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร องค์กรที่ว่าก็คือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากระบบการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในฝรั่งเศสเป็นระบบควบคุมก่อนที่กฎหมายจะมีผลบังคับใช้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณากฎหมายที่มีผลใช้บังคับไปแล้วไม่ จึงสงสัยกันว่าในกรณีที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาประเด็นที่ว่าฝ่ายนิติบัญญัติได้ตรากฎหมายนอกขอบอำนาจของตนตามมาตรา 34 ให้ไว้หรือไม่นั้น จะถือเป็นการพิจารณาตัวกฎหมายที่มีผลใช้บังคับไปแล้วหรือไม่ ต่อประเด็นปัญหาดังกล่าว ถือว่าเป็นข้อยกเว้นที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาได้ เพราะ

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพียงแต่พิจารณาเฉพาะประเด็นที่ว่าฝ่ายนิติบัญญัติได้ตรากฎหมายนอกขอบอำนาจของตนตามที่มาตรา 34 ให้ไว้หรือไม่เท่านั้น⁸⁰

กรณีการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมายระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารนั้น เฉพาะนายกรัฐมนตรีเท่านั้นที่จะร้องขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาว่ารัฐบัญญัติที่รัฐสภาตราออกมานั้นอยู่ในเขตอำนาจในการออกกฎหมายของฝ่ายบริหาร

เมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้รับคำร้องจากนายกรัฐมนตรีแล้ว คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะส่งคำร้องให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน (le rapporteur) จัดทำรายงานอย่างอิสระขึ้น โดยพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนจะพิจารณารายละเอียดของเอกสารที่สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (le Secretariat General du Gouvernement) ส่งมาให้ เมื่อได้พิจารณาร่างงานของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนแล้ว คณะตุลาการรัฐธรรมนูญก็จะมีคำวินิจฉัยว่ากฎหมายของรัฐสภาอยู่ในขอบเขตของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร ไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วน และจะกำหนดเงื่อนไขไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากฎหมายของรัฐสภาอยู่ในขอบเขตฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว กฎหมายนั้นก็จะมีผลบังคับต่อไปและอาจแก้ไขเพิ่มเติมได้ก็แต่โดยกฎหมายของรัฐสภาด้วยกันเองเท่านั้น แต่ในกรณีที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าบทบัญญัติกฎหมายของรัฐสภาดังกล่าวอยู่ในขอบเขตการตรากฎหมายของฝ่ายบริหาร บทบัญญัติดังกล่าวก็จะใช้ไม่ได้อีกต่อไป (déclassé) และจะแก้ไขได้ก็แต่โดยรัฐกฤษฎีกาที่ผ่านความเห็นชอบของสภาแห่งรัฐ (le décret en Conseil d'Etat)

(2) เขตอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ตามมาตรา 41

มาตรา 41 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส บัญญัติว่า⁸¹ “หากปรากฏในระหว่างกระบวนการนิติบัญญัติว่าร่างรัฐบัญญัติหรือร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกรัฐสภามีได้อยู่ในอำนาจการออกรัฐบัญญัติของรัฐสภาหรือขัดแย้งกับการมอบอำนาจให้ออกรัฐกำหนดตามความในมาตรา 38 รัฐบาลอาจคัดค้านไม่ให้มีการรับร่างรัฐบัญญัติหรือร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐบัญญัติดังกล่าวไว้พิจารณาได้

หากมีความเห็นไม่สอดคล้องกันระหว่างรัฐบาลกับประธานสภาที่เกี่ยวข้องแล้ว ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้ชี้ขาดภายในแปดวัน หากได้รับการร้องขอจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ”

บทบัญญัติมาตรา 41 ระบุว่า ในระหว่างการพิจารณาร่างกฎหมายหากปรากฏว่าร่างกฎหมายที่เสนอใหม่หรือร่างแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายของสมาชิกรัฐสภามีได้อยู่ในเขตอำนาจการตรารัฐบัญญัติหรือแม้จะอยู่ในเขตอำนาจในการตรากฎหมายของตนก็ตาม แต่เป็นเรื่องที่รัฐสภาได้อนุญาตให้ฝ่ายบริหารตรารัฐกำหนดได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้⁸² เมื่อระยะเวลาดังกล่าวยังไม่สิ้นสุดฝ่ายนิติบัญญัติจึงไม่สามารถตรากฎหมายในเรื่องดังกล่าวได้

⁸⁰ คำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญลงวันที่ 8 กันยายน 1961, 30 มกราคม 1968 และ 3 พฤศจิกายน 1977.

⁸¹ มาตรา 41 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส

⁸² มาตรา 38 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส

โดยมาตรา 41 เปิดช่องให้รัฐบาลหรือประธานสภาแล้วแต่กรณีส่งเรื่องให้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดภายใน 8 วัน โดยเรื่องที่จะส่งได้นั้นจะต้องประกอบด้วย⁸³

1) ร่างกฎหมาย ของฝ่ายนิติบัญญัติมีได้อยู่ในเขตอำนาจในการตรา กฎหมายของตนตามมาตรา 34 และ

2) ร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นแม้จะอยู่ในเขตอำนาจในการตรา กฎหมายของตนก็ตาม แต่เป็นเรื่องที่รัฐสภาได้อนุญาตให้ฝ่ายบริหารตรารัฐกำหนดได้ภายใน ระยะเวลาที่กำหนดไว้ เมื่อระยะเวลาดังกล่าวยังไม่สิ้นสุดฝ่ายนิติบัญญัติจึงไม่สามารถตรากฎหมายใน เรื่องดังกล่าวได้

(3) เขตอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการวินิจฉัยอำนาจ หน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ตามมาตรา 61 วรรค 1 และ 2

การวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในมาตรา 61 นี้แยก เป็น 2 กรณี⁸⁴

กรณีแรก เป็นเรื่องร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและร่างข้อบังคับการประชุมสภาที่ยังไม่ได้ประกาศใช้หรือยังไม่ได้บังคับใช้รัฐธรรมนูญบังคับให้ต้องส่งตุลาการรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพื่อตรวจสอบว่าเป็นการก้าวกายเข้าไปในเขตอำนาจการตรา กฎหมายของฝ่ายบริหารหรือไม่

กรณีที่สอง เป็นเรื่องกฎหมายธรรมดาซึ่งรัฐธรรมนูญไม่ได้บังคับว่าต้องส่งทุกครั้ง แต่เป็นดุลพินิจของประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรีประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 60 คน ที่จะโต้แย้งว่าร่างกฎหมายดังกล่าวขัด หรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ในประเด็นที่ก้าวกายเข้าไปในเขตอำนาจการตรากฎหมายของฝ่าย บริหาร

โดยสรุปจะเห็นได้ว่าประเทศฝรั่งเศสไม่มีระบบการวินิจฉัยปัญหาอำนาจหน้าที่ ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกันกับประเทศไทยหรือสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน แต่ ฝรั่งเศสใช้กระบวนการตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐสภาเป็นกระบวนการในการวินิจฉัยปัญหา อำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภาและฝ่ายบริหารเท่านั้น

3.2.3 เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่าง องค์กรของสาธารณรัฐเกาหลี : ข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ (state agencies) ระหว่าง หน่วยงานของรัฐ (state agency) กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (local government) หรือ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(local governments)

รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลีได้มีบทบัญญัติให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญมี อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กร ได้แก่

(1) ข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ (state agencies)

⁸³ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และบรรเจิด สิงคะเนติ, รายงานการวิจัยเรื่องการขัดแย้งระหว่างเขตอำนาจขององค์กรตาม รัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2549, หน้า 104 - 105

⁸⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 106

(2) ข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ (state agency) กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (local government)

(3) ข้อพิพาทระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (local governments)

องค์กรที่อยู่ภายใต้การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรของศาลรัฐธรรมนูญนั้น เมื่อพิจารณาตัวบทบัญญัติแล้วจะเห็นว่า เป็นการวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างสององค์กรคือ หน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่องค์กรที่จะถือว่าเป็นหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในกรณีนี้ไม่มีดังนี้

1) หมายความว่าด้วยการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี ระบุว่าหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในกรณีนี้ ได้แก่ รัฐสภา ฝ่ายบริหาร (ประธานาธิบดี และคณะรัฐมนตรี) ศาล และคณะกรรมการบริหารการเลือกตั้งแห่งชาติ

2) หมายความว่าด้วยการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี ระบุว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในกรณีนี้ ได้แก่มหานครพิเศษ (Special Metropolitan City)มหานคร (Metropolitan City) จังหวัด (Province) เมือง (City) หรือ เขตการปกครองตนเอง (Self-governing District)

โดยในหัวข้อนี้จะขอศึกษาถึงความหมายขององค์กรที่อยู่ภายใต้การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรของศาลรัฐธรรมนูญ จากนั้นจะศึกษาถึงหลักเกณฑ์การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรต่อไป

3.2.3.1 ความหมายขององค์กร หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลีที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กร

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี มีได้บัญญัติคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ไว้ อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรไว้ โดยให้ศาลรัฐธรรมนูญมีเขตอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กร โดยบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีเขตอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กร ได้แก่ ข้อพิพาทระหว่างสภาแห่งชาติ ฝ่ายบริหาร (ประธานาธิบดี และคณะรัฐมนตรี) ศาล หรือคณะกรรมการบริหารการเลือกตั้งแห่งชาติ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้ศาลรัฐธรรมนูญในกรณีนี้ ได้แก่ มหานครพิเศษ (Special Metropolitan City)มหานคร (Metropolitan City) หรือจังหวัด (Province) เมือง (City) หรือ เขตการปกครองตนเอง (Self-governing District)

ซึ่งหากพิจารณาถึงความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามหลักเกณฑ์ของประเทศสาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ประเทศส่วนใหญ่ยอมรับแล้วนั้น โดยพิจารณาจากการเป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง เป็นอำนาจในการกำหนดเจตนารมณ์ของรัฐ องค์กรที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี ที่จัดว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ สภาแห่งชาติ ฝ่ายบริหาร (ประธานาธิบดีและคณะรัฐมนตรี) ศาล ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมการบริหารการเลือกตั้งแห่งชาติ และคณะกรรมการสอบบัญชีและการตรวจสอบนั้น มิใช่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจาก แม้รัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติให้จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคณะกรรมการบริหารการเลือกตั้งแห่งชาติ และคณะกรรมการสอบบัญชีและการนั้น ไม่ได้เป็นอำนาจที่มีลักษณะที่เกี่ยวพันกับทิศทางการนำรัฐหรือเป็นอำนาจหน้าที่ที่ทำให้องค์กรนั้นมีส่วนร่วมโดยตรงกับการก่อตั้งเจตจำนงของรัฐ จึงมิใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กร แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

- (1) การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานของรัฐ (state agencies)
- (2) การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานของรัฐ (state agency) กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (local government)
- (3) ข้อพิพาทระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (local government)

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า การแบ่งประเภทขององค์กรที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรของสาธารณรัฐเกาหลีนั้น แตกต่างจากการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสาธารณรัฐฝรั่งเศส เนื่องจากทั้งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและฝรั่งเศสนั้น องค์กรที่จะอยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญหรือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรนั้น จะมีลักษณะเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง โดยแต่ละองค์กรจะต้องมีความเท่าเทียมกัน แต่ในกรณีของสาธารณรัฐเกาหลีนั้น กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่จะอยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรด้วย นอกจากนี้ ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี ยังกำหนดให้คณะกรรมการบริหารการเลือกตั้งแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีลักษณะเป็นองค์กรอิสระ ที่มีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบ เป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในกรณีนี้ด้วย และรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ คณะกรรมการสอบบัญชีและการตรวจสอบ เป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร ซึ่งจะทำให้ คณะกรรมการสอบบัญชีและการตรวจสอบ เป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้าไปวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระด้วย ซึ่งแตกต่างจากประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ที่กำหนดให้องค์กรที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญหรือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรได้นั้น จะต้องเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง หรืออำนาจในการกำหนดเจตจำนงของรัฐ มิใช่มีแค่ความเป็นอิสระ แต่ไม่ได้เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจเพื่อกำหนดทิศทางการของรัฐ หรือกำหนดเจตจำนงของรัฐ

3.2.3.2 หลักเกณฑ์การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

สำหรับการศึกษาถึงหลักเกณฑ์การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญของประเทศ สาธารณรัฐเกาหลีจะแบ่งการศึกษาออกเป็น 4 หัวข้อ ดังนี้ (1) ปัญหา

หรือข้อพิพาทแห่งคดี (2) ประเภทข้อพิพาท (3) ระยะเวลาในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ (4) การวินิจฉัยตัดสิน ดังนี้

(ก) ปัญหาหรือข้อพิพาทแห่งคดี

กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี ระบุให้ข้อพิพาทระหว่างองค์กรที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญจะต้องมีลักษณะดังนี้

(1) มีความขัดแย้งหรือข้อพิพาทเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่เกิดขึ้น

เรื่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ศาลรัฐธรรมนูญสามารถพิจารณาวินิจฉัยได้นั้น จะต้องเป็นกรณีที่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ที่เกิดขึ้นแล้ว ไม่ใช่เป็นกรณีที่มีข้อสงสัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กร กล่าวคือ จะต้องเป็นกรณีที่องค์กรหนึ่งเกิดข้อขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่กับองค์กรอื่น โดยข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นจะเกิดจากการกระทำการ หรือละเว้นการกระทำการขององค์กรก็ได้ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดการจ่ายเงินค่าล่วงเวลาให้กับข้าราชการส่วนท้องถิ่นได้เอง ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หากฝ่ายบริหารออกกฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกระทำการเงื่อนไขและวิธีการที่ระบุไว้ในกฎกระทรวงในส่วนที่เกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าล่วงเวลา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่าฝ่ายบริหารละเมิดอำนาจของตนเอง เพราะรัฐธรรมนูญระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดการจ่ายเงินค่าล่วงเวลาได้เอง ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การที่ฝ่ายบริหารระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกระทำการภายใต้เงื่อนไขและวิธีการที่กฎกระทรวงระบุไว้ ในกรณีนี้ถือว่ามี ความขัดแย้งหรือข้อพิพาทเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ที่เกิดขึ้นแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญสามารถที่จะวินิจฉัยชี้ขาดว่าการกระทำดังกล่าวของฝ่ายบริหาร เป็นการละเมิดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ ถือเป็นกรณีก่อให้เกิดข้อพิพาทหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่⁸⁵

(2) ความขัดแย้งหรือข้อพิพาทจะต้องเกิดจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของอีกฝ่าย ซึ่งละเมิดหรืออาจละเมิดต่ออำนาจหน้าที่ขององค์กรผู้ร้องตามที่ได้ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น

ความขัดแย้งหรือข้อพิพาทที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องเกิดจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำขององค์กรหนึ่งซึ่งละเมิดอำนาจหน้าที่ขององค์กรผู้ร้อง โดยอำนาจหน้าที่ขององค์กรผู้ร้องนั้นจะได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นก็ได้

(ข) ประเภทข้อพิพาท

กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี ได้แบ่งประเภทข้อพิพาทระหว่างองค์กรเป็น 3 ประเภท ดังนี้

(1) การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานของรัฐ (state agencies)

ข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐในกรณีนี้ได้แก่ ข้อพิพาทระหว่างรัฐสภา ฝ่ายบริหาร (ประธานาธิบดี และคณะรัฐมนตรี) ศาล หรือคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติ

⁸⁵ Competence Dispute Case 14 – 2 KCCR 362 , 2001 Hun – Ra 1 แหล่งที่มา www.english.court.go.kr

(2) การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานของรัฐ (state agency) กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (local government)

ข้อพิพาทที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานของรัฐ (state agency) กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (local government) แบ่งเป็น 2 ประเภท ดังนี้

(ก) ข้อพิพาทที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายบริหาร (Executive) กับมหานครพิเศษ (Special Metropolitan City) มหานคร (Metropolitan City) หรือจังหวัด (Province)

ในกรณีนี้ข้อพิพาทเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายบริหาร (Executive) กับมหานครพิเศษ (Special Metropolitan City) มหานคร (Metropolitan City) หรือจังหวัด (Province) ฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี ประกอบไปด้วย 2 ส่วน ดังนี้

ประธานาธิบดี เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากผู้มีสิทธิออกเสียง โดยมีวาระ 5 ปี และไม่สามารถลงสมัครแข่งขันเป็นครั้งที่ 2 ได้ เพื่อเป็นการป้องกันการขยายอำนาจ ประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งประมุขของรัฐ และผู้บัญชาการทหารสูงสุดด้วย รวมทั้งเป็นผู้มีอำนาจประกาศกฎอัยการศึก และมาตรการจำเป็นในยามฉุกเฉิน นอกจากนี้ประธานาธิบดีสามารถเสนอร่างกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณาได้ อย่างไรก็ตาม ประธานาธิบดีไม่มีอำนาจยุบสภา

คณะรัฐมนตรี ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ซึ่งประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งโดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ช่วยประธานาธิบดีในด้านบริหารประเทศ รวมทั้งมีอำนาจในการพิจารณาโยกย้ายต่าง ๆ ของประเทศ และการเข้าร่วมประชุมรัฐสภา คณะรัฐมนตรีมีจำนวน 20 คน นอกจากนี้ ฝ่ายบริหารยังประกอบด้วย สภาที่ปรึกษาอาวุโส สภาความมั่นคงแห่งชาติ สภาที่ปรึกษาการรวมประเทศ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจแห่งชาติ คณะกรรมการวางแผนและงบประมาณ คณะกรรมการเกี่ยวกับสิทธิสตรี สภาที่ปรึกษาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี คณะกรรมการเกี่ยวกับธุรกิจขนาดกลางและเล็ก คณะกรรมการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาล และสำนักงานข่าวกรองแห่งชาติ โดยประธานของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี ทั้งนี้ หน่วยงานเหล่านี้ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำต่อคณะรัฐบาลด้วย

สำหรับมหานครพิเศษ (Special Metropolitan City) มหานคร (Metropolitan City) หรือจังหวัด (Province) ได้แก่

มหานครพิเศษ (Special Metropolitan City) ได้แก่ โซล เมืองหลวงของสาธารณรัฐเกาหลี

มหานคร (Metropolitan City) แบ่งเป็น 6 มหานคร ได้แก่ พูซาน , แทกู, อินชอน , แทจอน , กวางจู และอุลซาน

จังหวัด (Province) แบ่งออกเป็น 8 จังหวัด ได้แก่ คยองกี , คังวอน , ชุงชองบุก , ชุงชองนัม , ซอลลาบุก , ซอลลันนัม , คยองซาบุก และคยองซานนัม

ในกรณีที่มีข้อพิพาทที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายบริหาร (Executive) กับมหานครพิเศษ (Special Metropolitan City) มหานคร (Metropolitan City) หรือจังหวัด (Province) เกิดขึ้นนั้นให้ผู้ประธานาธิบดี หรือหัวหน้าองค์กรต่างๆ เป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาล

รัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรว่า องค์กรหนึ่งละเมิดอำนาจหน้าที่ของ องค์กรผู้ร้องโดยการกระทำหรือละเว้นการกระทำหรือไม่

(ข) ข้อพิพาทที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายบริหาร (Executive) กับเมือง (City) หรือ เขตการปกครองตนเอง (Self-governing District)

ข้อพิพาทเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายบริหาร (Executive) กับเมือง (City) หรือ เขตการปกครองตนเอง (Self-governing District) ได้แก่ ข้อพิพาทระหว่างประธานาธิบดี หรือคณะรัฐมนตรี กับเมืองต่างๆ ซึ่งมีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเขตการปกครองตนเอง (Self-governing District) ได้แก่ เซจง

ในกรณีที่เกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายบริหาร (Executive) กับเมือง (City) หรือ เขตการปกครองตนเอง (Self-governing District) ให้หัวหน้าของ องค์กรผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กร

(3) ข้อพิพาทระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁸⁶

ข้อพิพาทระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (local government) แบ่งได้เป็น 3 ประเภทดังนี้

(ก) ข้อพิพาทที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างมหานครพิเศษ (Special Metropolitan City) มหานคร (Metropolitan City) หรือจังหวัด (Province)

(ข) ข้อพิพาทที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างเมือง (City) หรือเขตการปกครองตนเอง (Self-governing District)

(ค) ข้อพิพาทที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างมหานครพิเศษ (Special Metropolitan City) มหานคร (Metropolitan City) หรือจังหวัด (Province) กับเมือง (City) หรือ เขตการปกครองตนเอง (Self-governing District)

เมื่อมีข้อพิพาทเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (local government) ให้หัวหน้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง เป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาล รัฐธรรมนูญ เพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรดังกล่าว

(ค) ระยะเวลาในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ⁸⁷

องค์กรผู้ร้องจะต้องยื่นคำร้องภายใน 60 วันนับจากวันที่ล่วงรู้ถึงเหตุ แห่งข้อพิพาทและภายใน 180 วันนับจากวันที่ข้อพิพาทได้ปรากฏ

(ง) การวินิจฉัยตัดสิน⁸⁸

ในการวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กร ศาล รัฐธรรมนูญจะต้องยกเลิกการกระทำของฝ่ายซึ่งละเมิดอำนาจหน้าที่หรือ จะต้องยืนยันว่าการกระทำ ดังกล่าวว่าเป็นโมฆะ

คำวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรของศาลรัฐธรรมนูญ มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐ(state agency) และรัฐบาลท้องถิ่น (local government) ทุกองค์กร

⁸⁶ Article 62 (1) Constitutional Court Act of South Korea

⁸⁷ Article 63 (1) Constitutional Court Act of South Korea

⁸⁸ Article 67 Constitutional Court Act of South Korea

การวินิจฉัยตัดสินที่วินิจฉัยให้เพิกถอนการกระทำขององค์กรใด จะไม่กระทบกับสิ่งที่ปัจเจกชนได้รับไปแล้ว ก่อนที่จะมีคำวินิจฉัยชี้ขาดให้เพิกถอนการกระทำดังกล่าว

จากที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้ทราบว่า การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรของสาธารณรัฐเกาหลี มีลักษณะเป็นการวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างองค์กรที่เป็นหน่วยงานของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม เพื่อความชัดเจนในทางปฏิบัติ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีจึงได้ระบุชื่อองค์กรหรือประเภทขององค์กรไว้ว่าองค์กรใดอยู่ภายใต้การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรโดยศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะมีความแตกต่างจากส่วนใหญ่ ที่มักจะไม่ได้ระบุชื่อองค์กรหรือประเภทองค์กรอย่างชัดเจน และมักจะเป็นการวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยหรือองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจอธิปไตย เช่น ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐฝรั่งเศส การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กร มักจะเป็นการวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย โดยองค์กรสูงสุดของสหพันธ์ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ก็มีลักษณะเป็นองค์กรระดับสูงของรัฐ และใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง เช่นเดียวกับ สาธารณรัฐฝรั่งเศส ที่การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กร เป็นเรื่องการวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี ก็ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยด้วย โดยการระบุให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือศาลไว้ด้วย

บทที่ 4

เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญกรณีวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่หรือความ ขัดแย้งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ศึกษาเปรียบเทียบ มาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับมาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้มีคำว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรก แม้ว่าในทางปฏิบัตินั้น จะมีองค์กรที่มีลักษณะความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติถึงคำว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้น ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้ตระหนักว่า อาจเป็นไปได้ที่ องค์กรตามรัฐธรรมนูญเหล่านั้น จะมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ จึงบัญญัติให้มีการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้น ในมาตรา 266

การวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเกิดจากความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติมาตรา 266 เอง โดยเฉพาะการไม่มีนิยามหรือความหมายของคำว่า ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ว่าอย่างไรถือเป็น ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ จำเป็นต้องมีความขัดแย้งเท่านั้นหรือไม่ หรือการที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง มีความสงสัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน การตีความกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน จะเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่หรือไม่ ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงพยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังที่ปรากฏในมาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อย่างไรก็ตาม ซึ่งทำให้หลักเกณฑ์และองค์ประกอบในการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น เปลี่ยนแปลงไป แต่การแก้ไขปัญหาดังกล่าว อาจจะยังไม่เหมาะสม เพราะบางประเด็น ยังก่อให้เกิดปัญหาและขัดกับหลักวิชาการ

ดังนั้น ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจะได้ศึกษาถึงเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญกรณีวินิจฉัยชี้ขาด ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่หรือความขัดแย้งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ศึกษาเปรียบเทียบ มาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับมาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยจะทำการศึกษาที่ละฉบับ โดยในแต่ละฉบับ จะเริ่มศึกษาตั้งแต่ ความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ หลักเกณฑ์ของเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญกรณีการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่หรือความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ เพื่อนำไปเปรียบเทียบต่อไป

โดยจะอธิบายองค์ประกอบและเงื่อนไขของเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยปัญหาหรือความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ว่ามีองค์ประกอบ และเงื่อนไขอย่างไร เพื่อที่จะวิเคราะห์ว่ามีปัญหาหรือข้อบกพร่องอย่างไร ที่นำไปสู่ความพยายามในการแก้ปัญหา ดังที่ปรากฏในมาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รวมทั้งวิเคราะห์องค์ประกอบและเงื่อนไขของมาตรา 214 ว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร ทั้งนี้ จะได้ทำการวิเคราะห์องค์ประกอบและเงื่อนไข ไว้ในตอนท้ายของแต่ละหัวข้อ จากนั้น จะทำการเปรียบเทียบเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญกรณีวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่หรือความ

ขัดแย้งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ศึกษาเปรียบเทียบ มาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับมาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพื่อให้เกิดความชัดเจนต่อไป

โดยในหัวข้อนี้ จะแบ่งหัวข้อศึกษาออกเป็น 3 หัวข้อ ดังนี้ 4.1 เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ กรณีการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 4.2 เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญกรณีการวินิจฉัยชี้ขาดความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติ มาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และ 4.3 เปรียบเทียบเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญกรณีวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่หรือความขัดแย้งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ศึกษาเปรียบเทียบ มาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับมาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

4.1 เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญกรณีการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ในหัวข้อนี้ จะได้ศึกษาการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติมาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย” ซึ่งการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญนั้น ได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นครั้งแรก เนื่องจากการบัญญัติคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นฉบับแรก อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติถ้อยคำของบทบัญญัติมาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังมีปัญหาอยู่หลายประการ ซึ่งส่วนใหญ่มีสาเหตุมาจาก ความไม่ชัดเจนของตัวบทบัญญัติ

ดังนั้น ในหัวข้อนี้ จะได้ศึกษาถึงหลักเกณฑ์ ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญในการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ และวิเคราะห์ของบทพร่องที่เกิดจากถ้อยคำของบทบัญญัติมาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 เพื่อที่จะได้ทราบว่า บทบัญญัติมาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีปัญหาอะไร ซึ่งนำไปสู่การแก้ไขหลักเกณฑ์และองค์ประกอบของการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังที่ปรากฏในมาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยจะกล่าวถึงความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เนื่องจากความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน ในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญ เพราะหากไม่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้ว ก็จะไม่ถือเป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้การวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ โดยศาลรัฐธรรมนูญเลย จากนั้นจะได้ศึกษาถึง หลักเกณฑ์ที่เป็นองค์ประกอบในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญต่อไป

4.1.1 ความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้มีคำว่าการองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ขึ้นเป็นครั้งแรก¹ แม้ว่าโดยลักษณะแล้วจะมีองค์กรที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญอยู่ในระบบกฎหมายไทยอยู่แล้ว แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติถึงคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ขึ้นเป็นครั้งแรก อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดคำนิยามหรือความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้ กล่าวคือ ไม่ปรากฏว่าองค์กรใดบ้างจัดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงทำให้เกิดปัญหาว่า องค์กรใดจัดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีผลกระทบต่อการศึกษาว่าศาลรัฐธรรมนูญจะรับเรื่องปัญหาหรือความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้ เพื่อวินิจฉัยชี้ขาด โดยศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญก่อน ซึ่งได้มิให้ความเห็นไว้โดยนักวิชาการและศาลรัฐธรรมนูญ² โดยอาศัยหลักเกณฑ์ความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งเป็นสากล และเป็นที่ยอมรับอย่างแพร่หลาย เป็นพื้นฐาน ซึ่งในหัวข้อนี้จะขอศึกษาถึงหลักเกณฑ์ความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ก่อน และจึงจะกล่าวถึงการให้ความหมายของนักวิชาการและศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

4.1.1.1 หลักเกณฑ์ความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

หลักเกณฑ์ความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้ให้ความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่เป็นสากล ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลาย ซึ่งทั้งนักวิชาการและศาลรัฐธรรมนูญของประเทศไทยเอง ก็ได้นำหลักเกณฑ์ความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมาเป็นพื้นฐาน ในการให้ความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญของไทยด้วย ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงหลักเกณฑ์ดังกล่าว เพื่อจะได้ทราบว่าเกณฑ์การพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีอย่างไร ดังนี้

4.1.1.1.1 ข้อพิจารณาในทางรูปแบบ³

องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรูปแบบนั้น มีหลักเกณฑ์ที่เป็นองค์ประกอบในการให้ความหมาย โดยพิจารณาจากองค์ประกอบตามรูปแบบ ไม่ได้พิจารณาจากเนื้อหาหรือลักษณะของการใช้อำนาจแต่อย่างใด โดยมีองค์ประกอบดังนี้

(ก) ต้องก่อตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ

¹ กัญญาธิสา วาศักดิ์เจริญสุข, ปัญหาทางกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ : ศึกษาเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, นิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550, หน้า 30

² ชูติมา เหลืองอุทัยศิลป์.อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ, นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545, หน้า 20

³ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และบรรเจิด สิงคะเนติ, รายงานการวิจัยเรื่องเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญไทย ตามมาตรา 264 และ มาตรา 266, กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2543, หน้า 9

องค์กรที่จะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้นั้น จะต้องมืองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่ง คือ จะต้องก่อตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ โดยจะต้องถูกจัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญโดยตรง แต่การที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้มีการจัดตั้งองค์กรนั้นๆ แต่หากในการจัดตั้งองค์กร มีการตรากฎหมายอื่นๆ ขึ้นมาเพื่อจัดตั้งองค์กรดังกล่าวขึ้น กรณีนี้ องค์กรที่จัดตั้งตามกฎหมายอื่น จะไม่ถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะถือว่าไม่ได้ถูกจัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญโดยตรง

(ข) มีอำนาจหน้าที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

องค์กรที่จะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้นั้น นอกจากจะต้องถูกจัดตั้งโดยตรงโดยรัฐธรรมนูญแล้ว จะต้องมียอำนาจหน้าที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง กล่าวคือ องค์กรที่จะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้นั้น ต้องมียอำนาจหน้าที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง หากรัฐธรรมนูญมิได้มีบทบัญญัติ กำหนดอำนาจหน้าที่ให้องค์กรนั้นๆ แล้ว ก็ไม่ถือว่า องค์กรดังกล่าวเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

4.1.1.1.2 ข้อพิจารณาในทางเนื้อหา

การให้ความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามเนื้อหานั้น เป็นการให้ความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยดูจากลักษณะการใช้อำนาจขององค์กรนั้นๆ ซึ่งจะแตกต่างจากการให้ความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรูปแบบ ที่จะไม่พิจารณาลักษณะการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเลย ซึ่งการให้ความหมายตามเนื้อหานั้น จะพิจารณาลักษณะการใช้อำนาจว่า มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจสูงสุดของรัฐ หรืออำนาจอธิปไตยหรือไม่ กล่าวคือ มีการใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการหรือไม่ โดยจะต้องใช้อำนาจสูงสุดของรัฐ เพื่อกำหนดทิศทางรัฐ ซึ่งมีองค์ประกอบดังนี้

(ก) เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง หรืออำนาจในการกำหนดเจตนารมณ์ของรัฐ⁴

การใช้อำนาจขององค์กรที่จะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องเป็นการใช้อำนาจสูงสุดของรัฐ หรืออำนาจอธิปไตย เพื่อกำหนดทิศทางของรัฐ ได้แก่ การใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ

(ข) พิจารณาในแง่ความเป็นอิสระ องค์กรนั้นจะต้องมีความเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้บังคับขององค์กรใด⁵

เนื่องจาก องค์กรตามรัฐธรรมนูญ เกิดขึ้นจากแนวคิดความต้องการให้มีองค์กรที่มีความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร มาทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะการที่องค์กรนั้นๆ มีความเป็นอิสระ จะทำให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มีประสิทธิภาพ ดังนั้น องค์กรที่จะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้นั้น ต้องมีความเป็นอิสระ แต่องค์กรที่มีความเป็นอิสระ ไม่ได้หมายความว่า จะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญทุกองค์กร เพราะต้องพิจารณาลักษณะการใช้อำนาจขององค์กรด้วยว่า มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจสูงสุดของรัฐหรือไม่

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10

(ค) พิจารณาในแง่สถานะและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น องค์กรนั้นจะต้องเป็นองค์กรที่มีสถานะเท่าเทียมกับที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น⁶

องค์กรที่จะจัดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้นั้น เมื่อพิจารณาสถานะและความสัมพันธ์กับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นแล้ว องค์กรนั้น จะต้องมีสถานะเท่าเทียมกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น

จากหลักเกณฑ์ความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี นักวิชาการและศาลรัฐธรรมนูญของไทย ได้ให้ความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเอาไว้ ดังนี้

(1) การให้ความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยนักวิชาการ

จากหลักเกณฑ์ความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ผู้เขียนจะขอยกตัวอย่างการให้ความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยนักวิชาการทางกฎหมายมหาชน ดังนี้

ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้ให้ความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญจะต้องประกอบไปด้วยลักษณะ 3 ประการ⁷ ได้แก่

- (1) ก่อตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ
- (2) มีอำนาจหน้าที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ
- (3) ใช้อำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์ เห็นว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นต้องเป็นองค์กรซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้นไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย⁸

สุจินดา ยงสุนทร เห็นว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” น่าจะหมายถึงองค์กรซึ่งมีองค์ประกอบรวม 3 ประการดังนี้⁹

- (1) เป็นองค์กรของรัฐ
- (2) เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจัดตั้งขึ้น หรือเป็นองค์กรที่มีอยู่ก่อนแล้ว และรัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติใหม่ หรือ เพิ่มเติมเกี่ยวข้องด้วยโดยตรง
- (3) เป็นองค์กรซึ่งอำนาจหน้าที่ทั้งหมด หรือบางส่วนได้รับการบัญญัติไว้โดยตรงในรัฐธรรมนูญเอง ในกรณีที่มีการบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรใดไว้ทั้งในรัฐธรรมนูญและในกฎหมายอื่น (พระราชบัญญัติธรรมดาทั่วไป) ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้เฉพาะในส่วนที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น

ดร. ฤทัย หงส์สิริ เห็นว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” จะต้องมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรและเรื่องอำนาจหน้าที่ ถ้ามีการบัญญัติเฉพาะเรื่องการจัดตั้ง

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10

⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ เอกสารประกอบการบรรยายครั้งที่ 16 คำบรรยายกฎหมาย สำนักกฎหมายเนติบัณฑิตยสภา, หน้า 542 - 547

⁸ ชูติมา เหลืองอุทัยศิลป์, อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ, นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545, หน้า 40

⁹ เฟิงอ้าง, หน้า 40 - 41

องค์กรไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่เรื่องอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายอื่น ในส่วนนั้นไม่ถือว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ¹⁰

ซึ่งจากการให้ความเห็นของนักวิชาการ ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น พอจะสรุปความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้เป็น 2 แนวทาง ดังนี้

ความเห็นที่หนึ่ง¹¹

มีความเห็นว่า คำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” น่าจะหมายถึง “องค์กรของรัฐที่รัฐธรรมนูญมอบหมายให้ใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ” เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถตรวจสอบควบคุมได้ตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ จากนิยามดังกล่าวองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา คณะรัฐมนตรีที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น แม้องค์กรของรัฐบางองค์กรจะมีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเมื่อใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ แต่หากองค์กรดังกล่าวอาศัยอำนาจของตนตามพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายที่มีลำดับเทียบเท่าพระราชบัญญัติ เช่น คณะรัฐมนตรีตราพระราชกฤษฎีกา โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่ง ในกรณีเช่นนี้ แม้อาจมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่แต่คณะรัฐมนตรีย่อมไม่สามารถนำกรณีของตนไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ เพราะการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวนี้มีได้อยู่ในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

องค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ” จะต้องมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรและเรื่องอำนาจหน้าที่ถ้ามีการบัญญัติในเฉพาะเรื่องการจัดตั้งองค์กรไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่เรื่องอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายอื่น ในส่วนนั้นไม่ถือว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังจะสังเกตได้จากที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวเป็นไป “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” เช่น ในกรณีอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร พัทยา แม้รัฐธรรมนูญจะได้อ้างอิงถึงหรือได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่บางประการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น หน้าที่ในการจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตาม และหน้าที่ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (องค์กรดังกล่าวก็ไม่มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ) ในนัยเดียวกัน กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ย่อมไม่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการตั้งตลอดจนอำนาจหน้าที่นั้นเป็นไปตามกฎหมาย¹²

ความเห็นที่สอง

องค์กรที่จะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ควรคำนึงถึงลักษณะการใช้ อำนาจว่า มีลักษณะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดของรัฐ หรืออำนาจอธิปไตย ในการกำหนดทิศทางของรัฐ หรือเป็นการใช้อำนาจสูงสุดของรัฐ ในเรื่องทางการเมืองหรือไม่ ด้วยเหตุนี้ ตามแนวคิดของ

¹⁰ ฤทัย หงส์ศิริ. เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมืองไทย. การประชุมทางวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ประจำปี 2542, หน้า 20

¹¹ ธีระ สุธีวรังกูร, ศาลรัฐธรรมนูญกับการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญ, จดหมายข่าวศาลรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 2, พฤษภาคม - มิถุนายน 2542, หน้า 5

¹² เรวีตร จันทระประเสริฐ และฤทัย หงส์ศิริ, ความหมายขององค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266. เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง เขตอำนาจศาล. 18 กันยายน 2541, หน้า 6

เยอรมันจึงถือว่าองค์กรผู้ตรวจสอบบัญชีแห่งสหพันธ์ไม่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ¹³ เพราะองค์กรดังกล่าวเป็นเพียงองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีความอิสระ ดังนั้นหากอาศัยหลักเกณฑ์ความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญของเยอรมันมาพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้ว องค์กรตามรัฐธรรมนูญในความหมายอย่างแคบ ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐบาล และศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น

ส่วนองค์กรอื่นๆ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน องค์กรเหล่านี้ไม่ถือว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในความหมายอย่างแคบตามแนวของเยอรมัน แต่น่าจะต้องถือว่าองค์กรดังกล่าวข้างต้นเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในความหมายอย่างกว้าง หากอาศัยหลักเกณฑ์ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในความหมายอย่างกว้าง มาพิจารณาแล้วองค์กรต่อไปนี้เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญของไทย คือ สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐบาล ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้ง¹⁴

(2) การให้ความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญ การให้ความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญ เป็นการอาศัยความเห็นจากแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ในการให้ความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งในหัวข้อนี้ จะขอยกตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่เป็นบรรทัดฐานในการให้ความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนี้

ตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ กรณีการให้ความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

1. องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง องค์กรที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2541) องค์กรอื่นไม่สามารถเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้¹⁵

2. ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ส่วนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือกระทรวงมหาดไทย “เป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารหาใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแต่อย่างใดไม่” (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2541) ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์ ซึ่งเห็นว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นต้องเป็นองค์กรซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้นไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย¹⁶

3. ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า กระทรวงมหาดไทย ไม่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า เทศบาลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2541) อย่างไรก็ตาม ได้มีการกลับคำวินิจฉัยศาล

¹³ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และบรรเจิด สิงคะเนติ, รายงานการวิจัยเรื่องเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญไทย ตามมาตรา 264 และมาตรา 266, กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2543, หน้า 127

¹⁴ ชูติมา เหลืองอุทัยศิลป์, อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ, นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545, หน้า 22

¹⁵ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2541

¹⁶ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2541

รัฐธรรมนูญที่ 4/2541 โดยคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 58-62/2543 เรื่อง พระราชบัญญัติองค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ได้วินิจฉัยว่า องค์กรบริหารส่วนตำบล องค์กรบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรัฐธรรมนูญมาตรา 283 บัญญัติให้ท้องถิ่นที่ปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ เห็นได้ว่า องค์กรบริหารส่วนตำบลตั้งขึ้นโดย พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 องค์กรบริหารส่วนจังหวัดจัดตั้งขึ้นโดย พระราชบัญญัติองค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และเทศบาลจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 องค์กรดังกล่าวจึงจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติไม่ได้จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญมาตรา 284 ให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง ฯลฯ โดยการกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ ดังนั้นรัฐธรรมนูญมาตรา 283 และมาตรา 284 จึงเป็นบทบัญญัติที่มุ่งกระจายอำนาจปกครองไปสู่ท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่อย่างไร ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านั้นไว้โดยตรง ทั้งองค์กรดังกล่าวอาจถูกยุบเลิก หรือเปลี่ยนแปลงได้เสมอตามที่กฎหมายบัญญัติ เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบล องค์กรบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลมิใช่องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ อีกทั้งมิได้มีบทบาทและอำนาจหน้าที่หลักตามรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ได้

4. ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การที่ประธานรับสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยนั้น เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และประธานรัฐสภา เป็นผู้มีอำนาจเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงเป็นการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นตามมาตรา 266 และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ได้¹⁷ (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 33/2543)

5. ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาแล้วเห็นว่า มีประเด็นวินิจฉัยเบื้องต้นว่า ประธานรัฐสภามีอำนาจยื่นคำร้อง ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 หรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า วุฒิสภาเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้จัดตั้งขึ้นและมอบหมายให้ใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญหลายประการ เช่น การพิจารณาร่างกฎหมาย การเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญ การที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบต่อบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด การใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในกรณีดังกล่าว ย่อมถือว่า เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นองค์กรที่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญได้มอบหมาย (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 54/2542)¹⁸

¹⁷ ชูติมา เหลืองอุทัยศิลป์, อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ, นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545, หน้า 28

¹⁸ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 54/2542

6. ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาแล้วเห็นว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 6/2543¹⁹

จากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่เกี่ยวกับการให้ความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยมีพื้นฐานจากหลักเกณฑ์ความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จะเห็นว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร

4.1.2 หลักเกณฑ์ที่เป็นองค์ประกอบของเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญกรณีการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ในหัวข้อนี้ จะได้ศึกษาถึงหลักเกณฑ์ซึ่งเป็นองค์ประกอบในการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติมาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย” ซึ่งการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญนั้น ได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นครั้งแรก เนื่องจากการพิงมีการบัญญัติคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นฉบับแรก อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติถ้อยคำของบทบัญญัติมาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังมีปัญหาอยู่หลายประการ ซึ่งส่วนใหญ่มีสาเหตุมาจาก ความไม่ชัดเจนของตัวบทบัญญัติเอง จึงเกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่า จะใช้อย่างไรแน่ ดังนั้น ในหัวข้อนี้ จะได้ศึกษาถึงหลักเกณฑ์ ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญกรณีการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ และวิเคราะห์ของบทพร่องที่เกิดจากถ้อยคำของบทบัญญัติมาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 เพื่อที่จะได้ทราบว่า บทบัญญัติมาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีปัญหาอะไร ซึ่งนำไปสู่การแก้ไขหลักเกณฑ์และองค์ประกอบของการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังที่ปรากฏในมาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังนี้

4.1.2.1 ต้องเป็นปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

มาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีเขตอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งองค์ประกอบสำคัญประการแรก ที่จะต้องพิจารณาว่า ปัญหาหรือข้อพิพาทนั้น จะอยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 หรือไม่ คือ ความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ต้องพิจารณาก่อนว่าเป็นปัญหาหรือข้อพิพาทของ

¹⁹ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 6/2543

องค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพราะถ้าหากไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้ว เรื่องดังกล่าวก็จะไม่อยู่ภายใต้มาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดความหมายหรือคำนิยามขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้ จึงจำเป็นต้องอาศัยการให้ความหมายโดยนักวิชาการและคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ อย่างที่ได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อ 4.1.1 ซึ่งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร

องค์กรที่กล่าวมาข้างต้น จัดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และจัดเป็นองค์กรที่จะอยู่ภายใต้การวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ โดยศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 266 เพราะมาตรา 266 กำหนดว่า ต้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามที่กล่าวมาข้างต้น มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ก็สามารถเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ตามมาตรา 266 ได้

ตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ กรณีเป็นปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ
คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 33/2543

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การที่ประธานรับสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยนั้น เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และประธานรัฐสภา เป็นผู้ที่มีอำนาจเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงเป็นการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นตามมาตรา 266 และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ได้²⁰

4.1.2.2 ต้องมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น องค์ประกอบที่จะกล่าวถึงในหัวข้อนี้ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญ แต่ไม่ได้มีการให้คำนิยามหรือความหมายไว้ จึงมีปัญหาในทางปฏิบัติ ซึ่งองค์ประกอบนั้นคือ ต้องมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ก่อนที่จะกล่าวถึงคำว่า “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่” ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น ผู้เขียนจะขออธิบายถึง ลักษณะของอำนาจหน้าที่ ที่จะอยู่ภายใต้การวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญก่อน จากนั้นจึงจะได้อธิบายถึงคำว่า “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่” ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งคำว่า “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่” เป็นปัญหามากในทางปฏิบัติ ซึ่งจะได้อธิบายต่อไป

(1) ลักษณะอำนาจหน้าที่ที่จะอยู่ภายใต้การวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไม่ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญว่า อย่างไร คือลักษณะ

²⁰ ชูติมา เหลืองอุทัยศิลป์, อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ, นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545, หน้า 28

อำนาจหน้าที่ที่จะอยู่ ภายใต้การวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งในตอนนั้นได้อาศัยความเห็นของนักวิชาการและคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งสามารถให้ความหมายได้ ดังนี้

จะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง²¹ ไม่ใช่หน้าที่ซึ่งบัญญัติไว้ในบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่น กล่าวคือ องค์กรตามรัฐธรรมนูญทุกองค์กร จะต้องใช้อำนาจหน้าที่ซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรงอยู่แล้ว เพราะหากไม่มีอำนาจหน้าที่ซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ องค์กรนั้นก็มิถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะไม่มีลักษณะครบองค์ประกอบความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ และ บรรเจิด สิงคะเนติ นักวิชาการทางกฎหมายมหาชน มีความเห็นว่า²² โดยหลักแล้ว จะต้องเป็นกรณีที่อำนาจหน้าที่นั้น ต้องเป็นอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง เพราะอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญบางองค์กร รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดด้วย กรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีอำนาจในการตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นด้วย แต่ศาลรัฐธรรมนูญ แต่ศาลรัฐธรรมนูญควรจะทำกักตบเทาในการตีความอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจ เฉพาะในเรื่องที่มีความสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญหรือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อรัฐธรรมนูญ หากเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องหรือไม่มีผลกระทบต่อรัฐธรรมนูญแล้ว ก็ควรจะให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตีความบทบัญญัติของกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ เป็นผู้ที่มีอำนาจตีความกฎหมายนั้นๆ²³

(2) ความหมายของคำว่า “ ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ”

การวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ นั้น องค์ประกอบที่สำคัญที่จะเข้าเงื่อนไขในการนำเรื่องขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญได้ คือ จะต้องมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่ได้มีการให้คำนิยามหรือความหมายไว้ ประกอบกับมาตรา 266 ก็ไม่ได้มีการให้คำนิยามหรือความหมายไว้ว่าอย่างไรถือเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ จึงทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติมาก ซึ่งเป็นปัญหาในการตีความว่า ปัญหาอย่างใดถือเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ มีขอบเขตอย่างไร กรณีใดถึงจะเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ซึ่งได้อาศัยความเห็นของนักวิชาการและคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญแล้ว สามารถแบ่งความเห็นได้เป็น 2 แนวทาง ได้แก่ 1. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่จะต้องเป็นกรณีเฉพาะเป็นความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่ 2 องค์กรขึ้นไป 2. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่เป็นได้ทั้งกรณีมีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่ 2 องค์กรขึ้นไป และกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีความสงสัยในอำนาจหน้าที่ของตน ดังนี้²⁴

²¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และบรรเจิด สิงคะเนติ .รายงานการวิจัยเรื่องเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญไทย ตามมาตรา 264 และมาตรา 266, กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2543, หน้า 130

²² เรื่องเดียวกัน

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 131

²⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์, รายงานการวิจัยเรื่องการขัดแย้งระหว่างเขตอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2549, หน้า 240

(ก) กรณีที่ต้องเป็นความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่ 2 องค์กรขึ้นไป

กรณีที่จะถือเป็นกรณีที่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่นั้น สามารถแบ่งได้ 3 กรณี ดังนี้

1. กรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่ง ได้กระทำการโดยเข้าไปล่วงล้ำหรือขัดกับอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอีกองค์กรหนึ่ง
2. กรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ 2 องค์กร ต่างอ้างว่าตนมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งในอีกลักษณะหนึ่ง
3. กรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ 2 องค์กรต่างอ้างว่าตนไม่มีอำนาจในเรื่องนั้นๆ

ตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญกรณีที่ต้องเป็นความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตั้งแต่ 2 องค์กรขึ้นไป

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 11/2542²⁵

องค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง องค์กรตามรัฐธรรมนูญหลายองค์กร ฉะนั้น ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ตามนัยของมาตรา 266 จึงหมายถึงปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหลายองค์กรและมีความเห็นต่อไปว่า ถ้าผู้ร่างรัฐธรรมนูญประสงค์จะให้มีการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรใดองค์กรหนึ่งได้ ก็ไม่น่าจะเติมคำว่า “ต่างๆ” ต่อท้ายคำว่า “องค์กร” ที่ระบุไว้ในมาตรา 266 ของรัฐธรรมนูญ

ซึ่งกรณีที่ต้องมีความขัดแย้งกันนั้น ตามความเห็นของนักวิชาการและคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ยังเห็นว่ารวมถึงกรณีที่มืองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่ง มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่กับบุคคลหรือองค์กรอื่นด้วย กล่าวคือ กรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญได้กระทำการหรือละเว้นการกระทำการ แต่อาจมีบุคคลหรือองค์กรอื่นซึ่งไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้โต้แย้งว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ใช้อำนาจหน้าที่เกินขอบเขตหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ หรือกรณีที่องค์กรอื่นของรัฐ หรือกลุ่มบุคคล กระทำการละเมิดอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

กรณีนี้ จะเห็นว่าเป็นกรณีที่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ที่เกิดขึ้นแล้ว แต่จะแตกต่างจากการที่คู่กรณีทั้งคู่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะในกรณีนี้ จะมีคู่กรณีเพียงฝ่ายเดียวเท่านั้นที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ส่วนอีกฝ่ายไม่จำเป็นต้องเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจจะเป็นกลุ่มบุคคลหรือองค์กรของรัฐอื่นๆ ก็ได้

ตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญกรณีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ เป็นกรณีที่มีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเพียงฝ่ายเดียว

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ 4/2541²⁶

²⁵ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 11/2542

²⁶ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ 4/2541

ศาลรัฐธรรมนูญจะรับเรื่องไว้พิจารณาได้ในกรณีที่เกิดความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ 2 องค์กรหรือไม่ ในเรื่องนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้วางแนวทางไว้โดยปริยายว่า กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณานั้นจะต้องเป็นกรณีที่มี “ข้อโต้แย้ง” เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญก็ได้ ไม่จำเป็นต้องเป็นกรณีทั้ง 2 ฝ่ายเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งในคำวินิจฉัยนี้คือกรณีที่สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยโต้แย้งคณะกรรมการกฤษฎีกา

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2541

วุฒิสภาชุดก่อนหน้าได้ปฏิเสธไม่รับรายชื่อผู้ได้รับคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดตั้งที่นายกรัฐมนตรีเสนอมาไว้พิจารณาให้ความเห็นชอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 278 เหตุผลของวุฒิสภานั้นมีอยู่ว่า รายชื่อของผู้ได้รับคัดเลือกที่นายกรัฐมนตรีได้เสนอนั้นยังไม่ได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 277 หากเพียงแต่ผ่านการคัดเลือกของคณะกรรมการพิเศษเป็นการเฉพาะตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง อันไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ รายละเอียดของเรื่องเป็นอย่างไรมิใช่ประเด็นที่ต้องนำมาว่ากล่าวทั้งหมด แต่หลักใหญ่ใจความที่สมควรหยิบยกขึ้นมาพิจารณาคือ การที่วุฒิสภาปฏิเสธไม่รับรายชื่อผู้ได้รับคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดมาพิจารณาให้ความเห็นชอบ ย่อมถือเป็นการปฏิเสธที่จะใช้อำนาจหน้าที่ของตนในทางรัฐธรรมนูญ ความจริงแล้ววุฒิสภามีได้ขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่กับองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรอื่นและทั้งกับนายกรัฐมนตรี เพราะอำนาจในการให้ความเห็นชอบผู้ได้รับคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งดังว่านั้นเป็นอำนาจของวุฒิสภาโดยแท้ อย่างไรก็ตาม การกระทำของวุฒิสภาดังนี้ มีผลให้เกิดความไม่แน่ใจว่ากระบวนการคัดเลือกผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุดนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ทั้งยังเกิดความไม่แน่ใจว่าการที่วุฒิสภามีมติไม่รับรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกไว้พิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบ นั้นเป็นการปฏิบัติหรือการดำเนินการที่ชอบหรือมิชอบในทางรัฐธรรมนูญ ผลจากการนี้ เมื่อกรณีเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง และเมื่อนายกรัฐมนตรีเห็นว่ากรณีนั้นมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเพราะวุฒิสภาได้ปฏิเสธที่จะใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของตน แต่ตัวนายกรัฐมนตรีไม่สามารถเสนอเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ เพราะตนเองในกรณีดังนี้มีได้อยู่ในฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกิดมีปัญหาคือความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่กับวุฒิสภา โดยอาศัยกลไกตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 นายกรัฐมนตรีจึงเสนอเรื่องไปยังประธานรัฐสภาให้พิจารณาเสนอคำร้องพร้อมความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งประธานรัฐสภาก็ได้เสนอคำร้องของตนไปยังศาลรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญก็มีคำวินิจฉัยในท้ายที่สุด ซึ่งยังผลให้วุฒิสภาต้องนำรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด มาพิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบตามอำนาจหน้าที่ของตน

(ข) กรณีที่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่เป็นได้ทั้งกรณีมีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่ 2 องค์กรขึ้นไป และกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีความสงสัยในอำนาจหน้าที่ของตน

กรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีความสงสัยในอำนาจหน้าที่ของตน ยังคงเป็นปัญหาในทางวิชาการว่าจะถือว่า เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กร

ตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็น ศาล ไม่สามารถที่จะตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้เป็นการทั่วไป แต่ผู้ที่สนับสนุนแนวคิดนี้ก็ให้เหตุผลว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้มีคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” และการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ขึ้นเป็นครั้งแรก จึงเป็นไปได้ที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ จะยังไม่เข้าใจอำนาจหน้าที่ของตนเอง จึงจำเป็นที่จะต้องมีการให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ แม้ว่าจะเป็นกรณีที่มีความสงสัยในอำนาจหน้าที่ของตนเอง

ตัวอย่าง คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ กรณีที่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ เป็นได้ทั้งกรณีมีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่ 2 องค์กรขึ้นไป และกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีความสงสัยในอำนาจหน้าที่ของตน

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 45/2542²⁷

โดยศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยว่า ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ซึ่งอาจเกิดจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่ง มีปัญหาขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอีกองค์กร หรือปัญหาเกี่ยวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งว่า มีอำนาจกระทำการเรื่องใดหรือไม่ ก็ได้

วิเคราะห์

เนื่องจาก มาตรา 266 ไม่ได้ระบุให้ชัดเจนว่า ลักษณะอย่างไรคือปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ จึงมีการตีความออกเป็น 2 แนวทาง คือ 1. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ที่จะต้องเป็นกรณีเฉพาะมีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่เท่านั้น 2. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่จะรวมทั้งกรณีที่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ และกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญมีความสงสัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติอย่างมาก เพราะหากต้องมีความขัดแย้งเท่านั้น ก็จะเป็นการทำให้กรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่สงสัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน ไม่สามารถเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การที่กำหนดให้ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญต้องเป็นกรณีเฉพาะความขัดแย้งนั้น ก็ดูจะฟุ้งขึ้น ด้วยเหตุผลดังนี้

ประการที่หนึ่ง ในการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นองค์กรตุลาการ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างคู่กรณี ซึ่งเป็นลักษณะที่เป็นสาระสำคัญ 1 ใน 4 ประการ ของความเป็นองค์กรตุลาการ ซึ่งองค์กรตุลาการจะใช้ข้อเท็จจริงที่มีลักษณะเกิดข้อพิพาทขึ้นแล้ว ดังนั้น ปัญหาที่จะขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นองค์กรตุลาการ ควรจะเป็นเรื่องที่มีข้อโต้แย้งหรือความขัดแย้ง

ประการที่สอง การที่กำหนดให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่ง ที่มีเพียงความสงสัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน ไม่น่าจะถูกต้อง เพราะจะทำให้องค์กรดังกล่าว มีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญทุกครั้งที่มีความสงสัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน ซึ่งจะทำให้การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จะเป็นการให้คำปรึกษาแก่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีใช้หน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

ประการที่สาม คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ยกร่างมาตรานี้ขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆตาม

²⁷ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 45/2542

รัฐธรรมนูญ นอกจากปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลอื่นแล้ว ที่อาจซ้ำซ้อนกัน จึงได้ยกวางขึ้น โดยมีข้อความว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญว่าซ้ำซ้อนกัน²⁸ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” แต่ในการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ได้เสนอให้มีการตัดคำว่า “ซ้ำซ้อนกัน” ออก เพราะนอกจากปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จะซ้ำซ้อนกันแล้ว อาจมีปัญหาว่า องค์กรต่างๆ อาจเถียงว่า ไม่ใช่อำนาจของตนด้วย อย่างไรก็ตาม จะเห็นว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ มีเจตนาที่จะเป็นการวินิจฉัยความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่ 2 องค์กรขึ้นไป เนื่องจากได้กล่าวไว้แล้วว่า เป็นปัญหาความซ้ำซ้อนกันของอำนาจหน้าที่หรือโต้แย้งอำนาจกันด้วย

ในส่วนของประเด็นที่ว่า หากเป็นกรณีที่มีความขัดแย้ง จำเป็นหรือไม่ ที่จะต้องเป็นกรณีเฉพาะที่มีความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่ 2 องค์กรขึ้นไป เท่านั้น หรือจะเป็นกรณีที่มีเพียงองค์กรใดองค์กรหนึ่ง เป็นเพียงองค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น ในประเด็นนี้ ผู้เขียนมีความเห็นดังนี้

ประการแรก การที่มาตรา 266 ไม่ได้ระบุให้ชัดเจนว่า ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่นั้น จะต้องเป็นปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น หรือจะเป็นปัญหาระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งกับองค์กรอื่นของรัฐ หรือกลุ่มบุคคล เนื่องจาก ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเอง ก็ไม่ได้ระบุให้ชัดเจนว่า ต้องเป็นกรณีที่มีความขัดแย้ง เพราะอาจเปิดช่องให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหาสงสัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน ซึ่งมีได้ขัดแย้งกับองค์กรใด เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงใช้ถ้อยคำในลักษณะที่เปิดกว้าง ไม่เฉพาะเจาะจง แต่ปัญหาที่ตามมาก็คือ หากมีกรณีที่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นความขัดแย้งกับองค์กรอื่นของรัฐ หรือกลุ่มบุคคล กรณีนี้จะอยู่ภายใต้การวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 266 หรือไม่ ซึ่งมีความเป็นไปได้ที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญจะมีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่กับองค์กรอื่นของรัฐ หรือกลุ่มบุคคล เช่น เคยมีกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีความขัดแย้งกับศาลแพ่ง (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2541)²⁹ ซึ่งก็แสดงให้เห็นว่าการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ตามมาตรา 266 นี้ รวมถึงกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่ง มีความขัดแย้งกับองค์กรอื่นของรัฐ หรือกลุ่มบุคคลด้วย

ประการที่สอง การที่มาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 ให้สิทธิประธานรัฐสภา สามารถเสนอเรื่องได้เอง หากเห็นว่ามี ความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ แสดงให้เห็นว่า การที่เปิดช่องให้ ประธานรัฐสภาสามารถเสนอเรื่องได้ หากมีความเห็นว่ามี ความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ที่เกิดขึ้น น่าจะเป็นเพราะรองรับกรณีที่มีความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับองค์กรอื่นของรัฐ หรือกลุ่มบุคคลด้วย เพราะหากมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับองค์กรอื่นของรัฐ หากองค์กร

²⁸ ชูติมา เหลืองอุทัยศิลป์, อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ, นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545 หน้า 122

²⁹ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2541

รัฐธรรมนูญไม่นำเรื่องขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญ องค์กรอื่นหรือกลุ่มบุคคล ก็ไม่สามารถเสนอเรื่องขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้น เป็นไปได้ว่า การบัญญัติให้ประธานรัฐสภา มีสิทธิเสนอเรื่องแทนได้ หากเห็นว่ามี ความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ จึงเป็นการรองรับ กรณีที่มีความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับองค์กรอื่นของรัฐ หรือกลุ่มบุคคล

4.1.2.3 ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญ

มาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้ ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ได้แก่

(1) องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหา

เมื่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ มาตรา 266 ได้ให้อำนาจองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหา สามารถส่งเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาได้เอง กล่าวคือ หากองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ทั้งกรณีที่มีความสงสัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ หรือมีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มี ปัญหา สามารถเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยได้เอง โดยจะให้ ประธานองค์กรนั้น เป็นผู้เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ

(2) ประธานรัฐสภา

(ก) ประธานรัฐสภาเสนอในฐานะประธานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มี ปัญหา

กรณีให้เห็นประธานรัฐสภาเสนอในฐานะประธานขององค์กรที่มีปัญหานั้น ก็เหมือนกับกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเอง แต่ในกรณีนี้เป็นกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหา คือ รัฐสภา ซึ่งประกอบไปด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ประธานรัฐสภาในฐานะ ประธานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นผู้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

(ข) ประธานรัฐสภาเสนอแทนองค์กรอื่นของรัฐ หรือกลุ่มบุคคล

มาตรา 266 ระบุว่า กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กร ต่างๆตามรัฐธรรมนูญ ให้ประธานรัฐสภา หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อ ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งบทบัญญัติมาตรา 266 ก็ไม่ได้ระบุชัดเจนว่า กรณีใดที่ประธานรัฐสภาจะเสนอได้ บ้าง แต่จากความเห็นของนักวิชาการและศาลรัฐธรรมนูญ สามารถอธิบายได้ ดังนี้

(1) ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องแทนองค์กรอื่นของรัฐ หรือกลุ่มบุคคลอื่น

ประธานรัฐสภา สามารถเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ หากมีองค์กรอื่นของรัฐ หรือกลุ่มบุคคล เห็นว่า การกระทำขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นปัญหา เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ หรือมีความขัดแย้งกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงส่งเรื่องไปที่ประธานรัฐสภา เพื่อให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย³⁰

³⁰ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และบรรเจิด สิงคะเนติ, รายงานการวิจัยเรื่องเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญไทย ตามมาตรา 264 และ มาตรา 266, กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2549.

(2) ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องเพราะเห็นเองว่า มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่

ประธานรัฐสภา สามารถเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ในกรณีที่ประธานรัฐสภา เห็นเองว่า เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ แม้ว่า องค์กรอื่นของรัฐ หรือกลุ่มบุคคล ไม่ได้เสนอเรื่องให้ประธานรัฐสภา เนื่องจากในความเป็นจริงแล้ว อาจมีกรณีที่ต้องคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ 2 องค์กร มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ แต่องค์กรตามรัฐธรรมนูญปฏิเสธที่จะทำหน้าที่ของตน เพราะอาจจะเห็นว่าไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ หรือไม่ต้องการนำปัญหาในเรื่องนั้นขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ประธานรัฐสภาจึงควรมีสติเป็นผู้ที่สามารถเสนอเรื่องปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเองได้ หากเห็นว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่เกิดขึ้น

วิเคราะห์

การให้ประธานรัฐสภา สามารถเสนอเรื่องแทนองค์กรอื่น และสามารถเสนอเรื่องเองนั้น มีความเห็นโต้แย้งว่า ไม่เหมาะสมเพราะจะเป็นการทำให้ประธานรัฐสภา เป็นเครื่องมือทางการเมือง เนื่องจาก จะทำให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้ามามีบทบาทเป็นที่ปรึกษาทางกฎหมาย และเป็นช่องทางให้องค์กรที่ต้องใช้อำนาจปฏิเสธการใช้อำนาจ โดยผลักการจะไปที่ศาลรัฐธรรมนูญ เพราะหากองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ปฏิเสธว่ากรณีดังกล่าว ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน ซึ่งจะทำให้ไม่มีการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรทั้งสองโดยศาลรัฐธรรมนูญ การที่ระบุให้ประธานรัฐสภาสามารถเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญได้นั้น ก็จะเป็นการแก้ปัญหาที่ไม่มืองค์กรใด ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ แต่การที่สององค์กรนั้น ปฏิเสธไม่ได้ว่าตนเองไม่มีอำนาจในเรื่องนั้น แปลว่ายังไม่มืองค์กรใดเลยก้าวล่วงเข้าไปในอำนาจของอีกองค์กรหนึ่ง จึงไม่ถือว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่เกิดขึ้น

แต่ผู้เขียนเห็นว่า หากความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ หมายความว่า รวมถึง กรณีที่ต้องคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญของค์หนึ่ง มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรอื่นของรัฐ หรือกลุ่มบุคคล การที่ให้สิทธิประธานรัฐสภา มีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย หากประธานรัฐสภาเห็นว่ามีปัญหาเช่นนั้น ทั้งนี้เพื่อป้องกันการอ้างเหตุว่าตนไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว ก็เป็นสิ่งที่เหมาะสมแล้ว เนื่องจาก องค์กรอื่นของรัฐ หรือกลุ่มบุคคล ไม่สามารถเสนอเรื่องได้

กรณีข้างต้น มิได้หมายความว่า ประธานรัฐสภาจำต้องส่งเรื่องดังกล่าวไปยังศาลรัฐธรรมนูญทุกครั้งไป แท้จริงแล้วตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 266 ประธานรัฐสภาย่อมมีดุลยพินิจที่จะพิจารณาว่า เรื่องที่องค์กรของรัฐองค์กรหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเสนอมานั้น เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากประธานรัฐสภาเห็นว่ากรณียังไม่มปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ แม้องค์กรของรัฐองค์กรอื่น หรือบุคคลอื่น จะเห็นว่า มี ประธานรัฐสภาที่มีอำนาจที่จะไม่ส่งเรื่องดังกล่าวมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย แม้ประธานรัฐสภาจะใช้ดุลพินิจส่งเรื่องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญ ก็มีได้ผูกพันศาลรัฐธรรมนูญให้ต้องรับเรื่องไว้พิจารณา

ตารางแสดงหลักเกณฑ์ที่เป็นองค์ประกอบของเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญกรณีการวินิจฉัยชี้ขาด
ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

หัวข้อ	รายละเอียด
1. องค์กรที่อยู่ภายใต้การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ	1. สภาผู้แทนราษฎร 2. วุฒิสภา 3. รัฐสภา 4. คณะรัฐมนตรี 5. ศาลรัฐธรรมนูญ 6. คณะกรรมการการเลือกตั้ง 7. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ 8. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา 9. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน 10. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน 11. ศาลยุติธรรม 12. ศาลปกครอง 13. ศาลทหาร
2. ลักษณะปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่	1. กรณีมีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ 2. กรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรใดองค์กรหนึ่งมีความสงสัยในอำนาจหน้าที่ของตน
3. ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ	1. ประธานรัฐสภา 1.1 ประธานรัฐสภาเสนอในฐานะประธานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหา 1.2 ประธานรัฐสภาเสนอแทนองค์กรอื่นของรัฐหรือกลุ่มบุคคลอื่น 2. องค์กรตามรัฐธรรมนูญ
4. การวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับศาล	ศาลรัฐธรรมนูญสามารถวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับศาล
5. กรณีความขัดแย้งกับองค์กรอื่นหรือกลุ่มบุคคล	ศาลรัฐธรรมนูญสามารถวินิจฉัยความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรรัฐธรรมนูญกับองค์กรอื่นหรือกลุ่มบุคคล

4.2 เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญกรณีการวินิจฉัยชี้ขาดความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติมาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้แก้ไขความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตลอดจนปัญหาจากบทบัญญัติมาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยปรากฏในมาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังนี้

“กรณีที่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรีหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีใช้ศาล ตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป ให้ประธานรัฐสภา นายกรัฐมนตรีหรือองค์กรนั้น เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ³¹” โดยในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจะได้อธิบายถึงความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก่อน แล้วจึงขออธิบายองค์ประกอบและเงื่อนไขของเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญกรณีการวินิจฉัยชี้ขาดความขัดแย้งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติมาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช เพื่อจะได้ทราบถึงองค์ประกอบและเงื่อนไขของเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญกรณีการวินิจฉัยชี้ขาดความขัดแย้งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติ มาตรา 214 ว่าเป็นอย่างไร และมีความแตกต่างจากบทบัญญัติ มาตรา 266 ของรัฐธรรมนูญแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อย่างไร เพื่อจะได้ทราบว่าบทบัญญัติมาตรา 214 เป็นอย่างไร และยังมีข้อบกพร่องหรือปัญหาอย่างไร และจะได้นำไปเปรียบเทียบกับบทบัญญัติมาตรา 266 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต่อไป โดยจะแบ่งหัวข้อศึกษาออกเป็น 4.2.1 ความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 4.2.2 หลักเกณฑ์ที่เป็นองค์ประกอบของเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญกรณีการวินิจฉัยความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังนี้

4.2.1 ความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ในตอนร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ได้พยายามที่จะแก้ไขปัญหาการไม่มีคำนิยามหรือความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังนั้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงมีบทบัญญัติกำหนดรายชื่อขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจน เพื่อแก้ปัญหาคความไม่ชัดเจนของคำว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการไม่มีการให้คำนิยามหรือความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดรายชื่อขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้ ในหมวดที่ 11 จำนวน 7 องค์กร โดยแบ่งเป็น 1 องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และ 2 องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ดังนี้³²

³¹ มาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

³² หมวดที่ 11 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ส่วนที่ 1 องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

- (1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง
- (2) ผู้ตรวจการแผ่นดิน
- (3) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- (4) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ส่วนที่ 2 องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ

- (1) องค์กรอัยการ
- (2) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- (3) สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

โดยจะขอล่าวถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามที่ระบุในหมวด

11 พอสั่งเขป ดังนี้

คณะกรรมการการเลือกตั้ง

สำหรับคณะกรรมการการเลือกตั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น ได้บัญญัติไว้ในหมวด 11 ว่าด้วยเรื่ององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่ 1 องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หลักการยังคงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดให้มีองค์กรที่มีความเป็นอิสระ และมีความเป็นกลางทางการเมือง ทำหน้าที่ควบคุม จัดการ และตรวจสอบการเลือกตั้งทุกระดับ รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม³³ โดยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

มาตรา 235 ประกอบกับมาตรา 236 กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งหรือการสรรหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวสำเร็จลุล่วงไปด้วยความสุจริต และเที่ยงธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจออกประกาศ กำหนดระเบียบกำหนดการทั้งหลายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง กำหนดมาตรการและควบคุมการบริจาคนเงินให้พรรคการเมือง มีคำสั่งให้ข้าราชการหรือหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ปฏิบัติการอันจำเป็นต่อการเลือกตั้ง สืบสวน สอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายอันเกี่ยวกับการเลือกตั้ง สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ ประกาศผลการเลือกตั้ง ผลการสรรหาและผลการออกเสียงประชามติ รวมถึงการดำเนินการอื่นใดตามที่กฎหมายบัญญัติ

นอกจากนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งยังมีอำนาจในการตรวจสอบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยวิธีการสรรหา มาตรา 240 ได้ให้อำนาจในการสืบสวนได้ในกรณีที่ผู้คัดค้านว่าการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาไม่ถูกต้อง หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้วินิจฉัยสั่งการแล้ว ก็ให้เสนอต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัยต่อไป

ผู้ตรวจการแผ่นดิน

³³ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, องค์กรตามรัฐธรรมนูญ 2550, กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2551, หน้า 13.

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ในหมวด 11 องค์การตามรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ 1 องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ หลักการยังคงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) แต่เปลี่ยนจากเดิมที่ใช้ชื่อว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” มาเป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” ตัดคำว่าของรัฐสภาออก เนื่องจากอำนาจหน้าที่ที่เปลี่ยนไป โดยมีหน้าที่ตรวจจริยธรรมของนักการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย ทำให้ไม่เหมาะสมในการเป็นองค์กรของรัฐสภาอีกต่อไป เนื่องจากต้องตรวจสอบสมาชิกรัฐสภา จึงเปลี่ยนชื่อให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ใหม่³⁴ โดยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

มาตรา 244 กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ หรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ องค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม หรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เป็นธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้เพิ่มอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย

นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีอำนาจในการติดตามประเมินผลจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เห็นว่าจำเป็น รวมทั้งรายงานผลการตรวจสอบและการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทุกปี

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเรื่อง ป.ป.ช. ไว้ในหมวด 11 องค์การตามรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ 1 องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีการปรับปรุงจากเดิม เช่น ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระ และยังกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาที่เป็นกลาง กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการสรรหาให้สูง เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และถูกแทรกแซงทางการเมืองได้ยาก

มาตรา 250 กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวน และสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นเกี่ยวกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเกี่ยวกับความร้ายแรงผิดปกติของเจ้าหน้าที่ในระดับสูงของรัฐ รวมถึงตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น โดยต้องรายงานผลการตรวจสอบพร้อมทั้งข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทุกปี และนำรายงานดังกล่าวเผยแพร่ต่อไป

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการใหม่ในเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คือ การตรวจสอบการกระทำทุจริต ซึ่งอาจกระทบสิทธิของผู้ถูกตรวจสอบได้มาก จึงต้องมี

³⁴ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, องค์การตามรัฐธรรมนูญ 2550, หน้า 19.

กลไกการควบคุมตรวจสอบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอีกชั้นหนึ่ง ดังที่มีกำหนดไว้ในมาตรา 248-249 ดังนี้

(1) การถอดถอนกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่มีอยู่ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภาว่า กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดกระทำการขาดความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ที่เป็นที่เสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรง เพื่อให้วุฒิสภามีมติให้พ้นจากตำแหน่งได้

(2) การดำเนินคดีอาญาต่อกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่า กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดรั่วรอยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการได้³⁵

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในหมวด 11 องค์การตามรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ 1 องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ

มาตรา 253 กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ให้คำปรึกษา แนะนำ และเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน และมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังที่เป็นอิสระ เพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยการดำเนินการที่เกี่ยวกับวินัยทางการเงิน การคลัง และงบประมาณ และให้คดีที่พิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยทางการเงิน และการคลังในเรื่องดังกล่าวเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง

องค์กรอัยการ³⁶

เพื่อเพิ่มหลักประกันความเป็นอิสระขององค์กรอัยการ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้องค์กรอัยการ ซึ่งมีทั้งอำนาจในการฟ้องคดีแทนรัฐ และอำนาจในการฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐ สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้อำนาจครอบงำของฝ่ายบริหารได้โดยง่าย มาตรา 255 ของรัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่ 2 องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ มีหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานต่าง ๆ และการแต่งตั้งอัยการสูงสุดนั้น ประธานวุฒิสภาเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27-28.

³⁶ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, องค์กรตามรัฐธรรมนูญ 2550, หน้า 34-39.

เมื่อองค์กรอัยการมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 255 วรรคหก กำหนดให้พนักงานอัยการย่อมต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการอัยการ หรือกระทำกิจการใดอันเป็นการกระทบกระเทือนถึงการปฏิบัติหน้าที่ หรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งตำแหน่งหน้าที่ราชการ และต้องไม่เป็นกรรมการ ผู้จัดการ หรือที่ปรึกษา กฎหมาย หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในทางหุ้นส่วนบริษัท โดยมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ดังนี้

- (1) การอำนวยความสะดวกในคดีอาญา เช่น ยื่นฟ้องคดีอาญาต่อศาล เป็นต้น
- (2) การรักษาผลประโยชน์ของรัฐ เช่น ให้คำปรึกษาในด้านกฎหมายแก่ส่วนราชการ หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ดำเนินอรรถคดีแทนรัฐ หน่วยงานของรัฐ เป็นต้น
- (3) การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน เช่น ยื่นคำร้องขอให้ศาลปล่อยบุคคลที่ถูกคุมขังโดยไม่ชอบหรือถูกจำคุกผิดกับคำพิพากษาของศาล เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น
- (4) การร่วมมือระหว่างประเทศในคดีอาญา
- (5) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเรื่องคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ในหมวด 11 องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ 2 องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ หลักการยังคงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) แต่ได้ลดจำนวนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จาก 13 คน เหลือ 7 คน และกำหนดให้มีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระเช่นเดียวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ พร้อมทั้งเพิ่มอำนาจหน้าที่มากขึ้นดังบัญญัติไว้ในมาตรา 257 (2) (3) และ (4) โดยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- (1) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคล หรือหน่วยงานที่กระทำ หรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการในกรณีที่ไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป
- (2) เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีให้เห็นชอบตามที่มีผู้ร้องเรียนว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ
- (3) เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง ในกรณีให้เห็นชอบตามที่มีผู้ร้องเรียนว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

(4) ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย เมื่อได้รับการร้องขอจากผู้เสียหาย และเป็นกรณีให้เห็นสมควรเพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

(5) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายและกฎ ต่อรัฐสภา หรือคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(6) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

(7) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรการ เอกชน และองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

(8) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน ภายในประเทศ และเสนอต่อรัฐสภา

(9) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็น องค์กรให้คำปรึกษาด้านเศรษฐกิจและสังคมแก่รัฐบาลอย่างมีประสิทธิภาพ และมีการดำเนินงานอย่าง มีอิสระและโปร่งใส ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วนในกระบวนการกำหนดนโยบาย และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ในเรื่องเศรษฐกิจและสังคมให้แก่ ประชาชน สะท้อนปัญหาเศรษฐกิจและสังคมในมิติต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่แนวทางการแก้ไขอย่างเป็น รูปธรรม และมุ่งส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการปฏิรูปการเมืองและพัฒนาประชาธิปไตยให้ยั่งยืนต่อไป ในอนาคต³⁷ โดยมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พุทธศักราช 2543 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2549 ดังนี้

(1) ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับ เศรษฐกิจและสังคม

(2) ให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือแผนอื่น ตามที่กฎหมายกำหนดภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

(3) ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจและ สังคม

วิเคราะห์

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พยายามที่จะแก้ไข ปัญหาการไม่มีนิยามหรือความหมายของคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยการกำหนดรายชื่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้ในหมวดที่ 11 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ผู้เขียนเห็นว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมุ่งเน้นการ แก้ปัญหาเรื่องความไม่ชัดเจนอย่างเดียว โดยแก้ปัญหาด้วยการระบุชื่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญให้ ชัดเจนไว้ในหมวดที่ 11 โดยไม่ได้คำนึงว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้นั้น เมื่อพิจารณาจาก เกณฑ์ความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประกอบกับทฤษฎี ทางกฎหมายมหาชนแล้ว องค์กรดังกล่าว มีความเหมาะสมที่จะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่ง

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 50-52.

ผู้เขียนเห็นว่า องค์กรรัฐธรรมนูญตามที่ระบุไว้ในหมวดที่ 11 หลายองค์กรไม่มีลักษณะเหมาะสมที่จะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในเรื่องนี้ ผู้เขียนขออธิบาย โดยใช้หลักเกณฑ์ความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประกอบกับทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ประกอบการอธิบาย ดังนี้

1. การพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยหลักเกณฑ์ความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

จากที่ได้กล่าวมา จะเห็นว่าเกณฑ์ความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น มี 2 แนวทาง ได้แก่ เกณฑ์ตามรูปแบบ ที่ไม่ได้พิจารณาลักษณะการใช้อำนาจและความเป็นอิสระขององค์กร หากองค์กรนั้นถูกจัดตั้งขึ้นโดยตรง โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ ก็จัดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะแตกต่างจากเกณฑ์ตามเนื้อหา ที่มุ่งจะดูลักษณะการใช้อำนาจ โดยองค์กรที่จะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้นั้น จะต้องมีการใช้อำนาจสูงสุดของรัฐ หรืออำนาจอธิปไตย ในการกำหนดทิศทางของรัฐ และต้องมีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร

ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้ว หากมองตามรูปแบบ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามที่ระบุไว้ในหมวดที่ 11 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 องค์กรที่จัดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แต่องค์กรอัยการ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นั้น ไม่ได้ถือว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากไม่ได้ก่อตั้งขึ้นโดยตรง และไม่ได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง โดยบทบัญญัติขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะองค์กรอัยการถูกจัดตั้งขึ้น และมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ โดยพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 ยกเลิกโดยพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ไม่ได้มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้โดยตรง แต่ถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม

หากพิจารณาจากเกณฑ์ความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามเนื้อหา ซึ่งนอกจากองค์กรนั้น จะต้องถูกจัดตั้งและมีอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรงแล้ว จะต้องดูลักษณะการใช้อำนาจ ที่จะต้องมีลักษณะการใช้อำนาจอธิปไตย ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ และต้องมีความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร ซึ่งองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ระบุไว้ในหมวดที่ 11 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่จัดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น ผู้เขียนเห็นว่า หากจะพิจารณาตามเกณฑ์ความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี อย่างเคร่งครัดนั้น จะต้องไม่มีองค์กรใด ที่ระบุไว้ในหมวดที่ 11 เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเลย เพราะทุกองค์กร ไม่ได้เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย และไม่ได้เป็นองค์กรสูงสุดของรัฐ เพราะแม้ว่าบางองค์กรจะถูกก่อตั้งขึ้นและมีอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง แต่องค์กรเหล่านั้นก็ไม่ได้ใช้อำนาจอธิปไตย ในการกำหนดทิศทางของรัฐ และไม่ได้มีลักษณะเป็นองค์กรสูงสุด

2. หากพิจารณาจากทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน

จะเห็นว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เกิดขึ้นจากแนวความคิดการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เนื่องจากมีความจำเป็นที่จะต้องให้มีองค์กรที่มีประสิทธิภาพ ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจ โดยมีลักษณะสำคัญคือ ความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร ดังนั้น องค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงต้องเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ จะต้องมียุทธศาสตร์ที่ให้คุณให้โทษได้ มิใช่เป็นการให้คำปรึกษาเท่านั้น ซึ่งหากพิจารณาจากแนวความคิดจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้ว องค์กรที่ระบุไว้ในหมวดที่ 11 ที่จัดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ส่วนองค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินั้น ไม่จัดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจาก องค์กรอัยการ ไม่ได้เป็นองค์กรที่มีขึ้นเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ แต่มีหน้าที่เป็นผู้ดำเนินคดีแทนรัฐ ทั้งคดีอาญา คดีแพ่ง และคดีปกครอง และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก็ไม่ได้มีขึ้นเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ แต่เป็นเพียงองค์กรที่ให้คำปรึกษาเท่านั้น ในส่วนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ยังมีความสงสัยว่า โดยลักษณะอำนาจหน้าที่และการใช้อำนาจแล้ว มีลักษณะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ แม้ว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีหน้าที่เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง ในกรณี queเห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย แต่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีหน้าที่หลักในการตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือไม่ เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี ซึ่งหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น เป็นการตรวจสอบการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของบุคคลและทุกหน่วยงาน ไม่ได้มุ่งเน้นที่หน่วยงานของรัฐเพียงอย่างเดียว จึงยังเป็นข้อถกเถียงว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยลักษณะการใช้อำนาจหน้าที่ มีลักษณะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริงหรือไม่

อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรายชื่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้ในหมวดที่ 11 แล้ว ดังนั้น องค์กรเหล่านี้ก็ถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ตารางเปรียบเทียบลักษณะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญระหว่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

หัวข้อ	องค์กรตามรัฐธรรมนูญรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	องค์กรตามรัฐธรรมนูญรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
1. หลักเกณฑ์และความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ	เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ	เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ
2. รายชื่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญ	<ol style="list-style-type: none"> 1.สภาผู้แทนราษฎร 2.วุฒิสภา 3.รัฐสภา 4.คณะรัฐมนตรี 5.ศาลรัฐธรรมนูญ 6.คณะกรรมการการเลือกตั้ง 7.คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ 8.ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา 9.คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน 10.คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน 11.ศาลยุติธรรม 12.ศาลปกครอง 13.ศาลทหาร 	<ol style="list-style-type: none"> 1.คณะกรรมการการเลือกตั้ง 2.ผู้ตรวจการแผ่นดิน 3.คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ 4.คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน 5.องค์กรอัยการ 6.คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน 7.สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
3. ที่มาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ	มาจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ	หมวด 11 มาตรา 229-258

4.2.2 หลักเกณฑ์ที่เป็นองค์ประกอบของเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญกรณีการวินิจฉัยความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

การวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากถ้อยคำของบทบัญญัติมาตรา 266 ยังไม่ชัดเจน ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้แก้ไขให้มีความชัดเจนขึ้น ดังที่ปรากฏในมาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ว่า “กรณีที่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรีหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีใช้ศาล ตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป ให้ประธานรัฐสภา นายกรัฐมนตรีหรือองค์กรนั้น เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ” แต่การแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยมุ่งให้เกิดความชัดเจนอย่างเดียว อาจไม่ถูกต้องนัก เพราะอาจทำให้เกิดความไม่เหมาะสมและกระทบกับทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน

ดังนั้น ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงหลักเกณฑ์ที่เป็นองค์ประกอบที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพื่อให้ทราบว่าเป็นอย่างไร พร้อมทั้งจะได้วิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติมาตรา 214 ด้วย เพื่อจะได้ทราบถึงสภาพปัญหาและความเหมาะสมของมาตรา 214 เพื่อนำไปเปรียบเทียบกับบทบัญญัติมาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต่อไป ดังนี้

4.2.2.1 ต้องเป็นกรณีที่มีความขัดแย้งเกิดขึ้นจริง

เนื่องจาก มาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เกิดจากความพยายามที่จะแก้ไขปัญหที่เกิดจากบทบัญญัติ มาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ไม่มีความชัดเจน เนื่องจากไม่มีการให้ความหมายหรือคำนิยามของคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” และ “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่” ดังนั้น ในส่วนของปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ มาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้แก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยทำให้มีความชัดเจนขึ้น โดยกำหนดว่า กรณีที่อยู่ภายใต้ศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องเป็นเฉพาะ กรณีที่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ซึ่งหมายความว่า จะต้องมีความขัดแย้งเกิดขึ้นแล้วเท่านั้น ซึ่งลักษณะของความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ มีดังนี้

(1) กรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่ง ได้กระทำการโดยเข้าไปล่วงล้ำหรือขัดกับอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอีกองค์กรหนึ่ง หรือ

(2) องค์กรตามรัฐธรรมนูญ 2 องค์กร ต่างอ้างว่าตนมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งในอีกลักษณะหนึ่ง หรือ

(3) องค์กรตามรัฐธรรมนูญ 2 องค์กรต่างอ้างว่าตนไม่มีอำนาจในเรื่องนั้นๆ

ซึ่งการที่ระบุให้ต้องเป็นกรณีเฉพาะที่มีความขัดแย้งเกิดขึ้นจริงเท่านั้น จะส่งผลให้ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ที่จะอยู่ภายใต้การวินิจฉัยขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จะต้องไม่ใช่กรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรใดองค์กรหนึ่ง มีความสงสัยว่า ตนมีอำนาจหรือไม่

(ในขณะที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 องค์การตามรัฐธรรมนูญเพียงองค์เดียวสามารถเสนอปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ พร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยได้)³⁸

ตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ กรณีการที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์หนึ่งมีความสงสัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนเอง

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 40/2550 ประธานรัฐสภาส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย อาศัยอำนาจตามมาตรา 214 ว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการเงินขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 140 ประกอบมาตรา 142 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า เนื่องจากที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ ไม่ได้พิจารณาว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด เป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการเงิน ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของที่ประชุมร่วม จึงยังไม่มีการใช้อำนาจ ซึ่งถือว่ายังไม่มีปัญหาขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภากับองค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 63/2547 การที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เสนอเรื่องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 (6) มาตรา 302 วรรคสาม ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 5 และมาตรา 107 ออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2547 หรือไม่นั้น กรณีตามคำร้องดังกล่าวยังไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการออกระเบียบ ฯ และไม่ได้มีปัญหาค้นเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวแต่อย่างใด กรณีจึงมีลักษณะเป็นการหารือ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจที่จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยให้ได้ เพราะไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 (มาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 33/2546 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการจัดการโทรคมนาคมแห่งชาติ ที่ยื่นต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้สาธารณชนทราบตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 มาตรา 18 วรรคสอง หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญว่ามีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือไม่เพียงใด ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 นั้น หมายความว่า จะต้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและต้องเป็นปัญหาที่

³⁸ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ . เอกสารคำสอนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง ชุดที่ 5.

เกิดขึ้นแล้วจริงๆ เท่านั้น แต่ตามคำร้องเป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. สงสัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการเปิดเผยบัญชีและเอกสารประกอบของกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติ องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 มาตรา 18 วรรคสอง ประกอบกับกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ตามกฎหมายดังกล่าวก็ยังไม่ มี ปัญหาจึงยังไม่เกิดขึ้นจริง จึงไม่เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณา วินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ได้

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 33/2543 การที่คณะรัฐมนตรีเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 ว่า “บทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 วรรคสอง มีความหมายว่าอย่างไรนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการขอให้แปลความหมายของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีลักษณะเป็นการหารือ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจที่จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยให้ได้ เพราะไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 7/2542 ตามคำร้องที่คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 วรรคสาม และมาตรา 105 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 10 มาตรา 80 และมาตรา 81 ว่าความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งถูกต้องหรือไม่ มิใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 แต่เป็นการหารือขอความเห็นในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยให้ได้

วิเคราะห์

การที่มาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ระบุให้ชัดเจนว่า กรณีใดเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ โดยระบุว่า ต้องมีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ซึ่งหมายความว่า กรณีที่จะเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ตามมาตรา 214 จะต้องเป็นกรณีที่มีความขัดแย้งเกิดขึ้นจริงเท่านั้น ดังนั้น กรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่ง มีความสงสัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน ไม่ถือเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ เพราะไม่ใช่กรณีที่มีความขัดแย้ง จึงไม่อยู่ภายใต้การวินิจฉัยความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ตามมาตรา 214 ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า

ประการแรก ประการที่หนึ่ง ในการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นองค์กรตุลาการ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างคู่กรณี ดังนั้น ปัญหาที่จะขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นองค์กรตุลาการ ควรจะเป็นเรื่องที่มีข้อโต้แย้งหรือความขัดแย้ง

ประการที่สอง การที่กำหนดให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่ง ที่มีเพียงความสงสัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน ไม่น่าจะถูกต้อง เพราะจะทำให้องค์กรดังกล่าว มีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญทุกครั้งที่มีความสงสัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน ซึ่งจะทำให้การ

วินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จะเป็นการให้คำปรึกษาแก่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีใช้หน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่น่าคิดก็คือ หากองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีความสงสัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน ศาลรัฐธรรมนูญจะสามารถรับปัญหานั้นไว้พิจารณาได้ในกรณีใดบ้าง เพราะการที่จะให้องค์กรอื่นเป็นผู้ตีความปัญหาความสงสัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นการตีความบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ อาจจะไม่เหมาะสม

4.2.2.2 ความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ต้องเป็นเรื่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ³⁹

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ปรากฏในมาตรา 214 ต้องเป็นการขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ และอำนาจหน้าที่เหล่านั้นต้องเป็นอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติหรือกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น ดังนั้น หากเป็นความขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติพระราชกำหนด หรือประกาศคณะปฏิวัติ ที่มีลำดับศักดิ์เทียบเท่ากับพระราชบัญญัติ จะส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา 214 ไม่ได้

ตัวอย่าง กรณีความขัดแย้งต้องเป็นเรื่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2549 คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ในกรณีที่ศาลปกครองกลางรับฟ้องคดีไว้พิจารณาและมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งที่สั่งให้นาง ว. พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเปิดเผยข้อมูลข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการกระทำความผิดของนาง ว. ขณะดำรงตำแหน่งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้เป็นเหตุผลในการออกคำสั่งให้นาง ว. พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ขอด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการแต่งตั้งและการให้นาง ว. พ้นจากความเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดอันเป็นการใช้อำนาจตามที่กฎหมาย คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 บัญญัติไว้ ซึ่งเป็นเรื่องของการบริหารจัดการภายในองค์กรของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงไม่ใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ส่วนกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งปฏิเสธ ไม่ยอมปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอันมีสาเหตุต่อเนื่องมาจากการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งออกคำสั่งให้นาง ว. พ้นจากความเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 50-52.

คณะกรรมการการเลือกตั้งเช่นเดียวกับกรณีการออกคำสั่งตามคำร้องในส่วนที่หนึ่งดังที่ได้วินิจฉัยไว้แล้ว จึงมิใช่เหตุจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่อย่างใด

คำร้องทั้งสองกรณีจึงไม่ใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจรับคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้พิจารณาวินิจฉัยให้ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 29/2548 คณะรัฐมนตรีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกับวุฒิสภาและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาตามคำร้องทั้งสองกรณีเป็นปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งตามข้อเสนอของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้มีขึ้นและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงเป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหาร ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มิใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้นแม้คณะรัฐมนตรีจะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่การที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยกับเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แต่งตั้งบุคคล หรือคณะบุคคลตามที่พระราชบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจไว้ เพื่อมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าว คณะรัฐมนตรีไม่ได้ใช้อำนาจในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง จึงไม่ใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266

วิเคราะห์

การที่กำหนดให้อำนาจที่อยู่ภายใต้การวินิจฉัยความขัดแย้งเกี่ยวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ต้องเป็นอำนาจตามที่บัญญัติไว้โดยตรงโดยรัฐธรรมนูญนั้น ผู้เขียนเห็นว่ามีความเหมาะสม เนื่องจาก

ประการแรก ศาลรัฐธรรมนูญ ควรจะจำกัดอำนาจในการวินิจฉัย เพราะศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีอำนาจจำกัด (Competence d' attribution) จึงไม่ควรที่จะไปวินิจฉัยการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของกฎหมายอื่นๆ หากไม่มีรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดอำนาจไว้⁴⁰

⁴⁰ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และบรรเจิด สิงคะเนติ, รายงานการวิจัยเรื่องเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญไทย ตามมาตรา 264 และมาตรา 266 กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2549, หน้า 131

ประการที่สอง หากให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น จะทำให้มีปัญหาคัดแย้งขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญมาก ซึ่งเป็นการสร้างภาระให้กับศาลรัฐธรรมนูญ

4.2.2.3 ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นต้องเป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ไม่ใช่ศาลตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป

จากถ้อยคำของบทบัญญัติมาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดว่า “กรณีที่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรีหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ไม่ใช่ศาล ตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป ให้ประธานรัฐสภานายกรัฐมนตรีหรือองค์กรนั้น เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ” แสดงให้เห็นว่า องค์กรที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ กรณีวินิจฉัยความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ได้แก่

- (1) องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามที่ระบุไว้ในหมวดที่ 11
- (2) รัฐสภา
- (3) คณะรัฐมนตรี

และเมื่อพิจารณาถ้อยคำของบทบัญญัติมาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้วจะเห็นว่า

(1) ความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ตามมาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ต้องเป็นกรณีเฉพาะความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่ 2 องค์กรขึ้นไปเท่านั้น

(2) ความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับศาล จะไม่รวมอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 214

(3) ความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับองค์กรอื่นของรัฐ หรือกลุ่มบุคคล จะไม่รวมอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 214 จะเห็นว่า กรณีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 214 จะต้องเป็นกรณีเฉพาะที่มีความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น ซึ่งหากองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีความขัดแย้งกับศาล องค์กรอื่นของรัฐ หรือกลุ่มบุคคล จะไม่อยู่ภายใต้การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญภายใต้มาตรา 214 ซึ่งอาจเกิดกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญมีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่กับศาล องค์กรอื่นของรัฐ หรือกลุ่มบุคคลได้

ตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ กรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญมีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล องค์กรอื่นของรัฐ หรือกลุ่มบุคคล

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2541⁴¹ เรื่องศาลแพ่งมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่กับคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยคำสั่งของศาลแพ่งห้ามประธานกรรมการการเลือกตั้ง จดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองตามหมายห้ามชั่วคราวของศาลแพ่ง ไม่มีผลผูกพันกับการปฏิบัติหน้าที่ของประธานกรรมการการเลือกตั้ง ในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 145 (3) คือ

⁴¹ คำวินิจฉัยที่ 3/2541

สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย มาตรา 144 วรรคสอง ซึ่งกำหนดว่า “ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียง ประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นนาย ทะเบียนพรรคการเมือง” จึงมีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยว่า การที่ศาลแพ่งมีคำสั่งห้ามประธานกรรมการ การเลือกตั้ง ในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง จดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการเป็นกรรมการบริหาร พรรคประชากรไทย ของนายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ รวม 12 คน ตามหมายชั่วคราวของศาลแพ่ง จะมีผลผูกพันต่อการปฏิบัติหน้าที่ของประธานกรรมการการเลือกตั้ง ในฐานะนายทะเบียนพรรค การการเมืองหรือไม่

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2541 กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้ พิจารณานั้น จะต้องเป็นกรณีที่มีข้อโต้แย้ง เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยฝ่าย ใดฝ่ายหนึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญก็ได้ ไม่จำเป็นต้องเป็นกรณีทั้ง 2 ฝ่ายเป็นองค์กรตาม รัฐธรรมนูญ

วิเคราะห์

จากการที่มาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดว่า กรณีที่จะอยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยความขัดแย้ง เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ใดนั้น จะต้องเป็นกรณีเฉพาะที่มีความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่ 2 องค์กรขึ้นไป เท่านั้น ทำให้เกิดผลที่ตามมาซึ่งเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ และขัดกับทฤษฎีทาง กฎหมายมหาชน ดังนี้

(1) กรณีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตาม รัฐธรรมนูญกับศาล จะไม่รวมอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 214 ทำให้เกิด ปัญหาว่า ปัญหาหรือข้อพิพาทเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับศาล จะอยู่ ภายใต้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรใด ซึ่งหากเป็นกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญมีความขัดแย้งกับศาล ยุติธรรม กรณีดังกล่าวเป็นอำนาจของศาลยุติธรรมที่มีเขตอำนาจทั่วไป แต่ในกรณีของศาลอื่น องค์กร ใดจะเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งจะต่างจากกรณีที่ศาลมีความขัดแย้งระหว่างกันเอง ซึ่งจะอยู่ภายใต้การ วินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า เมื่อเป็น ความขัดแย้งที่มีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แม้ว่าอีกฝ่าย จะไม่ได้เป็นองค์กรตาม รัฐธรรมนูญ ก็น่าจะเป็นความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้ว ไม่ จำเป็นที่จะต้องเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฝ่าย และควรจะให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาล รัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยชี้ขาด เพราะเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวพันกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตาม รัฐธรรมนูญ ซึ่งบางเรื่องอาจมีลักษณะเป็นข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ

(2) กรณีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตาม รัฐธรรมนูญกับองค์กรอื่นของรัฐ หรือกลุ่มบุคคล จะไม่รวมอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 214 ทำให้เกิดปัญหาว่า หากมีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตาม รัฐธรรมนูญ กับองค์กรอื่นของรัฐ หรือกลุ่มบุคคล องค์กรใดจะเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด เพราะกรณี ดังกล่าว ก็เคยเกิดขึ้น ซึ่งแม้ว่าอีกฝ่าย จะไม่ได้เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ก็น่าจะเป็นความ

ขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้ว ไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฝ่าย และควรจะให้เป็นการอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยชี้ขาด เพราะเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งบางเรื่องอาจมีลักษณะเป็นข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ

(3) ปัญหาที่เกิดจากการกำหนดให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเทียบเท่ารัฐสภา และคณะรัฐมนตรี

จากการที่มาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดว่า หากมีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป ให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดนั้น ทำให้เข้าใจได้ว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนาที่จัดระดับให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ระบุไว้ในหมวดที่ 11 มีฐานะเทียบเท่ากับรัฐสภา และคณะรัฐมนตรี ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ไม่ถูกต้อง เนื่องจากเหตุผลที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่ 1. องค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งบัญญัติไว้ในหมวดที่ 11 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บางองค์กรไม่มีลักษณะการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง 2. การจัดให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นที่มี รัฐสภา คณะรัฐมนตรี มีฐานะเทียบเท่ากับรัฐสภา และคณะรัฐมนตรี ขัดกับการจัดโครงสร้างรัฐตามหลักการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจอัติปไตยโดยข้ออธิบายดังนี้

องค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งบัญญัติไว้ในหมวดที่ 11 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บางองค์กรไม่มีลักษณะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง ในหมวดที่ 11 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดรายชื่อขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจนว่า มีองค์กรใดบ้างที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพื่อที่โครงการจะแก้ไขการไม่มีนิยามขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในสมัยที่ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งรายชื่อขององค์กรรัฐธรรมนูญ ตามที่ระบุไว้ในหมวดที่ 11 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้แก่⁴² คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน องค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำหรับองค์กรรัฐสภา และคณะรัฐมนตรีนั้น แม้ว่าจะไม่ได้ถูกบัญญัติไว้ในรายชื่อขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามที่ระบุไว้ในหมวดที่ 11 แต่โดยทั้งรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีนั้นมีความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว ไม่ว่าจะพิจารณาจากหลักเกณฑ์ความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามความหมายอย่างแคบซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลาย หรือหลักเกณฑ์ความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามความหมายอย่างกว้าง ตลอดจนแนวความเห็นของนักวิชาการไทย เนื่องจาก องค์กรรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี เป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งและมีอำนาจหน้าที่บัญญัติไว้โดยรัฐธรรมนูญ และเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดของรัฐ ซึ่งก็คืออำนาจอัติปไตย ในการกำหนดทิศทางของรัฐ ซึ่งเป็นลักษณะการใช้อำนาจสูงสุดของรัฐ ในทางการเมือง เพื่อกำหนดทิศทางของรัฐ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี จึงจัดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง

⁴² หมวดที่ 11 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

อย่างไรก็ตาม องค์การตามรัฐธรรมนูญตามที่ระบุไว้ในหมวดที่ 11 นั้น หากพิจารณาตามหลักเกณฑ์ความเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญแล้วนั้น จะเห็นว่าบางองค์การไม่มี ลักษณะความเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ เช่น

องค์การอัยการ เพราะการใช้อำนาจขององค์การอัยการนั้น ก็ไม่ได้ใช้อำนาจในลักษณะกำหนดทิศทางของรัฐหรือใช้อำนาจในทางการเมือง รวมทั้งองค์การอัยการไม่ได้เป็น องค์การที่มีขึ้นเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ แต่มีหน้าที่เป็นผู้ดำเนินคดีแทนรัฐ ทั้งคดีอาญา คดีแพ่ง และคดีปกครอง

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีลักษณะเป็นองค์การที่ให้ คำปรึกษาเท่านั้น ไม่ได้มีลักษณะเป็นองค์การที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และไม่ได้เป็นองค์การที่ใช้อำนาจสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตยในทางการเมืองเลย⁴³

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ไม่ได้เป็นองค์การที่ใช้อำนาจสูงสุด ของรัฐหรืออำนาจอธิปไตย ในการกำหนดทิศทางของรัฐเลย เพียงแต่เป็นองค์การของรัฐที่มีความเป็น อิสระ ที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อดูแลเรื่องสิทธิมนุษยชนเท่านั้น และไม่ได้มุ่งเน้นตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น แต่เป็นการตรวจสอบการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของบุคคล และทุกหน่วยงาน

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่า องค์การตามรัฐธรรมนูญ ตามที่ระบุไว้ใน หมวดที่ 11 บางองค์การนั้น ไม่มีลักษณะการเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริงเลย ดังนั้น จึงเป็น เรื่องที่ไม่ถูกต้องที่บทบัญญัติมาตรา 214 พยายามที่จะให้องค์การตามรัฐธรรมนูญ ตามที่ระบุไว้ใน หมวดที่ 11 ทุกองค์การ มีฐานะเทียบเท่ากับรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี เพราะองค์การที่บัญญัติไว้ใน หมวดที่ 11 นั้น ไม่มีสถานะเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง ต่างจากรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง เป็นองค์การสูงสุด ซึ่งการกระทำดังกล่าว เป็นการไม่เคารพ การเป็นองค์การสูงสุดของรัฐของรัฐสภา และคณะรัฐมนตรี

นอกจากนี้ ผู้เขียนยังมีความเห็นว่า การที่รัฐธรรมนูญพยายามที่จะจัด ระดับให้องค์การตามรัฐธรรมนูญตามที่ระบุไว้ในหมวดที่ 11 มีฐานะเทียบเท่ากับรัฐสภา และ คณะรัฐมนตรีนั้น ยังขัดกับหลักการจัดโครงสร้างรัฐตามหลักการแบ่งแยกอำนาจอีก โดยรัฐที่ปกครอง โดยระบอบประชาธิปไตยนั้น จำเป็นที่จะต้องมีการแบ่งแยกอำนาจ โดยแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจรัฐ เป็น 3 องค์การ ได้แก่ องค์การนิติบัญญัติ (รัฐสภา) เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ องค์การบริหาร (คณะรัฐมนตรี) เป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร และองค์กรตุลาการ (ศาล) เป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ ซึ่ง การปกครองโดยหลักการแบ่งแยกอำนาจนั้น เป็นการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจสูงสุดของรัฐ ซึ่งก็คือ อำนาจอธิปไตย โดยแบ่งให้องค์กรทั้ง 3 เป็นองค์กรใช้อำนาจดังกล่าว ซึ่งในการจัดโครงสร้างรัฐ ก็จัด โครงสร้างโดยการใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจเช่นกัน ดังนั้น จะเห็นว่า รัฐสภา และคณะรัฐมนตรี เป็น องค์การสูงสุดของรัฐ เพราะเป็นองค์กรใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดของรัฐโดยตรง และ หากจะพิจารณาถึงการจัดโครงสร้างรัฐแล้ว จะเห็นว่า รัฐสภา และคณะรัฐมนตรี จำเป็นที่จะต้องมีอยู่

⁴³ กัญญ์ชิสรา วาศักดิ์เจริญสุข, ปัญหาทางกฎหมายขององค์การตามรัฐธรรมนูญ : ศึกษาเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, นิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553, หน้า 194

ในทุกๆรัฐที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งต่างจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระ มีขึ้นมาเพื่อเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ แต่ไม่ได้เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุด เพื่อกำหนดทิศทางของรัฐ หรือการใช้อำนาจในทางเมืองเลย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ แม้จะเป็นองค์กรที่มีขึ้น เพื่อเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐ แต่ก็ไม่ได้จำเป็นที่จะต้องจัดให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญมีสถานะเทียบเท่ากับองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย เพราะองค์กรสูงสุดของรัฐ ซึ่งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ตามหลักการจัดโครงสร้างรัฐ ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจนั้น มีแค่ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ซึ่งการทำให้ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามที่ระบุไว้ในหมวดที่ 11 มีฐานะเทียบเท่ารัฐสภา และคณะรัฐมนตรีนั้น เป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง เพราะถือเป็นการไม่เคารพความเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจสูงสุดของรัฐของรัฐสภาและ คณะรัฐมนตรี ซึ่งองค์กรตามรัฐธรรมนูญจะมีลักษณะเป็นอำนาจที่สี่ ซึ่งไม่มีในระบบกฎหมาย และเมื่อพิจารณาเรื่องความยึดโยงกับประชาชน จะเห็นว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามที่ระบุไว้ในหมวดที่ 11 ไม่ได้มีที่มาจากประชาชน ดังเช่นรัฐสภา และคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีฐานที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน และองค์กรตามรัฐธรรมนูญยังไม่มีควมรับผิดชอบต่อ รัฐสภาและประชาชนด้วย ผู้เขียนจึงเห็นว่า การระบุในลักษณะดังกล่าวไม่เหมาะสม เนื่องจากขัดกับ หลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักประชาธิปไตยอย่างสิ้นเชิง

(4) ปัญหาการมีอำนาจเหนือองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยของศาล

รัฐธรรมนูญ

การที่มาตรา 214 กำหนดให้ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามที่ระบุไว้ในหมวดที่ 11 หากมีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ จะต้องอยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญ กลายเป็นศาลที่มีอำนาจเด็ดขาด สามารถควบคุม รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ทั้งหมด ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่สมควรอย่างยิ่ง เพราะจะทำให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจเหนือองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย อย่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็น เรื่องที่ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะรัฐสภา และ คณะรัฐมนตรี ต่างก็เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจสูงสุด หรือองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย แต่ต้องมาอยู่ภายใต้ ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวน เก้าคน ไม่ได้มีที่มาจากประชาชนและไม่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาและประชาชนแต่อย่างใดเลย ซึ่ง จะเห็นว่าที่มาของศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นอกจากจะไม่ใช่ประชาธิปไตยแล้ว ยังขัดต่อหลักนิติธรรมอีกด้วย จึงเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสมที่จะให้ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจเหนือองค์กรผู้ใช้อธิปไตย ซึ่งจะทำให้ศาลรัฐธรรมนูญขยายเขตอำนาจออกไป ระวังและตัดสินกรณีความขัดแย้งและข้อพิพาททางการเมืองในหลายๆ เรื่อง และยังสามารถก้าวล่วง เข้าไปใช้อำนาจบางส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติ ใช้อำนาจบางส่วนของฝ่ายบริหาร และใช้อำนาจเกือบทุก ส่วนขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอีกด้วย ซึ่งจะทำให้ศาลรัฐธรรมนูญกลายเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจ อธิปไตยเด็ดขาด ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง

4.2.2.4 ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญ

จากถ้อยคำของบทบัญญัติมาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดว่า “กรณีที่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรีหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีใช้ศาล ตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป ให้ประธานรัฐสภานายกรัฐมนตรีหรือองค์กรนั้น เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ” สามารถแบ่งช่องทางการเสนอข้อพิพาทขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญได้ ดังนี้

(1) ประธานรัฐสภา

ประธานรัฐสภา สามารถเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ได้ โดยสามารถเสนอได้เฉพาะในฐานะที่เป็นประธานหรือผู้นำของรัฐสภาเท่านั้น ซึ่งจะแตกต่างจากมาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ให้สิทธิประธานรัฐสภา สามารถเสนอเรื่องแทนองค์กรรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอื่นของรัฐได้

ในประเด็นนี้ ผู้เขียนเห็นว่า เหตุผลที่พอจะสนับสนุนการที่จำกัดอำนาจในการเสนอเรื่องขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญของประธานรัฐสภา โดยให้เสนอเรื่องได้เพียงฐานะประธานหรือผู้นำขององค์กรรัฐสภาเท่านั้น เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา 214 กำหนดว่า กรณีที่จะถือเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องเป็นกรณีที่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่ 2 องค์กรขึ้นไปเท่านั้น จึงอาจเห็นว่า กรณีที่องค์กรอื่นของรัฐ หรือกลุ่มบุคคล หากเกิดความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่กับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ก็ไม่ถือเป็นความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 214 อยู่แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นที่ต้องให้ประธานรัฐสภา เป็นผู้เสนอเรื่องแทน

อย่างไรก็ตาม ในประเด็นนี้ ผู้เขียนเห็นว่า อาจมีกรณีที่ องค์กรตามรัฐธรรมนูญปฏิเสธที่จะทำหน้าที่ของตน ใครจะเป็นผู้นำเรื่องขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ หากแท้จริงแล้ว มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ แต่องค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้งสอง ไม่นำเรื่องขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญ หรือหากองค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้งสององค์กร ไม่เห็นว่าเป็นความขัดแย้ง ใครจะเป็นผู้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งการกำหนดในลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิประธานรัฐสภาในเรื่องดังกล่าวนี้ ผู้เขียนเห็นว่า ยังไม่เหมาะสม เพราะอาจทำให้อธิปไตยบางเรื่องที่ต้องได้รับการวินิจฉัยชี้ขาด ไม่ได้รับการวินิจฉัย

(2) นายกรัฐมนตรี

หากคณะรัฐมนตรี มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้นำของคณะรัฐมนตรี มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดได้

(3) องค์กรตามรัฐธรรมนูญ

หากองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างกัน มาตรา 214 กำหนดให้สิทธิ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยประธานหรือผู้นำขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น สามารถเสนอความขัดแย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้

วิเคราะห์

มาตรา 214 ได้ยกเลิกการให้ประธานรัฐสภา เสนอเรื่องแทน องค์กรอื่นของรัฐ หรือกลุ่มบุคคล รวมถึงการเสนอเรื่องเอง หากประธานรัฐสภาเห็นว่ามีความขัดแย้ง ซึ่งเรื่องนี้

หากองค์กรตามรัฐธรรมนูญปฏิเสธที่จะทำหน้าที่ของตน ใครจะเป็นผู้นำเรื่องขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญ เพราะอาจมีกรณีที่ องค์กรตามรัฐธรรมนูญปฏิเสธที่จะทำหน้าที่ของตน ใครจะเป็นผู้นำเรื่องขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ หากแท้จริงแล้ว มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ แต่องค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้งสอง ไม่นำเรื่องขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญ หรือหากองค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้งสององค์กร ไม่เห็นว่าเป็นความขัดแย้ง ใครจะเป็นผู้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งการกำหนดในลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิประธานรัฐสภาในเรื่องดังกล่าวนี้ ผู้เขียนเห็นว่า ยังไม่เหมาะสม เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้องค์กรนั้นปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอันนอกเหนืออำนาจหน้าที่ของตนได้ในหลายกรณี

**ตารางแสดงหลักเกณฑ์ที่เป็นองค์ประกอบของเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญกรณีการวินิจฉัยชี้ขาด
ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550**

หัวข้อ	รายละเอียด
1. องค์กรที่อยู่ภายใต้การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ	1. รัฐสภา 2. คณะรัฐมนตรี 3. คณะกรรมการการเลือกตั้ง 4. ผู้ตรวจการแผ่นดิน 5. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ 6. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน 7. องค์กรอัยการ 8. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน 9. สถาบันการศึกษา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
2. ลักษณะปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่	1. กรณีมีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่ 2 องค์กรขึ้นไปเท่านั้น
3. ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ	1. ประธานรัฐสภา 2. นายกรัฐมนตรี 3. องค์กรรัฐธรรมนูญ
4. การวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับศาล	ศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับศาล
5. กรณีความขัดแย้งกับองค์กรอื่นหรือกลุ่มบุคคล	ศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถวินิจฉัยความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับองค์กรอื่นหรือกลุ่มบุคคล

4.3 การเปรียบเทียบเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญกรณีวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่หรือความขัดแย้งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ศึกษาเปรียบเทียบ มาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับมาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรก แต่ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่หลายประการ โดยเฉพาะปัญหาการไม่มีนियาม คำว่า “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่” และปัญหาการไม่มีนियามว่า องค์กรใดถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะอยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ จากกรณีดังกล่าวจึงมีความพยายามจะแก้ไขปัญหาดังกล่าว จากบทบัญญัติมาตรา 266 ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงปรับปรุงเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าว ดังที่ปรากฏในมาตรา 214

ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนต้องการจะนำหลักเกณฑ์ต่าง ๆ จากทั้งมาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ได้ทำการศึกษา มาเปรียบเทียบเพื่อให้เกิดความชัดเจนว่า มีหลักเกณฑ์อย่างไร มีอะไรที่แตกต่างออกไปบ้าง และการแก้ไขปัญหามีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร ดังนี้

4.3.1 เปรียบเทียบปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่

มาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่ได้กำหนดนิยามของคำว่า “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่” ไว้ ในทางปฏิบัติจึงได้อาศัยความเห็นของนักวิชาการและคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยชี้ขาด โดยมีความเห็นเป็น 2 แนวทาง ดังนี้⁴⁴

(1) ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ เป็นได้ทั้งกรณีที่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ และกรณีฟ้ององค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง มีความสงสัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยการสงสัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่มักจะเป็นการตีความข้อกฎหมาย

(2) ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ต้องเป็นกรณีเฉพาะ มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่

แต่มาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้ชัดเจนว่า ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญได้ จะต้องเป็นกรณีที่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ และต้องเป็นความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป รวมทั้ง ความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับรัฐสภาหรือ คณะรัฐมนตรี และความขัดแย้งระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรีด้วย

ซึ่งจะเห็นว่า มาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้พยายามที่จะแก้ไขปัญหาคำว่า “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่” ให้ชัดเจน จึงระบุให้ชัดเจนว่า ต้องมีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่เท่านั้น ซึ่งส่งผลให้กรณีฟ้ององค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง มีความสงสัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน จะไม่อยู่ภายใต้การวินิจฉัยความ

⁴⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์, รายงานการวิจัยเรื่องการขัดแย้งระหว่างเขตอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ , 2549, หน้า 240

ขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ โดยศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

วิเคราะห์

ผู้เขียนเห็นว่า ในแง่ของการทำให้เกิดความชัดเจนนั้น มาตรา 214 ก็ได้ทำการแก้ปัญหาแล้ว แต่การที่กำหนดให้ต้องมีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่นั้น เป็นการปิดโอกาสให้เรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่บางกรณีไม่สามารถนำเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ เพราะไม่ได้เป็นเรื่องที่มีความขัดแย้ง แต่เป็นเรื่องที่เป็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ หรือเป็นการตีความว่า การกระทำหรือละเว้นการกระทำนั้น ถือเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งหากรัฐธรรมนูญหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นใด ไม่มีบทบัญญัติที่สามารถให้คำตอบได้ ก็จะเกิดปัญหาว่าองค์กรใดจะเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาดังกล่าว หรืออาจเกิดปัญหาว่าไม่มีองค์กรใดจะเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดได้ หรือหากให้องค์กรอื่นเป็นผู้วินิจฉัย ก็อาจไม่เหมาะสม เนื่องจากการตีความอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีลักษณะเป็นเรื่องทางรัฐธรรมนูญ จึงควรที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความ

4.3.2 เปรียบเทียบองค์กรที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ กรณีวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่ได้มีบทบัญญัติมาตราใดที่กำหนดคำนิยามหรือรายชื่อสององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงได้อาศัยความเห็นของนักวิชาการ และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในการให้คำนิยามขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ประกอบกับมาตรา 266 ซึ่งบัญญัติถึงการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญก็ไม่ได้มีการบัญญัติว่าองค์กรใดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและไม่ได้บัญญัติให้เห็นว่า องค์กรใดบ้างที่จะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่อยู่ภายใต้การวินิจฉัย ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่โดยศาลรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม จากแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

จะเห็นว่า องค์กรที่จัดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่⁴⁵ สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร

แต่ มาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดอย่างชัดเจนว่า กรณีมีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีใช้ศาลตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป ให้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดได้ ประกอบกับในหมวดที่ 11 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดรายชื่อขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้แล้ว จำนวน 7 องค์กร

ดังนั้น องค์กรที่จะอยู่ภายใต้การวินิจฉัยชี้ขาดความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่โดยศาลรัฐธรรมนูญ ได้แก่ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการ

⁴⁵ ชูติมา เหลืองอุทัยศิลป์, อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ :ศึกษากฎหมายอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ, นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545, หน้า 124

ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
องค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ส่วนศาลต่างๆ นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ไม่ได้
กำหนดให้อยู่ภายใต้การวินิจฉัยชี้ขาดความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่โดยศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่ง
แปลว่า หากองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ก็จะไม่อยู่
ภายใต้การวินิจฉัยชี้ขาดความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่โดยศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 214

วิเคราะห์

มาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่ได้มี
บทบัญญัติใด ที่กำหนดค่านิยมหรือความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้ ซึ่งส่งผลต่อศาล
รัฐธรรมนูญในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจาก
จะต้องพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ว่าองค์กรใดจัดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่หากมี
ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ก็สามารถเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ ดังนั้น จึงมีการกำหนด
นิยามขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้ ในหมวดที่ 11 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
2550 เพื่อเป็นการแก้ไขการไม่มีค่านิยมหรือความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และในมาตรา
214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการวินิจฉัยความ
ขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดให้ ศาลรัฐธรรมนูญสามารถ
วินิจฉัยความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่าง รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ
ซึ่งทำให้มีองค์กรที่สามารถเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจ
หน้าที่ ตามมาตรา 214 ได้แก่ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการ
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
องค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า บางองค์กรนั้น ไม่มีลักษณะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญอย่าง
แท้จริง ตามที่ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อ 4.2 เช่น องค์กรอัยการ เพราะองค์กรอัยการ ไม่ได้เป็นองค์กรที่
ใช้อำนาจสูงสุดของรัฐ เพราะองค์กรอัยการไม่ได้ทำหน้าที่วินิจฉัยตัดสินคดี ดังเช่นองค์กรศาล จึงไม่ถึง
ว่าได้ใช้อำนาจตุลาการ และการใช้อำนาจขององค์กรอัยการนั้น ก็ไม่ได้ใช้อำนาจในลักษณะกำหนด
ทิศทางของรัฐหรือใช้อำนาจในทางการเมืองเลย นอกจากนั้น องค์กรอัยการ ก็มีได้มีขึ้นเพื่อทำหน้าที่
ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีลักษณะเป็นองค์กรที่ให้
คำปรึกษาเท่านั้น ไม่ได้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ทำให้ข้อพิพาทที่ขึ้นสู่ศาล
รัฐธรรมนูญ ไม่มีลักษณะเป็นข้อพิพาทตามรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง

นอกจากนั้น การที่รัฐธรรมนูญพยายามที่จะจัดระดับให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญ
ตามที่ระบุไว้ในหมวดที่ 11 มีฐานะเทียบเท่ากับรัฐสภา และคณะรัฐมนตรีนั้น ยังขัดกับหลักการจัด
โครงสร้างรัฐตามหลักการแบ่งแยกอำนาจอีก

4.3.3 เปรียบเทียบผู้มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา

มาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องให้
ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ได้แก่

- (1) ประธานรัฐสภา

(2) องค์กรตามรัฐธรรมนูญเอง (ประธานของแต่ละองค์กร)

โดยมาตรา 266 ได้ให้อำนาจองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั่นเอง ที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ เป็นผู้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ด้วยตนเอง นอกจากนั้น มาตรา 266 ยังได้เปิดโอกาสให้ประธานรัฐสภาสามารถเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาได้ โดยนอกจากประธานรัฐสภาจะเป็นผู้มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาในฐานะตัวแทนองค์กรรัฐสภาเองแล้ว ยังสามารถเสนอเรื่องพร้อมความเห็นแทนองค์กรอื่นของรัฐ หรือกลุ่มบุคคลได้อีก

แต่ในมาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา ได้แก่⁴⁶

- (1) ประธานรัฐสภา
- (2) นายกรัฐมนตรี
- (3) องค์กรตามรัฐธรรมนูญ (ประธานของแต่ละองค์กร)

ซึ่งมาตรา 214 ได้กำหนดให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ยังรวมทั้ง รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี หากมีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ก็ให้ตัวแทนของแต่ละองค์กรข้างต้น กล่าวคือ ประธานรัฐสภาเป็นตัวแทนของรัฐสภา นายกรัฐมนตรีเป็นตัวแทนของคณะรัฐมนตรี และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยประธานของแต่ละองค์กรเป็นตัวแทนขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ซึ่งจะต่างจากมาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กำหนดให้ ประธานรัฐสภา มีสิทธิเสนอเรื่องแทนองค์กรอื่นของรัฐ หรือกลุ่มบุคคล รวมทั้งสามารถเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เอง เมื่อเห็นว่ามี ความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่เกิดขึ้น ที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะว่า มาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้ กรณีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ จะต้องเป็นความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น ดังนั้น จึงไม่ได้กำหนดให้ประธานรัฐสภา มีสิทธิเสนอเรื่องแทนองค์กรอื่นของรัฐ หรือกลุ่มบุคคลได้ อย่างไรก็ตาม หากองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ แต่องค์กรตามรัฐธรรมนูญปฏิเสธที่จะทำหน้าที่ของตน ประธานรัฐสภาไม่สามารถเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ เพราะมาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ไม่ได้กำหนดให้สิทธิประธานรัฐสภา เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ หากเห็นว่ามี ความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น

วิเคราะห์

มาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้ประธานรัฐสภา สามารถเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่แทนองค์กรอื่นของรัฐ หรือกลุ่มบุคคลได้ ซึ่งมาตรา 214 ได้ยกเลิกการให้ประธานรัฐสภา เสนอเรื่องแทน องค์กรอื่นของรัฐ หรือกลุ่มบุคคล รวมถึงการเสนอเรื่องเอง หากประธานรัฐสภาเห็นว่ามี ความขัดแย้ง ซึ่งเรื่องนี้ หากองค์กรตามรัฐธรรมนูญปฏิเสธที่จะทำหน้าที่ของตน ใครจะเป็นผู้นำเรื่องขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญ ข้อเท็จจริงที่ควรคำนึงอีกประการหนึ่งคือ ในการดำเนินกิจการขององค์กรของรัฐ ทั้งหลายองค์กรที่กระทำหรือละเว้นกระทำการหนึ่งสิ่งใด ย่อมเข้าใจเสมอว่าตนมีอำนาจที่จะกระทำ

⁴⁶ มาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

หรือละเว้นการกระทำสิ่งนั้นได้ องค์การตามรัฐธรรมนูญบางองค์การจึงอาจจะไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา 214 ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น หากจะถือว่ากรณีดังกล่าวไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การตามรัฐธรรมนูญดังเช่นที่องค์การนั้นๆ เข้าใจเองแล้ว ก็จะเป็นการเปิดโอกาสให้องค์การนั้นปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอันนอกเหนืออำนาจหน้าที่ของตนได้ในหลายกรณี

4.3.4 เปรียบเทียบกรณีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์การตามรัฐธรรมนูญกับศาล

มาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่ได้กำหนดคำนิยามหรือรายชื่อขององค์การตามรัฐธรรมนูญไว้ แต่ได้อาศัยคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งองค์การศาลก็จัดว่าเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญด้วย ดังนั้น ในเรื่องการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ศาลจึงอยู่ภายใต้การวินิจฉัยชี้ขาดโดยศาลรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งหมายความว่า หากศาลมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ที่กับองค์การตามรัฐธรรมนูญ ศาลหรือองค์การตามรัฐธรรมนูญสามารถเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ ส่วนกรณีที่ศาลมีปัญหาขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างกัน จะนำข้อพิพาทขึ้นสู่การวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

แต่มาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า จะต้องไม่ใช่กรณีที่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่กับศาล⁴⁷ ไม่ว่าจะศาลใดกล่าวคือ หากองค์การตามรัฐธรรมนูญมีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่กับศาล ความขัดแย้งนั้นจะไม่ถือเป็นความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ที่อยู่ภายใต้การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 214

วิเคราะห์

การที่มาตรา 214 กำหนดให้ ความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ที่สามารถเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาได้นั้น จะต้องไม่ใช่ความขัดแย้งระหว่างองค์การตามรัฐธรรมนูญกับศาล ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า อาจมีกรณีที่ศาลมีความขัดแย้งกับองค์การตามรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งเรื่องความขัดแย้งระหว่างองค์การตามรัฐธรรมนูญกับศาลนั้น ไม่ควรที่จะต้องบัญญัติห้ามไม่ให้อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ เพราะหากมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การตามรัฐธรรมนูญ แม้ว่าจะเป็นความขัดแย้งกับศาล ก็ควรที่จะต้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย เพราะความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ก็มีองค์การตามรัฐธรรมนูญเป็นคู่พิพาทด้วย ซึ่งควรถือว่าเป็นความขัดแย้งขององค์การตามรัฐธรรมนูญแล้ว

4.3.5 เปรียบเทียบกรณีความขัดแย้งกับองค์กรอื่นหรือกลุ่มบุคคล

⁴⁷ จริญญา ภักดีธนากุล, อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาที่มีผู้เสนอมา ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (ออนไลน์), แหล่งที่มา [http:// legal-informatics.org](http://legal-informatics.org)

มาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่ได้ระบุไว้ว่า ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ที่จะอยู่ภายใต้การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้น หากเป็นกรณีที่เป็นความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กร จำเป็นหรือไม่ ที่จะต้องเป็นกรณีเฉพาะมีความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น หรือรวมถึงกรณีที่มีความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับองค์กรอื่นของรัฐ หรือกลุ่มบุคคล ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยว่า ความขัดแย้งระหว่างองค์กร สามารถเป็นกรณีที่มีคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ก็เป็นความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่แล้ว

มาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ระบุอย่างชัดเจนว่า ต้องเป็นกรณีเฉพาะความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่ 2 องค์กรขึ้นไปเท่านั้น ซึ่งทำให้หากมีความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับองค์กรอื่นของรัฐ หรือกลุ่มบุคคล จะไม่อยู่ภายใต้การวินิจฉัยความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ตามมาตรา 214

วิเคราะห์

ผู้เขียนเห็นว่า แม้ว่าอีกฝ่าย จะไม่ได้เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ก็น่าจะถือเป็นการความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้ว ไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฝ่าย และควรจะให้เป็นการอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยชี้ขาด เพราะเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งบางเรื่องอาจมีลักษณะเป็นข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ ซึ่งการจำกัดว่าต้องเป็นกรณีเฉพาะความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น จะก่อให้เกิดปัญหา ซึ่งการบัญญัติในลักษณะดังกล่าว มุ่งเน้นแต่จะให้เกิดความชัดเจน โดยไม่ได้คำนึงถึงความเหมาะสมเลย ซึ่งหากจะวิเคราะห์จากอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้ว มีความเป็นไปได้ว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่ง อาจใช้อำนาจหน้าที่ก้าวล่วงอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่นของรัฐ หรือกลุ่มบุคคล หรือองค์กรอื่นของรัฐก็อาจใช้อำนาจหน้าที่ก้าวล่วงอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนจึงเห็นว่า กรณีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กร ควรรวมความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับองค์กรอื่นของรัฐ หรือกลุ่มบุคคลด้วย

ตารางเปรียบเทียบเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญกรณีการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือความขัดแย้ง
เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญระหว่างมาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับมาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2550

หัวข้อ	มาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	มาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
1. องค์กรตามรัฐธรรมนูญ	1. สภาผู้แทนราษฎร 2. วุฒิสภา 3. รัฐสภา 4. คณะรัฐมนตรี 5. ศาลรัฐธรรมนูญ 6. คณะกรรมการการเลือกตั้ง 7. คณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ 8. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา 9. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน 10. คณะกรรมการตรวจเงิน แผ่นดิน 11. ศาลยุติธรรม 12. ศาลปกครอง 13. ศาลทหาร	(ก) ตามที่ระบุไว้ในหมวด 11 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2550 1. คณะกรรมการการเลือกตั้ง 2. ผู้ตรวจการแผ่นดิน 3. คณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ 3. คณะกรรมการตรวจเงิน แผ่นดิน 5. องค์กรอัยการ 6. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน 7. สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ (ข) องค์กรตามรัฐธรรมนูญโดย ลักษณะการใช้อำนาจ 1. รัฐสภา 2. คณะรัฐมนตรี
2. องค์กรที่อยู่ภายใต้ศาล รัฐธรรมนูญกรณีวินิจฉัยชี้ขาด ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ หรือความขัดแย้ง	1. สภาผู้แทนราษฎร 2. วุฒิสภา 3. รัฐสภา 4. คณะรัฐมนตรี 5. ศาลรัฐธรรมนูญ 6. คณะกรรมการการเลือกตั้ง	1. รัฐสภา 2. คณะรัฐมนตรี 3. คณะกรรมการการเลือกตั้ง 4. ผู้ตรวจการแผ่นดิน 5. คณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

หัวข้อ	มาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	มาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
	7.คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ 8.ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา 9.คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน 10.คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน 11.ศาลยุติธรรม 12.ศาลปกครอง 13.ศาลทหาร	6.คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน 7.องค์กรอัยการ 8.คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน 9.สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
3.ลักษณะปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่	1.กรณีมีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ 2.กรณีฟ้องคดีตามรัฐธรรมนูญ องค์กรใดองค์กรหนึ่งมีความสงสัยในอำนาจหน้าที่ของตน	1.กรณีมีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่ 2 องค์กรขึ้นไปเท่านั้น
4.การวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับศาล	ศาลรัฐธรรมนูญสามารถวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับศาล	ศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับศาล
5.กรณีความขัดแย้งกับองค์กรอื่นหรือกลุ่มบุคคล	ศาลรัฐธรรมนูญสามารถวินิจฉัยความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรรัฐธรรมนูญกับองค์กรอื่นหรือกลุ่มบุคคล	ศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถวินิจฉัยความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรรัฐธรรมนูญกับองค์กรอื่นหรือกลุ่มบุคคล
6.ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ	1.ประธานรัฐสภา 1.1 ประธานรัฐสภาเสนอในฐานะประธานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหา 1.2 ประธานรัฐสภาเสนอแทนองค์กรอื่นของรัฐหรือกลุ่มบุคคลอื่น 2.องค์กรตามรัฐธรรมนูญ	1.ประธานรัฐสภา 2.นายกรัฐมนตรี 3.องค์กรรัฐธรรมนูญ

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการที่ผู้เขียนได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ หรือความขัดแย้งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญระหว่างมาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับมาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พบว่า มาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มุ่งเพียงแต่จะแก้ไขปัญหาคติความไม่ชัดเจน ที่เกิดจากถ้อยคำของบทบัญญัติมาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อย่างไรก็ตามการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอาจยังไม่ถูกต้องนัก เนื่องจากไม่ได้คำนึงถึงความเหมาะสมและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ทำให้เกิดข้อบกพร่องบางประการ ซึ่งในหัวข้อนี้ผู้เขียนจะขอสรุปประเด็นที่ได้จากการเปรียบเทียบการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ หรือความขัดแย้งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญระหว่างมาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับมาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และจะได้เสนอแนะความเห็นโดยมุ่งเน้นการแก้ปัญหาคติของบทบัญญัติมาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์การวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือความขัดแย้งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญต่อไป

5.1 บทสรุป

ในหัวข้อนี้จะขอสรุปการเปรียบเทียบหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่เป็นองค์ประกอบของเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญระหว่างมาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับมาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พบว่า มาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ว่าจะมีความเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไรและจะได้ให้ข้อเสนอแนะในหัวข้อ 5.2 ต่อไป

5.1.1 องค์กรที่อยู่ภายใต้ศาลรัฐธรรมนูญกรณีวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่หรือความขัดแย้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่มีการกำหนดนิยามหรือให้ความหมายของคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ไว้ ประกอบกับในมาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ก็ไม่ได้ให้คำนิยามขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้ ดังนั้นในการตีความหรือให้ความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงอาศัยความเห็นของนักวิชาการและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีพื้นฐานมาจากหลักเกณฑ์การให้ความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จากการตีความและให้ความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยอาศัยความเห็นของนักวิชาการและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ สามารถสรุปองค์กรที่มีลักษณะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งอยู่ภายใต้การวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้ สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา

คณะรัฐมนตรี ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ศาลปกครอง และศาลทหาร

อย่างไรก็ตาม มาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ระบุเพียงแต่ว่า เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ได้ระบุให้ชัดเจนว่า หากองค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรใดองค์กรหนึ่งมีความขัดแย้งกับองค์กรอื่นของรัฐ จะเป็นกรณีที่อยู่ภายใต้การวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งหากเป็นกรณีที่รวมถึงกรณีที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งมีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่กับองค์กรอื่นของรัฐ จะทำให้มีองค์กรอื่นของรัฐ ซึ่งไม่ได้มีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้การวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วย

ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการกำหนดรายชื่อขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเอาไว้ในหมวดที่ 11 จำนวน 7 องค์กร ซึ่งเมื่อรวมกับรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีตามมาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่วางหลักเกณฑ์การวินิจฉัยชี้ขาดความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยความขัดแย้งระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่ 2 องค์กรขึ้นไป ทำให้มีองค์กรที่อยู่ภายใต้การวินิจฉัยความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่โดยศาลรัฐธรรมนูญเพียง 9 องค์กร ได้แก่ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน องค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

จะเห็นว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะมิได้หมายความว่ารวมถึงศาลต่างๆ ได้แก่ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหารและศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ศาลจัดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วย จึงทำให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับศาลได้ ซึ่งจะแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เนื่องจากศาลไม่ได้จัดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญประกอบกับมาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้ระบุชัดเจนว่าการวินิจฉัยความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 214 นี้ ไม่รวมถึงกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีความขัดแย้งกับศาล

อย่างไรก็ตาม การที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า กรณีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามที่ระบุไว้ในหมวดที่ 11 เป็นกรณีที่อยู่ภายใต้การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้น นอกจากจะมีลักษณะเป็นการจัดระดับให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเทียบเท่า รัฐสภา และคณะรัฐมนตรี ซึ่งขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามที่ระบุไว้ในหมวดที่ 11 เมื่อพิจารณาจากลักษณะการใช้อำนาจแล้ว ไม่ได้เป็นองค์กรใช้อำนาจอธิปไตย จึงไม่มีความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไม่ได้มีความยึดโยงกับประชาชน และไม่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาและประชาชนแล้ว การระบุในลักษณะดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า

องค์กรเหล่านั้นจะต้องอยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งหมายความว่า ศาลรัฐธรรมนูญสามารถก้าวล่วงเข้าไปตัดสินการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ หรืออาจกล่าวได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจเหนือองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจสูงสุดของรัฐ ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ดังนั้น การระบุในลักษณะดังกล่าว เป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสม เพราะศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ได้เป็นองค์กรที่มีความยึดโยงกับประชาชน และไม่มีความรับผิดชอบต่อรัฐสภาและประชาชน และการที่กำหนดรายชื่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจนนั้นก็ก็เป็นสิ่งที่ไม่สมควร เพราะยังกำหนดรายชื่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้ชัดเจนมากเท่าไร จะยิ่งทำให้ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจมากขึ้นเท่านั้น ซึ่งเป็นการไม่สมควร เพราะจะยิ่งเป็นการเปิดช่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นเครื่องมือทางการเมืองมากขึ้นด้วย

5.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ที่อยู่ภายใต้การวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ โดยศาลรัฐธรรมนูญ

ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีความแตกต่างจากปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญมาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยมาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่มีการนิยามหรือให้ความหมายคำว่าปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ จึงทำให้มีความสับสนและไม่ชัดเจนว่าอย่างไรถือเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ซึ่งมีการตีความเป็น 2 แนวทาง ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่จะต้องเป็นกรณีเฉพาะเป็นความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่ 2 องค์กรขึ้นไป
2. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่เป็นได้ทั้งกรณีมีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่ 2 องค์กรขึ้นไป และกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีความสงสัยในอำนาจหน้าที่ของตน

ส่วนมาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีการกำหนดอย่างชัดเจนว่าต้องเป็นกรณีที่มีความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ รัฐสภา และคณะรัฐมนตรีเท่านั้น กล่าวคือ ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่จะต้องเป็นกรณีที่มีความขัดแย้งเท่านั้น กล่าวคือ กรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่ง ได้กระทำการโดยเข้าไปล่วงล้ำหรือขัดกับอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอีกองค์กรหนึ่ง รวมทั้ง ไม่ใช่กรณีที่องค์กรใดองค์กรหนึ่ง มีความสงสัยในอำนาจหน้าที่ของตนเอง ซึ่งผลที่ตามมาก็คือ ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ตามมาตรา 214 นั้น จะต้องเป็นเรื่องขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่ 2 องค์กร ไม่มีโอกาสที่จะเป็นเรื่องของ องค์กรเดียวได้เลย

5.1.3 การวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับศาล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่ได้มีการให้คำนิยามหรือความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้ แต่จากให้ความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดย

การให้ความหมายของนักวิชาการและศาลรัฐธรรมนูญ องค์กรศาลก็มีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วย

มาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวินิจฉัยความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้ว่า จะต้องไม่รวมกรณีความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับศาล ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่สามารถวินิจฉัยความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญและศาลได้ ซึ่งจะแตกต่างจากตอนที่ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ไม่มีการให้ความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้ ศาลรัฐธรรมนูญ ประกอบกับศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยให้ ศาลเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วย จึงทำให้ในตอนนั้น ศาลรัฐธรรมนูญสามารถวินิจฉัยปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับศาลได้

5.1.4 กรณีองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่กับองค์กรอื่นของรัฐ หรือกลุ่มบุคคล

มาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่ได้ระบุอย่างชัดเจนว่า การวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ หากเป็นกรณีที่มีความขัดแย้งระหว่างองค์กร จะต้องเป็นเฉพาะกรณีที่เป็นการขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ 2 องค์กร ขึ้นไปเท่านั้น ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญสามารถวินิจฉัยความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับองค์กรอื่นของรัฐ หรือกลุ่มบุคคลได้

มาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ระบุอย่างชัดเจนว่า กรณีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ที่อยู่ภายใต้การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องเป็นกรณีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่ 2 องค์กรขึ้นไป ดังนั้น หากองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่ง มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรอื่นของรัฐ หรือกลุ่มบุคคล ปัญหาหรือข้อพิพาทนั้น จะไม่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญก็ได้ กำหนดไว้ว่า องค์กรใดจะเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับองค์กรอื่นของรัฐ หรือกลุ่มบุคคล ซึ่งมีความเป็นไปได้ว่า จะเกิดกรณีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับองค์กรอื่นของรัฐ หรือกลุ่มบุคคลด้วย

5.1.5 ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ

ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องให้รัฐธรรมนูญมาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้แก่ องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหา หรือประธานรัฐสภา โดยรัฐธรรมนูญให้สิทธิประธานรัฐสภาเป็นผู้เสนอเรื่องแทนองค์กรอื่นหรือกลุ่มบุคคล รวมทั้งมีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้เอง เมื่อประธานรัฐสภาเห็นว่ามีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่เอง เนื่องจากอาจเกิดกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญปฏิเสธที่จะทำหน้าที่ของตน จะเกิดปัญหาว่าใครจะนำเรื่องขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากจะถือว่ากรณีดังกล่าวไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังเช่นที่องค์กรอื่นๆ เข้าใจเองแล้ว ก็จะเป็นการเปิดโอกาส ให้องค์กรนั้นปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติ

อันนอกเหนืออำนาจหน้าที่ของตนได้ ประธานรัฐสภาจึงควรมีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ซึ่งแตกต่างจากมาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดให้ ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ประธานรัฐสภา นายกรัฐมนตรี หรือองค์การตามรัฐธรรมนูญ ในส่วนของประธานรัฐสภาเป็นผู้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาดความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ในฐานะประธานขององค์กรเท่านั้น คือ รัฐสภา มิใช่เสนอแทนองค์กรอื่นหรือกลุ่มบุคคล รวมทั้งมิใช่การเสนอ เนื่องจากประธานรัฐสภาเห็นว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่เอง

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากที่ได้ทำการศึกษาเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญกรณีวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่หรือความขัดแย้งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ศึกษาเปรียบเทียบ มาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับมาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ผู้เขียนจะขอเสนอความเห็นเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยจะมุ่งเน้นข้อบกพร่องที่เกิดจากการวินิจฉัยความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เนื่องจากเป็นหลักเกณฑ์การวินิจฉัยความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ที่มีการใช้อยู่ เพื่อเป็นแนวทางการกำหนดหลักเกณฑ์การวินิจฉัยปัญหาหรือความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญต่อไป

5.2.1 ควรกำหนดให้องค์กรศาลอยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

เนื่องจากมีความเป็นไปได้ว่าศาลสามารถที่จะมีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่กับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นได้ดังเช่นที่เคยมีมา ซึ่งหากเกิดกรณีฟ้ององค์กรตามรัฐธรรมนูญมีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่กับศาล กรณีนี้จะไม่อยู่ภายใต้การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากเป็นความขัดแย้งระหว่างศาลยุติธรรมกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญย่อมไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย กรณีดังกล่าวเป็นอำนาจของศาลยุติธรรมที่มีเขตอำนาจทั่วไป ส่วนกรณีความขัดแย้งระหว่างศาลเป็นอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

อย่างไรก็ตาม การให้ศาลยุติธรรมวินิจฉัยความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนยังเห็นว่ากรณีที่มิใช่พิพาทฝ่ายหนึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากมีปัญหาหรือความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ก็ควรที่จะถือว่าเป็นปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น นอกจากนั้น ถ้ามีลักษณะการเป็นข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ ก็ไม่ควรให้ศาลยุติธรรม ซึ่งไม่ได้เชี่ยวชาญเรื่องทางรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัย จึงเห็นควรให้มีการกำหนดให้องค์กรศาล เป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กร

5.2.2 ควรกำหนดให้กรณีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กร ที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ หมายความว่ารวมถึง กรณีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับองค์กรอื่นของรัฐ หรือกลุ่มบุคคล

มาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดชัดเจนว่า องค์กรที่จะอยู่ภายใต้การวินิจฉัยชี้ขาดความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ จะต้องเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่ 2 องค์กรขึ้นไป เท่านั้น ซึ่งหมายความว่า หากองค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรหนึ่ง มีปัญหาขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่กับองค์กรอื่นของรัฐ หรือกลุ่มบุคคล ปัญหาหรือข้อพิพาทก็จะไม่อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะเกิดปัญหาว่าองค์กรใดจะเป็นผู้มีอำนาจในการวินิจฉัยปัญหาหรือข้อพิพาท เพราะอาจเกิดกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ จะมีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่กับองค์กรอื่นของรัฐ หรือกลุ่มบุคคล เพราะหากจะพิจารณาว่า การที่มืองค์กรใด องค์กรหนึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่กับองค์กรอื่นของรัฐ ที่ไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ แม้ว่าจะมีองค์กรที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่ฝ่ายเดียว ก็ควรจะต้องเป็นปัญหาหรือความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้ว ซึ่งควรที่จะถือว่าเป็นปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้ว ซึ่งมีความแตกต่างจากกรณีที่เป็นความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่ 2 องค์กรขึ้นไป แต่องค์กรฝ่ายหนึ่งไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงเห็นควร ให้มีการกำหนดกำหนดให้กรณีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กร ที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ หมายความว่ารวมถึง กรณีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับองค์กรอื่นของรัฐ หรือกลุ่มบุคคล

5.2.3 ควรกำหนดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ให้ความเห็นในกรณีมีข้อสงสัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ซึ่งต้องตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ หรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยมิได้เป็นปัญหาความความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่

แม้ว่า กรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่ง มีความสงสัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน จะไม่ถือเป็นความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ แต่ก็มีความเป็นไปได้ว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญจะมีความสงสัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน ซึ่งควรที่จะกำหนดให้ชัดเจนว่า องค์กรใดจะเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัย ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นเป็น 2 แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่หนึ่ง ผู้เขียนเห็นว่า ควรมีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อตีความข้อสงสัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจเป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นมาภายในศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีวิธีพิจารณาเฉพาะ โดยให้พิจารณาและตีความเฉพาะปัญหาข้อกฎหมาย

แนวทางที่สอง ผู้เขียนเห็นว่า แม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นองค์กรตุลาการ ซึ่งมีองค์ประกอบสำคัญ คือ ต้องวินิจฉัยข้อพิพาท กล่าวคือ เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในลักษณะอำนาจตุลาการ มีการวินิจฉัยข้อพิพาท ไม่ใช่องค์กรที่ตีความ หรือที่ปรึกษา แต่หากจะพิจารณาแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญ มีลักษณะที่แตกต่างจากศาลอื่น เนื่องจากศาลอื่น เช่น ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง มีอำนาจหลักในการวินิจฉัยข้อพิพาท แต่ศาลรัฐธรรมนูญ หากพิจารณาแล้ว จะเห็นว่า มีขึ้นเพื่อปกป้องความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ จึงมีหน้าที่ในการตรวจสอบเป็นหลัก มิใช่มีหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นหลัก ดังนั้น การที่ศาลรัฐธรรมนูญตีความกรณีองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใด

องค์กรหนึ่ง มีความสงสัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ซึ่งมีข้อกรณีที่มีความขัดแย้งระหว่างองค์กรไว้พิจารณา จึงไม่ถือเป็นการใช้อำนาจขัดกับความเป็นสถาบันตุลาการ

5.2.4 ควรยกเลิกการระบุว่า รัฐสภา คณะรัฐมนตรี เป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ กรณีวินิจฉัยความขัดแย้งระหว่างองค์กร และไม่ควรระบุรายชื่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้ในรัฐธรรมนูญ

แม้ว่า การกำหนดรายชื่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจน ตามที่ระบุไว้ในหมวดที่ 11 ก่อให้เกิดความชัดเจนว่า องค์กรใดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ กรณีการวินิจฉัยความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา 214 จะเห็นว่า รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามที่ระบุไว้ในหมวดที่ 11 เป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้การวินิจฉัยความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ โดยศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งการระบุในลักษณะดังกล่าว นอกจากจะมีลักษณะเป็นการจัดระดับให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเทียบเท่า รัฐสภา และคณะรัฐมนตรี ซึ่งขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามที่ระบุไว้ในหมวดที่ 11 เมื่อพิจารณาจากลักษณะการใช้อำนาจแล้ว ไม่ได้เป็นองค์กรใช้อำนาจอธิปไตย จึงไม่มีความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไม่ได้มีความยึดโยงกับประชาชน และไม่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาและประชาชนแล้ว การระบุในลักษณะดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า องค์กรเหล่านั้นจะต้องอยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ หากมีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่เกิดขึ้น ซึ่งหมายความว่า ศาลรัฐธรรมนูญสามารถก้าวล่วงเข้าไปตัดสินการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ หรืออาจกล่าวได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจเหนือองค์กรใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่สมควร เพราะศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ได้เป็นองค์กรที่มีความยึดโยงกับประชาชน และไม่มีความรับผิดชอบต่อรัฐสภาและประชาชน และควรยกเลิกการระบุรายชื่อองค์กรไว้อย่างชัดเจน เพราะหากยิ่งระบุรายชื่อองค์กร และองค์กรตามรัฐธรรมนูญมากเท่าไร ก็จะทำให้ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจมากขึ้นเท่านั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า การระบุในลักษณะดังกล่าว ไม่เพียงแต่ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจเหนือองค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ยังเป็นการให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญเหนือองค์กรใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นองค์กรใช้อำนาจสูงสุดของรัฐอีกด้วย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า เป็นการให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจอธิปไตยเด็ดขาด ซึ่งไม่สมควร เพราะจะยิ่งเป็นการเปิดช่องให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือทางการเมืองมากขึ้น และการที่ระบุรายชื่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญเอาไว้อย่างชัดเจนนั้น เสี่ยงที่จะขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ เพราะหากองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ระบุไว้ ไม่ใช่องค์กรที่มีลักษณะการใช้อำนาจในลักษณะอำนาจสูงสุดของรัฐหรืออำนาจอธิปไตย ในการกำหนดทิศทางของรัฐ ก็จะทำให้เกิดปัญหาว่าไม่มีความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง และไม่เคารพความเป็นองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยอื่นๆ

5.2.5 ควรกำหนดให้สิทธิประธานรัฐสภา สามารถเสนอเรื่องขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญได้ หากเห็นว่ามี ความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่

เนื่องจาก มีความเป็นไปได้ว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ 2 องค์กรต่างอ้างว่าตนไม่มีอำนาจในเรื่องนั้นๆ หากองค์กรตามรัฐธรรมนูญปฏิเสธที่จะทำหน้าที่ของตน ใครจะเป็นผู้นำเรื่องขึ้น

สู่ศาลรัฐธรรมนูญ ขอให้จริงใจที่ควรคำนึงอีกประการหนึ่งคือ ในการดำเนินกิจการขององค์กรของรัฐ ทั้งหลายองค์กรที่กระทำหรือละเว้นกระทำการสิ่งหนึ่งสิ่งใด ย่อมเข้าใจเสมอว่าตนมีอำนาจที่จะกระทำ หรือละเว้นการกระทำสิ่งนั้นได้ องค์กรตามรัฐธรรมนูญบางองค์กรจึงอาจจะไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ดังนั้น หากจะถือว่ากรณีดังกล่าวไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญดังเช่นที่องค์กรนั้นๆ เข้าใจเองแล้ว ก็จะเป็นการเปิดโอกาสให้องค์กรนั้นปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอันนอกเหนืออำนาจหน้าที่ของตนได้ในหลายกรณี ซึ่งในกรณีนี้ องค์กรตามรัฐธรรมนูญก็จะไม่เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องมีบุคคลมาทำหน้าที่เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย จึงเห็นควรให้ประธานรัฐสภา สามารถเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ 2 องค์กร ได้

รายการอ้างอิง

หนังสือภาษาไทย

- กมลชัย รัตนสกววงศ์. กฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555.
- คณิน บุญสุวรรณ. ประวัติรัฐธรรมนูญไทย. กรุงเทพฯ : ตาตา พับลิเคชั่น, 2555.
- คณิน บุญสุวรรณ. รัฐธรรมนูญไทย 5 กิโล. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เอมี เอ็นเตอร์ไพรส์, 2553.
- คณิน บุญสุวรรณ. อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ. (ออนไลน์) ที่มา <http://prachatai.com>
- จรรย์ ภัคดีธนากุล. อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาที่มีผู้เสนอมาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (ออนไลน์) แหล่งที่มา <http://legal-informatics.org>
- ชุตินา เหลืองอุทัยศิลป์. อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.
- เชาวนะ ไตรมาศ. ศาลรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ. (ออนไลน์) แหล่งที่มา <http://www.pub-law.net>
- ฉานทิพย์ สันตะพันธ์. เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.
- ณัฐกร วิทิตานนท์. หลักรัฐธรรมนูญเบื้องต้น. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553.
- เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์. รัฐธรรมนูญนานาชาติ. กรุงเทพฯ : สภาวิจัยแห่งชาติ, 2516.
- นงเยาว์ ปัญญา. เขตอำนาจระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับศาลปกครอง. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ. ใน เอกสารวิจัยหลักสูตรป้องกันราชอาณาจักร ภาครัฐ เอกชน และการเมือง รุ่นที่ 4, 2549.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. รายงานการวิจัยเรื่อง การให้สิทธิประชาชนฟ้องศาลรัฐธรรมนูญ กรณีละเมิดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2548.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. รายงานการวิจัยเรื่องศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2548.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน. กรุงเทพฯ : โครงการตำราและวารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547.
- บวรศักดิ์ อวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2536.
- บวรศักดิ์ อวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538.
- บวรศักดิ์ อวรรณโณ. คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2554.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. การใช้และการตีความรัฐธรรมนูญ. วารสารนิติศาสตร์ (มีนาคม 2532)
- ปรีดี เกษมทรัพย์. นิติปรัชญา. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526.
- พิภพ ภู่งิ่ง. บทบาทของฝ่ายตุลาการในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ. (ออนไลน์) แหล่งที่มา <http://pub-law.net>

- พูนเพิ่ม กฤษณะวณิช. ผลกระทบต่อหลักกฎหมายมหาชนอันเกิดจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรที่ทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) 2549 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553.
- เรวัตร จันทระประเสริฐ และถัย หงส์สิริ. ความหมายขององค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266. ใน เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมืองไทย, 18 กันยายน 2541.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. วิถีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ศึกษาเปรียบเทียบกรณีของศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับศาลรัฐธรรมนูญไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. หลักพื้นฐานของกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. นิติรัฐ : หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย. ใน ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน, กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2540.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. การใช้และการตีความกฎหมายมหาชน. ใน การใช้การตีความกฎหมาย, กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. การเปลี่ยนแปลงแนวคำวินิจฉัย และผลผูกพันของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ศึกษากรณีศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาและศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2550.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. รายงานการวิจัยเรื่ององค์กรอิสระตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพฯ : คณะกรรมการวิจัยและสัมมนา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. วิถีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ศึกษาเปรียบเทียบกรณีของศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับศาลรัฐธรรมนูญไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549.
- วิชณุ เครืองาม. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายมหาชน. ใน เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายมหาชน หน่วยที่ 1-7, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2528.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. รายงานการวิจัยเรื่องการขัดแย้งระหว่างเขตอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2549.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์ และบรรเจิด สิงคะเนติ. รายงานการวิจัยเรื่องเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญไทย ตามมาตรา 264 และ มาตรา 266 . กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2549.
- สมภพ โทตระกิตย์. การควบคุมกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ. วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 17 เมษายน 2541.
- สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติพันธกิจตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546.
- สุรียา ปานแป้น. คู่มือสอบกฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เรื่อง ศาลรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2549.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สารสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ตารางความแตกต่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับ พุทธศักราช 2550 พร้อมเหตุผลโดยสังเขป. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2551.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550.

ภาษาต่างประเทศ

Benda/Klein. Lehrbuch der Verfassungsprozessrechts Heidelberg.

Basic Law of the Federal Republic of Germany (1949/ Amendments 1956). (Online)

แหล่งที่มา : <http://germanhistorydocs.ghi-dc.org>

Competence Dispute Case 14-2 KCCR 362 , 2001 Hun – Ra 1. (Online) แหล่งที่มา :

[http:// www. english.court.go.kr](http://www.english.court.go.kr)

Constitutional Organs Defined by the Basic Law. (Online) แหล่งที่มา :

<http://www.germany.info>

E. Frisenhalin. Aufgabe und Funktion des Bundesverfassungsgernichts, Beitrage zur Wochenzeitung das Parlament., 1996.

Gerhard Robbers. Verfassungprozessuale Problem in der oeffentlich – rechtlichen., 1996.

Hans J. Wolf. Otto Bachof, Rolf Stober , Verwaltungsrecht., 1994.

Past and Present of the Korean Constitutional Justice - Independence of the

Constitutional Court of Korea. (online) แหล่งที่มา : [http:// www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)

The Basic Law. (Online) แหล่งที่มา : [http://www.tatsachen-ueber-](http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/en/political-system)

[deutschland.de/en/political-system](http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/en/political-system)

The Basic Law for the Federal Republic of Germany (Grundgesetz, GG)

The Constitution of the Republic of Korea

The Constitutional Court Act of South Korea

The Federal Constitutional Court. (online) แหล่งที่มา : [http:// www.tatsachen-ueber-](http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/.../the-basic-law(online))

[deutschland.de/.../the-basic-law\(online \)](http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/.../the-basic-law(online))

เอกสารอื่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 33/2550 วันจันทร์ที่ 25 มิถุนายน 2550

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวเนตินันท์ ศาสนนันท์ เกิดเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2529 กรุงเทพมหานคร จบการศึกษา
ระดับปริญญาตรี คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2551 ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง
นิติกร 5 สังกัดฝ่ายกฎหมาย การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย