

โครงการศึกษาวิจัยลำดับที่ ๕

เรื่อง หลักและวิธีปฏิบัติในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในกรณีที่มีบทบัญญัติว่า ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

โดย รองศาสตราจารย์ ดร. ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล

บทคัดย่อ

โครงการวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อ (1)แสวงหาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการกำหนดเงื่อนไขการบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติว่า ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ (2) แสวงหาหลักเกณฑ์ ขอบเขต และวิธีการบังคับใช้ของการกำหนดเงื่อนไขการบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติว่า ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ (3) ให้การบังคับใช้ของรัฐธรรมนูญตามเงื่อนไขของการบังคับใช้ที่มีบทบัญญัติว่าทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์เป้าหมายของรัฐธรรมนูญในทางปฏิบัติ (4) ให้การดำเนินการขององค์กรของรัฐและองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะต้องบังคับใช้รัฐธรรมนูญตามเงื่อนไขการบังคับใช้ที่มีบทบัญญัติว่า ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ สามารถดำเนินการไปได้อย่างปราศจากปัญหาหรือข้อขัดข้อง (5) สร้างต้นแบบอ้างอิงสำหรับการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่มีคดีปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้รัฐธรรมนูญตามเงื่อนไขการบังคับใช้ที่มีบทบัญญัติว่า ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ มาสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ระเบียบวิธีวิจัยที่นำมาใช้ในการเขียนมีลักษณะเป็นการวิจัยเอกสารโดยใช้การรวบรวมข้อมูลซึ่งแบ่งเป็นข้อคิดเห็นและข้อเท็จจริงจากหนังสือ เอกสาร ข้อมูล ในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนคำปรึกษาแนะนำจากผู้มีความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ

ผลการวิจัยพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างชัดแจ้งหรือโดยปริยาย โดยอาศัยหลักเกณฑ์แตกต่างกันตามประเภทของสิทธิเสรีภาพ ดังนั้น องค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย บริหาร ตุลาการต้องเคารพและให้ความคุ้มครองแก่บรรดาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในฐานะเป็นบทบัญญัติกฎหมายที่มีผลใช้บังคับโดยตรงจากหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญทำให้รัฐธรรมนูญประกอบด้วยเนื้อหาสาระที่เป็นกฎหมายสำคัญซึ่งใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศจึงไม่อาจกำหนดรายละเอียดทุกประการไว้ในรัฐธรรมนูญ ทำให้ต้องมีการกำหนดรายละเอียดหรือขยายความไว้ในกฎหมายอื่นเป็นการเฉพาะในแต่ละเรื่อง ไม่ว่าจะอยู่ในรูปของพระราชบัญญัติ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญภายใต้เนื้อหาความแห่งบทบัญญัติที่ว่า “ทั้งนี้เป็นไปตามที่

กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งหมายถึง กฎหมายที่ได้ตราขึ้น โดยองค์กรนิติบัญญัตินั่นเอง ดังนั้นหลักและวิธีปฏิบัติในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในกรณีที่มีบทบัญญัติว่า “ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” นั้น โดยหลักการแล้ว หากเป็นบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญได้รับรองและคุ้มครองมีลักษณะของ “การให้สิทธิ” แก่ประชาชน ย่อมผูกพันทุกองค์กรของรัฐที่ต้องบังคับให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญโดยหลักการใช้และการตีความกฎหมาย หากปรากฏว่าองค์กรนิติบัญญัติยังมิได้ตรากฎหมายลูกออกมาบังคับให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญกำหนด วิธีปฏิบัติเพื่อบังคับใช้รัฐธรรมนูญต้องให้ผู้มีสิทธิยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ให้การช่วยเหลือ หากได้รับคำสั่งปฏิเสธ ผู้ยื่นคำขอสามารถยื่นเรื่องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตรวจสอบคำสั่งปฏิเสธ ในกรณีที่เหตุผลการปฏิเสธเพราะไม่มีกฎหมาย ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถเสนอเรื่องให้รัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย แต่หากการปฏิเสธนั้นเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย แต่ถ้าเป็นเรื่องกฎหมายหรือข้อบังคับก็สามารถเสนอเรื่องให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญย่อมสามารถใช้หลักการตีความและนิติวิธีเฉพาะเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ แต่ในทางตรงข้าม หากปรากฏว่ายังไม่ได้มีการตรากฎหมายลูกออกมารองรับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นการ “จำกัดสิทธิ” ของประชาชน ดังนี้ ประชาชนจึงไม่อาจใช้สิทธิเสรีภาพนั้นได้จนกว่าจะมีการตรากฎหมายลูกออกมาใช้บังคับ อย่างไรก็ตาม การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิดังกล่าวย่อมมีผลผูกพันให้คณะรัฐมนตรีหรือองค์กรที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข วิธีการใช้สิทธิต่อรัฐสภา อันมีผลผูกพันรัฐสภาให้พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายนั้นในเวลาอันสมควร ขณะเดียวกันประชาชนก็สามารถเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการใช้สิทธิ พร้อมทั้งจัดทำและเสนอร่างกฎหมายภายใต้เงื่อนไขและ หลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

(เรื่อง หลักและวิธีปฏิบัติในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในกรณีที่มีบทบัญญัติว่า “ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”)

ในโครงการศึกษาวิจัยเรื่อง “หลักและวิธีปฏิบัติในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในกรณีที่มีบทบัญญัติว่า “ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” นี้ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาวิเคราะห์โดยเริ่มจากการศึกษาพื้นฐานเบื้องต้นเกี่ยวกับแนวความคิดและหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งโดยส่วนใหญ่ได้รับอิทธิพลด้านแนวคิดและทฤษฎีจากสำนักกฎหมายต่างประเทศ และแบ่งอธิบายออกเป็น 2 หัวข้อย่อย ได้แก่ (1) แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ โดยศึกษารูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยและหลักการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยกับ และ (2) แนวคิดเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐในการปกครองภายใต้หลักนิติรัฐ นอกจากนี้แล้ว เพื่อให้เข้าใจถึงความสำคัญของการใช้อำนาจรัฐและบทบาทของผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้ปกครองรวมทั้งการกำหนดกรอบเกณฑ์การอยู่ร่วมกันภายในรัฐ จึงได้ศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับวิวัฒนาการของทฤษฎีเสรีนิยมที่กำหนดให้รัฐอยู่ภายใต้กฎหมาย ความหมายของหลักนิติรัฐและสาระสำคัญของการจำกัดอำนาจรัฐให้อยู่ภายใต้ระเบียบแห่งกฎหมาย

ในส่วนของการศึกษาเนื้อหาสาระได้แบ่งการศึกษาเป็น 2 ส่วนใหญ่ ประกอบด้วย ส่วนที่ 1 เจตนารมณ์ หลักการ ขอบเขตของรัฐธรรมนูญในการที่กำหนดเงื่อนไขการบังคับใช้ของรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติว่า “ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” และกฎหมายที่บัญญัติออกมาเพื่อการดังกล่าวในส่วนนี้ได้นำเสนอตามลำดับความสำคัญโดยแบ่งเป็น บทที่ 1 เหตุผล ความจำเป็นของการกำหนดเงื่อนไขของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติว่า “ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” และเพื่อให้เห็นถึงความสำคัญของที่มา แนวความคิดและหลักการที่นำมาสู่การร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จึงได้แบ่งการศึกษาออกเป็นส่วนย่อย ดังนี้ (1.1) ความหมายของรัฐธรรมนูญ : กฎหมายสูงสุดที่กำหนดหลักการทั่วไปในการบริหารประเทศ (1.2) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (1.3) เหตุผลและความจำเป็นในด้านเนื้อหาสาระของบทบัญญัติที่มีอาจกำหนดไว้อย่างละเอียดในรัฐธรรมนูญ (1.4) หลักเกณฑ์และขอบเขตของบทบัญญัติว่า “ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” และ/หรือ “เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ อันประกอบด้วยหลักเกณฑ์สำคัญที่บรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ การรับรองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน การส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนกับการให้หลักประกันและคุ้มครองประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐ หลังจากนั้น จึงศึกษาถึงเป้าหมาย ขอบเขตลักษณะของบทบัญญัติตลอดจนความหมายของการกำหนดเนื้อความว่า “ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” ในบทที่ 2 : วัตถุประสงค์และขอบเขตของการกำหนดเงื่อนไขของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติว่า “ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” ได้จัดลำดับ

การนำเสนอเป็นรายหัวข้อ ดังนี้ (2.1) ความหมายและขอบเขตของบทบัญญัติว่า “*ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ*” (2.2) หลักเกณฑ์และขอบเขตการบัญญัติหลักการเฉพาะที่รัฐธรรมนูญกำหนดเงื่อนไขไว้

ในส่วนที่ 2: หลักการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในกรณีการกำหนดเงื่อนไขการบังคับใช้ของรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติว่า “*ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ*” การนำเสนอในส่วนนี้ให้ความสำคัญกับแนวความคิดและความเห็นทางวิชาการที่น่าสนใจของนักกฎหมายมหาชนไทยในเรื่องเกี่ยวกับการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ภายใต้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต่อการกำหนดหลักเกณฑ์และขอบเขตของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติเงื่อนไขไว้และมีได้บัญญัติเงื่อนไขไว้เป็นการเฉพาะ ศึกษาบทบาทขององค์กรต่างๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการใช้และตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญรวมทั้งกระบวนการวิพิจารณาในกรณีมีข้อพิพาทและไม่มีข้อพิพาท ตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติขององค์กรต่างๆ เกี่ยวกับการบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่กำหนดเงื่อนไขของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่า “*ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ*” เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว จึงได้แบ่งการศึกษา ดังนี้ บทที่ 3 แนวคิดและหลักเกณฑ์การบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่กำหนดเงื่อนไขการบังคับใช้ของรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติว่า “*ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ*” แบ่งออกเป็น (3.1) แนวคิดพื้นฐานที่ใช้ในการกำหนดหลักเกณฑ์การบังคับใช้ (3.2) หลักเกณฑ์และขอบเขตการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติเงื่อนไขไว้เป็นการเฉพาะ (3.3) หลักเกณฑ์และขอบเขตการบังคับใช้รัฐธรรมนูญและในกรณีที่ไม่มีการบัญญัติเงื่อนไขไว้เป็นการเฉพาะ บทที่ 4 บทบาทขององค์กรในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่กำหนดเงื่อนไขการบังคับใช้ที่มีบทบัญญัติว่า “*ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ*” แบ่งออกเป็น (4.1) หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ (4.2) หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ บทที่ 5 การพิจารณาวินิจฉัย การตีความและนิติวิธีของการพิจารณาคดีปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่กำหนดเงื่อนไขของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่า “*ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ*” เมื่อคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ และแบ่งเป็นหัวข้อย่อยดังนี้ (5.1) ขอบอำนาจการพิจารณาตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ (5.2) ข้อจำกัดของอำนาจในการพิจารณา