

บทที่ 3

เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองในต่างประเทศ กับการป้องกันหรือการแก้ไขปัญหาคือข้อขัดแย้งเรื่องอำนาจหน้าที่ ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง

เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบขององค์กรซึ่งทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทในทาง
มหาชนที่ใช้อยู่ในประเทศต่าง ๆ จะพบว่าแต่ละประเทศมีการจัดรูปแบบขององค์กรดังกล่าวแตกต่างกัน
โดยความแตกต่างที่ปรากฏให้เห็นนั้นเป็นผลมาจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ประกอบกับระบบ
กฎหมายที่ใช้อยู่ในประเทศเหล่านั้น และด้วยเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองต่างเป็นองค์กรที่มี
อยู่ในต่างประเทศ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองของ
ต่างประเทศเพื่อที่จะได้ทราบถึงระบบและการดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง
ตลอดจนหลักการที่แต่ละประเทศนำไปใช้ โดยแบ่งหัวข้อในการศึกษาดังนี้ 3.1 อำนาจหน้าที่ของศาล
รัฐธรรมนูญและศาลปกครองในต่างประเทศ และ 3.2 การป้องกันหรือการแก้ไขปัญหาคือข้อขัดแย้งกัน
เรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองในต่างประเทศ

3.1 เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองในต่างประเทศ

ในบรรดารูปแบบขององค์กรซึ่งทำหน้าที่วินิจฉัยคดีที่เป็นข้อพิพาทในทางมหาชน ซึ่งแยก
ออกเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรมนั้น นับว่ารูปแบบของประเทศฝรั่งเศสและรูปแบบของประเทศ
สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมีความน่าสนใจเป็นอย่างมาก ทั้งในแง่วิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ การ
จัดองค์กร ความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครอง อำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณาคดี และโดยเฉพาะ
อย่างยิ่งบทบาทในการพัฒนาหลักกฎหมายมหาชน อีกทั้งยังมีบทบาทอันสำคัญต่อการจัดตั้งศาล
รัฐธรรมนูญและศาลปกครองของประเทศไทยด้วย ดังนั้น ในการพิจารณาถึงแนวคิดและกรอบอำนาจ
หน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองของประเทศไทยจึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของ
คณะตุลาการรัฐธรรมนูญและศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศส และอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ
และศาลปกครองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันประกอบด้วยในฐานะที่รูปแบบขององค์กร
พิจารณาพิพากษาคดีของประเทศดังกล่าวเป็นที่มาของระบบศาลไทย ทั้งนี้จะขอกกล่าวถึงอำนาจหน้าที่
ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองของต่างประเทศตามลำดับ ดังนี้

3.1.1 เขตอำนาจของ “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” และศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศส คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสถือเป็นองค์กรสำคัญขององค์กรหนึ่งในระบบการเมืองของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งนอกจากจะทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแล้วยังมีอำนาจหน้าที่อื่นอีกหลายประการ ส่วนศาลปกครองของฝรั่งเศสเป็นองค์กรตุลาการที่จัดตั้งขึ้น โดยผลมาจากแนวคิดในการรักษาความเป็นอิสระของฝ่ายปกครองจากฝ่ายตุลาการ ที่ว่าการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองไม่ควรอยู่ภายใต้การพิจารณาวินิจฉัยของศาลยุติธรรม เพราะฝ่ายปกครองไม่อยู่ภายใต้บังคับของหลักกฎหมายเอกชนและไม่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลยุติธรรมแต่ต้องมีหลักกฎหมายพิเศษที่ใช้ควบคุมฝ่ายปกครอง ด้วยเหตุนี้ประเทศฝรั่งเศสจึงได้มีการแบ่งแยกอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคดีระหว่างศาลปกครองกับศาลยุติธรรม โดยรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญและศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศสมีดังต่อไปนี้

3.1.1.1 เขตอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil Constitutionnel) ของฝรั่งเศสถูกกำหนดขึ้นในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1958 โดยมาจากแนวความคิดในการให้มีการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมิได้มีลักษณะเป็นองค์กรอย่างศาล แต่มีลักษณะเป็นคณะกรรมการที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลางอย่างแท้จริงในการทำงาน เนื่องจากมีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ กระบวนการในการเข้าสู่ตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่ง สถานะของผู้ดำรงตำแหน่ง ตลอดจนวาระของผู้ดำรงตำแหน่งไว้อย่างเหมาะสม

อำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 โดยจะมีทั้งอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด และอำนาจในลักษณะให้คำปรึกษา¹ ในส่วนของอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสนั้น นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่หลักคือ การควบคุมมิให้บทบัญญัติและกฎหมายใดๆ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้ว คณะตุลาการรัฐธรรมนูญยังมีอำนาจหน้าที่อื่นอีกหลายประการ เช่น การควบคุมข้อบังคับของรัฐสภา การควบคุมการเลือกตั้งประธานาธิบดี สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น ส่วนอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาหารือ ได้แก่ การให้คำปรึกษา

¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, รายงานการวิจัยเรื่องการขัดแย้งระหว่างเขตอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2549) หน้า 148.

หารือต่อประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเฉพาะในสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งอาจจำแนกอำนาจหน้าที่ของ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญในเรื่องต่างๆ ได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

(1) การควบคุมตรวจสอบ “ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ”

ก่อนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ.1958 ประเทศฝรั่งเศส ยังไม่มีองค์กรใดๆ เข้ามาควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติหรือกฎหมายใดๆ เนื่องจาก ยึดถือทฤษฎีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา แต่ต่อมาเมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวแล้ว กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับรัฐสภา กฎหมายต่างๆ ไป รวมทั้งร่างกฎหมายต่างๆ และ พันธกรณีระหว่างประเทศ ก็ล้วนถูกควบคุมให้มีเนื้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ โดยคณะตุลาการ รัฐธรรมนูญทั้งสิ้น

ในการควบคุม “ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” นั้น คำว่า “รัฐธรรมนูญ” ประกอบไปด้วย²

- 1) รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1958 และคำปรารภ (Préambule)
- 2) คำปรารภของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1946
- 3) ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ปี ค.ศ. 1789 (Déclaration des droits de l’homme)

การควบคุมตรวจสอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญอาจแยกออกเป็น ประเภทย่อยได้ ดังนี้

1) การควบคุมขอบเขตการแบ่งสรรอำนาจนิติบัญญัติระหว่าง ฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร³

โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ.1958 มีบทบัญญัติที่เป็นการ แบ่งสรรอำนาจนิติบัญญัติระหว่างกรณีที่อยู่ในอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติกับกรณีที่อยู่ในอำนาจของฝ่าย บริหาร โดยมาตรา 34 แห่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้อำนาจรัฐสภาตรากฎหมายได้ ขณะที่มาตรา 37 ของ รัฐธรรมนูญกำหนดให้เรื่องอื่นที่ไม่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 34 เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะออก กฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร โดยมาตรา 34 วรรคสอง ได้กำหนดว่า

“รัฐบัญญัติกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องดังต่อไปนี้

² นันทวัฒน์ บรมานันท์, รายงานการวิจัยเรื่องศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ เสนอต่อสำนักงานศาล รัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2548) หน้า 18.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

- สิทธิแห่งพลเมืองและหลักประกันขั้นพื้นฐานสำหรับประชาชนในการใช้เสรีภาพ รวมตลอดถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเกณฑ์แรงงานและการเกณฑ์ทรัพย์สินในการป้องกันประเทศ

- สัญชาติ สถานะและความสามารถทางกฎหมายของบุคคล ระบบกฎหมายว่าด้วยการสมรส การสืบมรดก และการให้โดยเสน่หา

- การกำหนดความผิดอาญาชั้นอุกฤษโทษและมัชฌิมโทษ รวมทั้งการกำหนดโทษสำหรับความผิดดังกล่าว วิธีพิจารณาความอาญา การนิรโทษกรรม การจัดตั้งระบบศาลชั้นใหม่ และสถานภาพของผู้พิพากษา

- ฐานภาษี อัตราและวิธีการจัดเก็บภาษีทุกชนิด การออกใช้
เงินตรา

รัฐบัญญัติกำหนดคกฏเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องดังต่อไปนี้ เช่นกัน

- ระบบการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาและสมาชิกสภาท้องถิ่น

- การจัดตั้งองค์การมหาชนประเภทต่าง ๆ ขึ้นใหม่

- หลักประกันขั้นพื้นฐานสำหรับข้าราชการพลเรือนและข้าราชการทหาร

การทหาร

- การโอนวิสาหกิจเอกชนมาเป็นของรัฐ และการโอนทรัพย์สิน

ของวิสาหกิจไปเป็นของเอกชน”

นอกจากนี้ ในมาตรา 34 วรรคสาม วรรคสี่ วรรคห้า และวรรคหก ได้

บัญญัติว่า

“รัฐบัญญัติกำหนดหลักการที่สำคัญในเรื่อง

- การจัดระเบียบในการป้องกันประเทศ

- การปกครองตนเอง อำนาจหน้าที่และรายได้ขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น

- การศึกษา

- ระบบกรรมสิทธิ์ ทรัพย์สินและข้อผูกพันตามกฎหมายแพ่งและ

ทางพาณิชย์

- ระบบกฎหมายแรงงาน กฎหมายว่าด้วยสหภาพแรงงานและ

การประกันสังคม”

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอำนาจในการตรากฎหมายเฉพาะกรณีตามมาตรา 34 เท่านั้น นอกเหนือจากนั้นจะอยู่ในขอบอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะสามารถออกกฎหมายได้ โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา 37 ว่า

“เรื่องใดที่ไม่อยู่ในขอบเขตของการตราบัญญัติ ให้ถือว่าอยู่ในอำนาจการตรากฎหมายของฝ่ายบริหาร

รัฐบัญญัติซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ที่อยู่ในอำนาจการตรากฎหมายของฝ่ายบริหารอาจจะแก้ไขเพิ่มเติมได้ภายหลังจากที่ได้รับความเห็นจากสภาแห่งรัฐแล้ว รัฐบัญญัติซึ่งมีลักษณะดังกล่าวที่ใช้บังคับภายหลังวันที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับจะแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐกฤษฎีกาได้ก็ต่อเมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ประกาศว่ารัฐบัญญัตินั้นกำหนดหลักเกณฑ์ที่อยู่ในอำนาจการตรากฎหมายของฝ่ายบริหารตามความในวรรคก่อน”

โดยสรุป ฝ่ายบริหารมีอำนาจออกกฎหมายอยู่ 2 ประเภท ประเภทแรก ได้แก่ กฎหมายซึ่งออกมายกความกฎหมายของรัฐสภาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 34 และประเภทที่สอง ได้แก่ กฎหมายซึ่งฝ่ายบริหารตราขึ้นนอกเหนือไปจากมาตรา 34 ทั้งนี้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะมีหน้าที่ควบคุมขอบเขตการแบ่งสรรอำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ โดยตรวจสอบเฉพาะแต่ประเด็นว่ากฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติต้องไม่เกินขอบเขตที่มาตรา 34 บัญญัติไว้ ในขณะที่มาตรา 37 บัญญัติให้เรื่องอื่นๆ ที่ไม่อยู่ในอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติให้ถือว่าอยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะจัดทำกฎหมาย และเมื่อพิจารณาจากมาตรา 37 วรรค 2 แล้วจะพบว่าประกอบด้วยหลักการสำคัญ 2 ประการ คือ

ก) การเปิดโอกาสให้รัฐบาลแก้ไขกฎหมายที่จัดทำโดยฝ่ายนิติบัญญัติก่อนที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (ค.ศ.1958) ประกาศใช้บังคับ หากกฎหมายนั้นอยู่ในอำนาจการจัดทำของฝ่ายบริหารตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ทั้งนี้ การแก้ไขดังกล่าวต้องจัดทำเป็นกฤษฎีกาของสภาแห่งรัฐ กล่าวคือ ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาแห่งรัฐในฐานะเป็นที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาลแล้ว

ข) ในกรณีที่กฎหมายซึ่งประกาศใช้แล้วหลังวันที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับ และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตัดสินว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจการจัดทำของฝ่ายบริหารสามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้โดยกฤษฎีกาของรัฐบาล

เห็นได้ว่า กระบวนการตามมาตรา 37 นี้ ไม่ถือเป็นการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับเนื้อหาของกฎหมายมีความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ แต่ถือเป็นการชี้ขาดถึงขอบเขตอำนาจในการจัดทำกฎหมายระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร โดย

รัฐบาลเท่านั้นที่จะยกประเด็นว่าร่างกฎหมายซึ่งสภาใดสภาหนึ่งกำลังพิจารณาอยู่นั้น ไม่อยู่ในอำนาจการจัดทำของสภา แต่อยู่ในอำนาจการจัดทำของฝ่ายบริหาร หากประธานสภาซึ่งกำลังพิจารณาร่างกฎหมายนั้นเห็นด้วยกับรัฐบาล ประธานสภาดังกล่าวต้องสั่งการให้เลิกการพิจารณา เพราะร่างกฎหมายนั้น ไม่อยู่ในอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่หากประธานสภาไม่เห็นด้วยกับรัฐบาล ให้ประธานสภาสั่งระงับการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นไว้ก่อน และส่งเรื่องไปให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณา โดยผู้ส่งเรื่องอาจเป็นประธานสภาหรือนายกรัฐมนตรีก็ได้ และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 8 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง จากนั้นต้องแจ้งผลการวินิจฉัยให้ประธานสภาและนายกรัฐมนตรีทราบ รวมทั้งต้องประกาศในรัฐกิจจานุเบกษาด้วย ซึ่งคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะมีผลผูกพันทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

2) การควบคุมตรวจสอบที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าทำได้⁴

ได้แก่ กฎหมายธรรมดา และพันธกรณีระหว่างประเทศ

ก) การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายทั่วไป ร่างกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วและกำลังรอประกาศใช้ อาจถูกตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 61 วรรค 2 ซึ่งกรณีนี้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะควบคุมตรวจสอบกฎหมายได้ต่อเมื่อมีคำร้องจากประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี ประธานวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 60 คน หรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 60 คน ร้องขอ เมื่อเห็นว่ามีความเห็นสมควรสงสัยว่า ร่างกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ในการพิจารณาคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 1 เดือน เว้นแต่ในกรณีฉุกเฉินเร่งด่วน และได้มีการร้องขอจากรัฐบาล คณะตุลาการรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 8 วัน โดยในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ร่างกฎหมายดังกล่าวจะถูกระงับการดำเนินการเพื่อประกาศใช้ จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

การวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญว่าร่างกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญอาจวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ หากพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่สามารถแยกออกจากร่างกฎหมายได้ แต่ในกรณีที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้นสามารถแยกออกจากร่างกฎหมายได้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญบางส่วนก็ได้ และในกรณีนี้ประธานาธิบดีมีอำนาจที่จะเลือกประกาศใช้

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 24.

ร่างกฎหมายนั้นเฉพาะในส่วนที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือจะส่งให้รัฐสภาพิจารณาอีกครั้งหนึ่งก็ได้ ทั้งนี้ มาตรา 62 แห่งรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญถือเป็นที่สุดและเด็ดขาด ไม่สามารถนำไปร้องขอให้องค์กรอื่นทบทวนได้ อีกทั้งยังมีผลผูกพันสถาบันการเมืองของรัฐ ตลอดจนองค์กรเจ้าหน้าที่ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ

ข) การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพันธกรณีระหว่างประเทศ

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 54 ก่อนที่จะมีการให้สัตยาบันหรืออนุญาตให้มีการตกลงทำสัญญาระหว่างประเทศ อาจมีการร้องขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ โดยผู้มีสิทธิร้องขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาคือ ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา เมื่อได้มีการร้องขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาร่างพันธกรณีระหว่างประเทศ แล้วคณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพันธกรณีระหว่างประเทศดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญจะต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญมิใช่แก้ไขร่างพันธกรณีระหว่างประเทศดังกล่าว เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้คำนึงถึงความสำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเป็นสำคัญ ทั้งนี้ ร่างพันธกรณีระหว่างประเทศที่ต้องผ่านการพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ หมายความว่า สนธิสัญญา และข้อตกลงระหว่างประเทศด้วย

3) การควบคุมที่รัฐธรรมนูญบังคับไว้ให้ต้องทำ

ในกรณีของการควบคุมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถาบันทางการเมือง ซึ่งได้แก่ การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและร่างข้อบังคับสภา ถือเป็นการควบคุมตรวจสอบแบบบังคับ กล่าวคือ มาตรา 61 แห่งรัฐธรรมนูญ กำหนดว่า ก่อนมีการประกาศใช้ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและร่างข้อบังคับสภา จะต้องส่งให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อน ซึ่งเหตุผลในการกำหนดให้ข้อบังคับสภาต้องถูกตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้ เนื่องจากข้อบังคับสภานั้นถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาล ข้อบังคับสภาที่อยู่ภายใต้เงื้อมมือของมาตรา 61 ได้แก่ ข้อบังคับรัฐสภา ข้อบังคับสภาผู้แทนราษฎร และข้อบังคับวุฒิสภา ขั้นตอนในการดำเนินการเสนอข้อบังคับสภาให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตรวจสอบนั้น ให้ประธานสภาซึ่งเป็นเจ้าของข้อบังคับนั้นส่งเรื่องไปให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณา

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 22.

ในส่วนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก่อนที่จะมีการประกาศใช้นั้น ถือเป็นลักษณะพิเศษของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่แตกต่างจากกฎหมายธรรมดา เพราะรัฐธรรมนูญบังคับไว้ว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้องได้รับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้บังคับ ซึ่งคณะกรรมการรัฐธรรมนูญจะตรวจสอบใน 3 ประเด็นหลัก คือ

(ก) ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้ตราขึ้นอย่างถูกต้องตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 46 บัญญัติไว้หรือไม่

(ข) ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นร่างกฎหมายที่มีเนื้อหาสาระอยู่ในขอบอำนาจการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติหรือไม่

(ค) ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีเนื้อหาสาระทั้งหมดหรือส่วนใดส่วนหนึ่งขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้วส่งไปยังคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากเป็นกรณีเร่งด่วน ให้ระบุไว้ในหนังสือนำส่งด้วย

เมื่อคณะกรรมการรัฐธรรมนูญได้รับร่างข้อบังคับสภา หรือร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาแล้วจะต้องวินิจฉัยให้เสร็จภายใน 1 เดือน เว้นแต่ในกรณีเร่งด่วนรัฐบาลอาจขอให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้เสร็จภายใน 8 วัน และในระหว่างที่คณะกรรมการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยนั้น ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างข้อบังคับดังกล่าวจะยังไม่มีผลใช้บังคับจนกว่าคณะกรรมการรัฐธรรมนูญจะได้มีคำวินิจฉัย

ในการทำคำวินิจฉัยของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญนี้ คณะกรรมการรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยว่า ร่างกฎหมายหรือร่างข้อบังคับดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ แต่ถ้าหลักการสำคัญของร่างดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยว่าร่างนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญทั้งฉบับก็ได้ หากคณะกรรมการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าข้อบังคับสภานั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็ต้องส่งเรื่องกลับไปยังสภาที่เป็นเจ้าของข้อบังคับนั้นเพื่อพิจารณาแก้ไขต่อไป ส่วนในกรณีของร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ถ้าคณะกรรมการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญทั้งหมดหรือบางส่วน ซึ่งไม่อาจแยกออกจากร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้ ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก็จะไม่สามารถประกาศใช้บังคับได้ แต่ถ้าคณะกรรมการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีบาง

มาตราที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญซึ่งสามารถแยกออกจากร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้ ประธานาธิบดีสามารถดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง คือ

(ก) ประกาศใช้ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้น โดยยกเว้น บทบัญญัติส่วนที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและจัดให้มีการดำเนินการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เฉพาะบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

(ข) ใช้สิทธิตามมาตรา 10 แห่งรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้รัฐสภา พิจารณาร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญใหม่

(2) เขตอำนาจอื่นๆ ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ⁶

นอกจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจหน้าที่หลักคือ การควบคุมมิให้บทบัญญัติและกฎหมายใดๆ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้ว คณะตุลาการรัฐธรรมนูญยังมีอำนาจหน้าที่อื่นอีกหลายประการ ดังนี้

1) อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดความชอบด้วยกฎหมายของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดสมาชิกภาพและคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

อำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยชี้ขาดความชอบกฎหมายของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาปรากฏในรัฐธรรมนูญ มาตรา 59 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมในวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ.1958 ที่บัญญัติให้อำนาจคณะตุลาการรัฐธรรมนูญดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของการเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติได้ต่อเมื่อมีการร้องขอโดยผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้ที่ได้รับเลือกตั้ง โดยต้องร้องขอต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญภายใน 10 วัน นับแต่วันประกาศผลเลือกตั้ง

สำหรับอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภานั้น ปรากฏในกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ วันที่ 24 ตุลาคม ค.ศ.1958 โดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยตามคำร้องขององค์กรผู้เสนอเรื่องว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีลักษณะต้องห้ามหรือขาดคุณสมบัติอันทำให้ไม่สามารถได้รับการเลือกตั้งได้ ซึ่งการควบคุมคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้นเป็นหน้าที่ของ “ตัวแทนรัฐบาลประจำภาค” (Commissaire de la République) ที่จะต้องตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งว่ามีสิทธิที่จะสมัครหรือไม่ ถ้ามีข้อสงสัยต้องระงับการลงทะเบียนไว้ก่อนและร้องไปยังศาลปกครองชั้นต้นภายใน 24 ชั่วโมง นับแต่ระงับการลงทะเบียนดังกล่าว ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจสั่ง

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27-32.

ห้ามผู้สมัครผู้หนึ่งสมัครเข้ารับเลือกตั้งได้ในกรณีขาดคุณสมบัติดังกล่าว ซึ่งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นอาจถูกคัดค้านได้ถ้ามีการร้องขอต่อคณะกรรมการรัฐธรรมนูญขอให้การเลือกตั้งเป็นโมฆะ ถ้าตัวแทนรัฐบาลประจำภาคไม่ไปร้องขอต่อศาลปกครองชั้นต้นภายใน 24 ชั่วโมง ถือว่าตัวแทนรัฐบาลประจำภาคต้องลงทะเบียนรับสมัครผู้หนึ่ง ถ้าผู้ขาดคุณสมบัติเข้ารับการเลือกตั้งได้รับการเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งอื่นหรือผู้ที่ได้รับเลือกตั้งอื่นอาจร้องคัดค้านการเลือกตั้งต่อคณะกรรมการรัฐธรรมนูญได้ภายใน 10 วัน นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจชี้ขาดว่าการเลือกตั้งเป็นโมฆะเพราะผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้นขาดคุณสมบัติจริง แต่ถ้าระยะเวลา 10 วัน นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งได้ล่วงพ้นไปแล้ว ผู้มีอำนาจร้องต่อคณะกรรมการรัฐธรรมนูญว่าการเลือกตั้งเป็นโมฆะเพราะผู้สมัครรับเลือกตั้งขาดคุณสมบัติ คือ สภาใดสภาหนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม หรือพนักงานอัยการ

ในกรณีของการควบคุมการประกอบอาชีพที่ขัดต่อการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นกรณีที่เกิดขึ้นภายหลังการเลือกตั้ง ผู้มีอำนาจร้องคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม หรือสภาใดสภาหนึ่ง และถ้าคณะกรรมการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าผู้ได้รับเลือกตั้งประกอบอาชีพอื่นซึ่งต้องห้ามก็จะถูกปลดออกจากตำแหน่ง⁷

2) อำนาจในการควบคุมตรวจสอบการเลือกตั้งประธานาธิบดี

รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส มาตรา 58 บัญญัติให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ควบคุมตรวจสอบความถูกต้องของการเลือกตั้งประธานาธิบดี รวมทั้งมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคำร้องคัดค้านโต้แย้ง ตลอดจนการประกาศผลการลงคะแนน เห็นได้ว่า การใช้อำนาจของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญในกรณีนี้ไม่ได้มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตุลาการเท่านั้น แต่ยังมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง และเป็นอำนาจในการให้คำปรึกษาแนะนำอีกด้วย กล่าวคือ

(ก) การเตรียมการเลือกตั้ง หน้าที่ของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ ได้แก่ การเตรียมคำสั่งต่างๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้ง เป็นที่ปรึกษาของรัฐบาลเกี่ยวกับการจัดเตรียมการเลือกตั้ง ทำหน้าที่รับสมัครและตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัคร ตลอดจนจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งเสนอต่อสาธารณชน ในส่วนของอำนาจจัดการเลือกตั้งนั้น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญอาจแต่งตั้งบุคคลให้เป็นผู้ไปดูแลการเลือกตั้งในพื้นที่ต่างๆ ได้

⁷ เรื่องเดียวกัน.

(ข) การควบคุมดูแลขั้นตอนการหาเสียงเลือกตั้ง คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะไม่เข้าไปแทรกแซงในขั้นตอนของการหาเสียงเลือกตั้ง เพราะเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง ซึ่งทำหน้าที่ควบคุมการหาเสียงและให้ความยุติธรรมแก่ผู้สมัครทุกคนในการหาเสียง

(ค) การประกาศผล คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะควบคุมการนับคะแนนโดยตรวจสอบจำนวนเสียงของผู้สมัครแต่ละคนที่ได้รับในรอบแรกและรอบสอง และจะประกาศชื่อผู้สมัครที่ได้คะแนนเสียงข้างมากเป็นประธานาธิบดี เมื่อได้มีการประกาศผลเลือกตั้งประธานาธิบดีแล้ว หากมีการร้องคัดค้านโต้แย้งหรือในกรณีที่มีปัญหา และผู้สมัครรายใดรายหนึ่งเห็นว่ามีความผิดอันควรสงสัย ก็สามารถร้องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญภายใน 48 ชั่วโมง นับจากการประกาศผล เพื่อขอคัดค้านกระบวนการเลือกตั้งทั้งหมดได้ ซึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญย่อมมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด และคำวินิจฉัยชี้ขาดนั้นให้เป็นที่สุดท้าย

3) อำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในกรณีที่ประธานาธิบดีไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

ในกรณีที่ประธานาธิบดีไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามปกติ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจแต่งตั้งประธานวุฒิสภาให้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานาธิบดีเป็นการชั่วคราวได้ นอกจากนี้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญยังมีอำนาจค้นหาความจริงในกรณี Impeachment (empêchement) ของประธานาธิบดี รวมถึงกรณีการค้นหาความจริงในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุกับประธานาธิบดี หรือประธานาธิบดีเจ็บหนัก ถูกลักพาตัว หรือหายสาบสูญด้วย และเมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้เข้าไปค้นหาความจริงกรณีดังกล่าวแล้ว ก็จะทำหน้าที่ประกาศผลขึ้นเดี๋ยวก่อนคดีดังกล่าว ซึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญสามารถสั่งให้ประธานาธิบดีพ้นจากตำแหน่งได้ หากเห็นว่าประธานาธิบดีไม่สามารถปฏิบัติงานได้ตามปกติ นอกจากนี้ในกรณีที่มีเหตุสุดวิสัยและไม่สามารถจัดให้มีการเลือกตั้งภายในกำหนดอันเนื่องมาจากการครบวาระของประธานาธิบดี หรือเกิดกรณีดังกล่าวข้างต้น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจเลื่อนการเลือกตั้งออกไปได้ด้วย

4) บทบาทของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการใช้อำนาจพิเศษของประธานาธิบดีตามมาตรา 16 ของรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ.1958

ในกรณีที่เกิดวิกฤตการณ์ภายในที่รุนแรงหรือเกิดการรุกรานจากภายนอก ทำให้การปฏิบัติงานตามปกติไม่สามารถกระทำได้ ประธานาธิบดีมีอำนาจในการกำหนด

มาตรการใดๆ ทางกฎหมายที่อาจจะไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญได้ หากประธานาธิบดีจำเป็นต้องใช้อำนาจพิเศษในกรณีฉุกเฉินเช่นว่านี้ ประธานาธิบดีต้องปรึกษากับนายกรัฐมนตรี ประธานวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ให้ความเห็นและควบคุมการใช้อำนาจพิเศษดังกล่าวมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ประธานาธิบดีต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญด้วยว่าเงื่อนไขในการใช้อำนาจของตนมีอยู่ครบถ้วนและเนื้อหาของมาตรการที่ตนจะใช้นั้นเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 16 หรือไม่ นอกจากนี้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญยังมีหน้าที่ประกาศขึ้นตอนในการใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 16 แก่สาธารณชน โดยประกาศความเห็นคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในรัฐกิจจานุเบกษา และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะต้องคอยให้คำแนะนำแก่ประธานาธิบดีตลอดเวลาที่ใช้อำนาจนี้ แต่คำแนะนำที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้แก่ประธานาธิบดีนั้นจะไม่มีผลผูกพันแก่สาธารณชน

5) อำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบความถูกต้องของการลงคะแนนประชามติ

เนื่องจากรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสกำหนดให้ประชาชนสามารถออกเสียงประชามติได้ใน 3 กรณี คือ

- (ก) การออกเสียงประชามติต่อการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
- (ข) การออกเสียงประชามติต่อร่างกฎหมายที่ประธานาธิบดี

เสนอให้ประชาชนออกเสียงประชามติ

- (ค) การออกเสียงประชามติต่อการเปลี่ยนแปลงเขตดินแดน

ของประเทศ

โดยมาตรา 60 แห่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตลอดจนดูแลและตรวจสอบความถูกต้องของกระบวนการลงคะแนนเสียงประชามติ (Référendum) และทำหน้าที่ประกาศผลการลงประชามติด้วย นอกจากนี้ ยังมีรัฐกำหนดที่ 58-1067 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ.1958 ระบุให้รัฐบาลต้องปรึกษากับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในทุกกรณีที่เกี่ยวข้องกับการลงคะแนนเสียงแสดงประชามติ และยังมีหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับองค์กรที่จะเผยแพร่ขึ้นตอนและวิธีการในการลงคะแนนเสียงแสดงประชามติด้วย

อนึ่ง แม้ว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสจะมีอำนาจหน้าที่อื่นนอกเหนือจากอำนาจหน้าที่หลักในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญตามที่กล่าวแล้ว

แต่สังเกตได้ว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสมิได้มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาข้อขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ทั้งนี้ ในกรณีขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น ประเทศฝรั่งเศสไม่ได้มีการบัญญัตินิยามไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตาม มาตรา 11 ของรัฐธรรมนูญ ได้กล่าวถึงสถาบันแห่งอำนาจมหาชน (l'organisation des pouvoirs publics) เช่นเดียวกับ มาตรา 16 ที่บัญญัติถึง “สถาบันการเมืองแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ” (Pouvoirs publics constitutionnels)⁸ ไว้ ซึ่งองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือสถาบันการเมืองแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง สถาบันหรือองค์กรทั้งหลายที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ประธานาธิบดี รัฐบาล รัฐสภา คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการตุลาการ ศาลอาญาชั้นสูง ศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ และสภาเศรษฐกิจและสังคม โดยสถาบันหรือองค์กรเหล่านี้ต่างมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ออกมาขยายความบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เห็นได้ว่าในประเทศฝรั่งเศสมีการจัดแบ่งองค์กรตามรัฐธรรมนูญแยกต่างหากออกจากองค์กรที่เป็นอิสระองค์กรอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์การมหาชน (Enterprises publiques) หรือองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Autorites Administrative Independantes : AAI) ทำให้เกิดความชัดเจนว่าองค์กรใดมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรใดที่ไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งองค์กรที่มีความเป็นอิสระเหล่านี้ไม่ได้ก่อตั้งโดยรัฐธรรมนูญ แต่เป็นเพียงองค์กรที่ใช้อำนาจปกครองเท่านั้น จึงถูกตรวจสอบการใช้อำนาจโดยศาลปกครอง

3.1.1.2 เขตอำนาจของศาลปกครอง

ประเทศฝรั่งเศสมีการจัดตั้งองค์กรเพื่อตรวจสอบการกระทำของฝ่ายบริหาร และวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองในระบบที่เรียกว่า ระบบ “ศาลคู่” คือ มีศาลปกครองแยกต่างหากจากระบบศาลยุติธรรม โดยองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นศาลปกครองสูงสุดได้แก่ “สภาแห่งรัฐ” (Conseil d'Etat) ทั้งนี้ การจัดตั้งสภาแห่งรัฐถือเป็นผลอันเนื่องมาจากแนวคิดพื้นฐานในการแบ่งแยกกฎหมายออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กฎหมายเอกชน และกฎหมายมหาชน ซึ่งแนวคิดดังกล่าวเห็นว่า ฝ่ายปกครองไม่ควรอยู่ภายใต้บังคับของหลักกฎหมายเอกชน และในขณะเดียวกันฝ่ายปกครองก็ไม่ควรอยู่ภายใต้การควบคุมในทางกฎหมายของศาลธรรมดา (ศาลยุติธรรม) โดยเมื่อเริ่มมีการจัดตั้งสภาแห่งรัฐในปี ค.ศ.1799 นั้น สภาแห่งรัฐมีอำนาจหน้าที่ 2 ประการ คือ ร่างกฎหมายให้แก่ฝ่ายบริหาร และเป็นที่ปรึกษาของฝ่ายบริหาร ซึ่งในฐานะที่เป็นที่ปรึกษาของฝ่ายบริหารนี้ สภาแห่งรัฐได้รับมอบหมายให้เป็นผู้พิจารณาคำร้องทุกข์ของราษฎรเกี่ยวกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง แต่คำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐยังไม่มีผลบังคับเป็น

⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์, คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549) หน้า 32-38.

คำพิพากษาได้เอง แต่ต้องอาศัยสภาพบังคับจากคำสั่งการของหัวหน้าของฝ่ายบริหาร ต่อมาภายหลังจากที่สภาแห่งรัฐได้สร้างและพัฒนาระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองจนเป็นที่ยอมรับนับถือจากเอกชนว่าสามารถให้ความคุ้มครองต่อสิทธิประโยชน์ส่วนตัวได้เป็นอย่างดี ในขณะที่เดียวกันก็สามารถรักษาและคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของสังคมได้อย่างพอเหมาะพอควรแล้ว ประเทศฝรั่งเศสจึงตรากฎหมายมอบอำนาจให้การวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองของสภาแห่งรัฐเป็นที่สุดเช่นเดียวกับคำพิพากษาของศาลในปี ค.ศ.1872 สภาแห่งรัฐจึงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองได้เองนับแต่นั้นมา⁹

โครงสร้างศาลปกครองของฝรั่งเศสแบ่งได้เป็น 3 ชั้นศาล คือ สภาแห่งรัฐในฐานะเป็นศาลปกครองชั้นสูงสุด¹⁰ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตัดสินคดีปกครอง ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และศาลปกครองชั้นต้น นอกจากนี้ยังมีศาลปกครองพิเศษ (Specialist Administrative Courts) หรือศาลปกครองผู้ชำนาญการคดีปกครองเฉพาะด้าน เป็นศาลที่พิจารณาคดีปกครองบางประเภทซึ่งต้องอาศัยความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน เช่น ศาลตรวจเงินแผ่นดิน (La Cour des Comptes) มีหน้าที่ดูแลการบัญชีของหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น และสามารถอุทธรณ์หรือฎีกาต่อศาลอุทธรณ์หรือสภาแห่งรัฐได้

การพิจารณาลักษณะของคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองฝรั่งเศส นักวิชาการของฝรั่งเศสได้วิเคราะห์แบ่งแยกไว้หลายลักษณะ แต่ในภาพรวมได้มีการแบ่งแยกประเภทคดีไว้ ดังนี้¹¹

(1) คดีคดีพิพาทเกี่ยวกับการยกเลิกหรือเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง (Le contentieux de l'annulation) อันเป็นคดีที่ผู้ฟ้องประสงค์ให้ศาลพิพากษาว่า นิติกรรมทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีคำสั่งเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองดังกล่าว นิติกรรมทางปกครองที่อาจถูกเพิกถอนได้นั้นมีผลมาจากนิติกรรมทางปกครองที่กระทำโดยปราศจากอำนาจ นิติกรรมทางปกครองที่กระทำโดยผิดรูปแบบและขั้นตอน นิติกรรมทางปกครองที่เกิดจากการใช้อำนาจโดยบิดผันหรือการใช้อำนาจโดยผิดวัตถุประสงค์ของกฎหมาย หรือนิติกรรมทางปกครองที่ฝ่าฝืนกฎหมาย

(2) คดีที่ศาลมีอำนาจสมบูรณ์ (Le contentieux de pleine jurisdiction) เป็นคดีที่โจทก์ขอให้ศาลใช้อำนาจอย่างเต็มที่ โดยศาลไม่เพียงแต่ใช้อำนาจยกเลิกเพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น แต่ยังมีอำนาจอื่นๆ เช่น พิพากษาให้ฝ่ายปกครองรับผิดชอบใช้

⁹ ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2545) หน้า 52.

¹⁰ Jean Pivero et Jean Waline, Droit Administrati แปลโดย สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545) หน้า 188-189.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 199 และบุญอนันต์ วรรณพานิชย์, ประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีแต่ละประเภท, (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง, 2543).

ค่าเสียหาย หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือศาลมีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งแทนคำสั่งหรือการกระทำทางปกครองที่ถูกฟ้องนั้นได้ เช่น คดีความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง คดีเกี่ยวกับความรับผิดตามสัญญาทางปกครอง เป็นต้น

(3) คดีที่ศาลมีอำนาจตีความ (Le contentieux de l'interprétation) หรือคดีที่ศาลยุติธรรมขอให้ศาลปกครองตีความปัญหาที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เช่น ขอให้ศาลปกครองพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง หรือการตีความการกระทำทางปกครองที่เคลือบคลุมให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เป็นต้น โดยปัญหาดังกล่าวเป็นฐานของประเด็นแห่งคดีที่ศาลยุติธรรมรับพิจารณาคดีนั้นๆ อยู่ ศาลยุติธรรมต้องระงับการพิจารณาไว้เป็นการชั่วคราวและส่งประเด็นมาให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยเสียก่อน ซึ่งถือได้ว่าเป็นการวินิจฉัยเบื้องต้น จากนั้นศาลยุติธรรมจะนำผลของคำวินิจฉัยมาใช้ตัดสินในคดีของตน¹²

(4) คดีที่ศาลปกครองมีอำนาจลงโทษ (Le contentieux de la repression) ถือเป็นกรณีพิเศษหรือเป็นข้อยกเว้นของคดีปกครองที่ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาลงโทษทางอาญาเช่น พิพากษาให้ผู้กระทำความผิดชำระค่าปรับและชดใช้ค่าเสียหาย ในกรณีที่บุคคลได้ก่อเหตุกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการรักษาสาธารณสุขของแผ่นดิน อันได้แก่ การฝ่าฝืนต่อกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการรักษาสสิ่งปลูกสร้างที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน เป็นต้น

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ นอกจากลักษณะคดีที่กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว ศาลปกครองยังมีอำนาจตามที่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติให้อำนาจไว้โดยกำหนดอยู่ในรัฐบัญญัติ และกฤษฎีกา ตลอดจนปรากฏอยู่ในคำวินิจฉัยของศาลปกครอง อำนาจทั่วไปของศาลปกครองที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะ ได้แก่¹³

- อำนาจในการพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทเกี่ยวกับสาธารณสุขของแผ่นดิน
- อำนาจในการพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทเกี่ยวกับงานช่างโยธาสาธารณสุข
- อำนาจในการพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทเกี่ยวกับการคมนาคมทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ

¹² Jean Pivero et Jean Waline, Droit Administrati แปลโดย สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, หน้า 145.

¹³ L.Nevill Brown and John S.Bell, French Administrative Law ใน นงเยาว์ ปัญญา, “เขตอำนาจระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับศาลปกครอง,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), หน้า 66.

- อำนาจในการพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทเกี่ยวกับภาษี
- อำนาจในการพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งส่วนท้องถิ่น หรือสมาชิกหอการค้า
- อำนาจในการพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทอันเกิดจากการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับโรงงานที่ก่อให้เกิดอันตราย
- อำนาจในการพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทเกี่ยวกับการปกครองที่เป็นเรื่องเล็กน้อย

จากที่กล่าวมาข้างต้น เห็นได้ว่าเขตอำนาจของศาลปกครองฝรั่งเศสมีอย่างกว้างขวางและมีลักษณะครอบคลุมคดีต่างๆ ที่เกี่ยวกับการกระทำในทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการโต้แย้งการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือการเรียกร้องให้มีการรับผิดชอบหรือชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น อันเป็นผลมาจากการสร้างหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน ส่วนข้อยกเว้นที่ให้ถือว่าไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองฝรั่งเศสก็จะเป็นข้อยกเว้นตามทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนหรือข้อยกเว้นตามสภาพความเป็นจริง เช่น การปฏิบัติหน้าที่และดำเนินงานของรัฐสภา การกระทำที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล

3.1.2 เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันถูกจัดตั้งขึ้น โดยมีมุ่งหมายให้ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญภายใต้หลักการของความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันจะเป็นศาลที่มีอำนาจเฉพาะ โดยมีขอบเขตตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ส่วนศาลปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันถือเป็นศาลที่มีอำนาจทั่วไปในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง หรือที่เรียกว่าหลักการฟ้องคดีปกครองอย่างกว้าง ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการกระทำของฝ่ายปกครอง โดยจะขอกกล่าวในรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ดังนี้

3.1.2.1 เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เป็นองค์กรระดับรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจตุลาการ และเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ โดยมีการจัดโครงสร้างองค์กรภาระหน้าที่ และวิธีพิจารณาในทำนองเดียวกับศาลอื่น คำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญผูกพันองค์กร

ต่างๆ ของรัฐให้ต้องปฏิบัติตาม และบางกรณีคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญมีผลเสมือนเป็นกฎหมาย โดยภารกิจหลักของศาลรัฐธรรมนูญอยู่ที่การวินิจฉัยชี้ขาดว่า บทบัญญัติของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ อีกทั้งยังมีอำนาจในการตรวจสอบคำพิพากษาของศาลอื่นและยกคำพิพากษาของศาลอื่นได้ แต่ทั้งนี้ระบบกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันก็ไม่ได้ถือว่าศาลรัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นศาลสูงสุด เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบคำพิพากษาและยกคำพิพากษาของศาลอื่นได้เฉพาะกรณีที่คำพิพากษาของศาลอื่นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจตรวจสอบการใช้และการตีความกฎหมายของศาลอื่นที่ไม่มีประเด็นเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ไม่ใช่ศาลที่มีเขตอำนาจทั่วไป ซึ่งแตกต่างกับศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไปในการพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทในทางมหาชนที่ไม่มีลักษณะเป็นข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ และศาลยุติธรรมที่มีอำนาจทั่วไปในการพิจารณาพิพากษาข้อพิพาททั้งหลายทั้งปวงตามกฎหมายเอกชนและกฎหมายอาญา เนื่องจากกฎหมายพื้นฐานหรือรัฐธรรมนูญของสหพันธ์ได้กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของศาลรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะอย่างชัดแจ้ง และรวบรวมไว้ในบทบัญญัติว่าด้วยเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในมาตรา 13 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ อันมีวัตถุประสงค์ในการรวมศูนย์อำนาจในการพิจารณาพิพากษาหรือทำคำวินิจฉัยในประเด็นเรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายทั้งหลายให้มีความเป็นที่สุดและการตีความอันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของกฎหมายสูงสุดของประเทศ¹⁴ โดยอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาจากเนื้อหาของข้อพิพาทหรือกระบวนการใช้สิทธิเรียกร้องเป็นสำคัญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญหลายประการ แต่อำนาจหลักของศาลรัฐธรรมนูญเกิดจากหลักการพื้นฐาน 3 ประการ คือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการจัด โครงสร้างรัฐแบบสหพันธรัฐ และหลักนิติรัฐ โดยสามารถจำแนกอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันได้ ดังนี้

(1) การควบคุมตรวจสอบ “ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ”¹⁵

อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายตามกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมีได้ 2 ลักษณะ กล่าวคือ

¹⁴ กมลชัย รัตนสรวางค์, รายงานการวิจัยเรื่องศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538) หน้า 35.

¹⁵ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ศึกษาเปรียบเทียบกรณีของศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับศาลรัฐธรรมนูญไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546) หน้า 39- 44.

(1) คดีที่เป็นการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบนามธรรม (sog. Abstrakte Normenkontrolle) หรือการควบคุมกฎหมายในเชิงแก้ไข ซึ่งเป็นการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายแบบนามธรรมหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้แล้ว โดยเป็นกรณีที่มีความขัดแย้งหรือมีข้อสงสัยเกี่ยวกับกระบวนการขั้นตอนในการออกกฎหมายว่าเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ หรือเกี่ยวกับเนื้อหาของกฎหมายสหพันธ์หรือกฎหมายมลรัฐสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ และหากเป็นกฎหมายของมลรัฐก็จะตรวจสอบว่าสอดคล้องกับกฎหมายสหพันธ์หรือไม่ ตามบทบัญญัติในกฎหมายพื้นฐาน มาตรา 93 วรรค 1 ข้อ 2 และรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา 13 ข้อ 6 ผู้มีสิทธิเริ่มคดีในกรณีนี้กฎหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้งและเด็ดขาด คือ คณะรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ คณะรัฐมนตรีแห่งมลรัฐ หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ทั้งนี้ องค์กรอื่นที่ไม่ได้บัญญัติไว้ไม่อาจเป็นผู้มีสิทธิยื่นคำร้องได้ ซึ่งในส่วนของกฎหมายที่อาจได้รับการควบคุมตรวจสอบนั้น นอกจากจะหมายถึงกฎหมายในทางรูปแบบที่ผ่านกระบวนการพิจารณาจากฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีผลบังคับใช้ภายหลังจากรัฐธรรมนูญนี้มีผลบังคับแล้ว ยังหมายความรวมถึง สัญญาระหว่างประเทศ สัญญาระหว่างมลรัฐ กฎหมายงบประมาณ ตลอดจนกฤษฎีกาต่างๆ ของสหพันธ์ แต่ในกรณีของกฎหมายลำดับรองอื่นๆ หรือกฎหมายที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ หรือข้อบังคับของหน่วยงานต่างๆ จะไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์

(2) คดีที่เป็นการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบรูปธรรม (sog. Konkrete oder inzidente Normenkontrolle) ตามบทบัญญัติในกฎหมายพื้นฐาน มาตรา 100 วรรค 1 และรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา 13 ข้อ 11 ซึ่งเป็นกรณีที่มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งอันสืบเนื่องมาจากกรณีที่มีข้อพิพาทที่ได้มีการดำเนินคดีในศาล และประเด็นสำคัญของการพิจารณาคดีดังกล่าวขึ้นอยู่กับ การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายฉบับดังกล่าวว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบรูปธรรมที่แตกต่างจากการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบนามธรรมในสาระสำคัญคือ กระบวนการวิธีพิจารณาการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบนามธรรมจะเริ่ม โดยการยื่นคำร้องของผู้มีสิทธิเริ่มคดี ส่วนการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบรูปธรรมต้องมีคดีในศาลใดศาลหนึ่งก่อน และเมื่อศาลจะปรับใช้กฎหมายศาลเห็นว่ากฎหมายที่จะใช้ในคดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ศาลต้องระงับกระบวนการ

พิจารณาและส่งคำร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยว่ากฎหมายที่ศาลจะใช้แก้คดีนั้นขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ ดังนั้น ผู้มีสิทธิส่งเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญในกรณีนี้คือ ศาลในทุกลำดับชั้นและทุกระบบ แต่ไม่รวมถึงอนุญาโตตุลาการอันเป็นกรณีที่เรียกว่า “การเสนอเรื่อง โดยผู้พิพากษา” เพราะฉะนั้น ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาจึงไม่ใช่คู่ความในคดี และมีใช้หน่วยงานอื่นๆ ที่พิจารณาการใช้กฎหมายในประเด็นเรื่องดังกล่าว

อนึ่ง จากการพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายจะพบว่า ศาลรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันไม่มีอำนาจในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายก่อนที่จะร่างกฎหมายจะมีผลใช้บังคับ ทำให้การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมิได้เฉพาะกรณีที่ทับัญญัตินั้นๆ มีผลใช้บังคับแล้วเท่านั้น

(2) อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่าง “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ¹⁶

ในกรณีที่เกิดปัญหาความขัดแย้งเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ในระดับสหพันธ์ตามรัฐธรรมนูญ หรือเกิดข้อพิพาทที่องค์กรอื่นซึ่งก่อตั้งขึ้นโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีข้อพิพาทในเรื่องสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ องค์กรต่าง ๆ เหล่านี้อาจขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความรัฐธรรมนูญได้ ตามรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา 13 ข้อ 5 ซึ่งบัญญัติไว้ตรงกับความเป็นกฎหมายพื้นฐาน มาตรา 93 วรรค 1 ข้อ 1 ผู้มีสิทธิเริ่มคดีในกรณีนี้ ได้แก่ ประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ สภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์ รัฐบาลแห่งสหพันธ์ อันถือเป็นองค์กรหลักทั้งสิ้น แต่นอกจากนี้แล้วยังมีองค์กรย่อยที่ได้รับการยอมรับว่ามีสิทธิเริ่มคดีได้ ได้แก่ ประธานสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ ประธานสภาที่ปรึกษา คณะกรรมการและองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยระเบียบของสภาผู้แทนราษฎรสหพันธ์ หรือระเบียบของสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์ เช่น กลุ่มการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กลุ่มเสียงข้างน้อยในสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ และสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์เฉพาะที่มีการกำหนดให้สิทธิอย่างชัดเจน รัฐมนตรี (แต่รัฐมนตรีไม่อาจยื่นเรื่องอันเป็นข้อพิพาทระหว่างตนกับรัฐมนตรีคนอื่นในรัฐบาลให้ศาลวินิจฉัยได้) อีกทั้ง คณะกรรมการร่วมและที่ประชุมร่วมแห่งสหพันธ์ระหว่างสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์กับผู้แทนของสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์ ตลอดจนพรรคการเมือง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยว่าพรรคการเมืองจะใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญได้เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิของตนที่ได้รับการรับรองไว้ในกฎหมายพื้นฐาน มาตรา 21 โดยผ่านองค์กรตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นเท่านั้น

¹⁶ เรื่องเดียวกัน.

องค์กรตามรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (Verfassungsorgan) หมายถึง องค์กรที่รัฐธรรมนูญได้ก่อตั้งอันเป็นการรับรองสถานะโดยรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ที่สำคัญขององค์กรดังกล่าว และการทำภาระหน้าที่ของ องค์กรดังกล่าวในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจสูงสุดของรัฐ¹⁷ ซึ่งทฤษฎีเรื่องความเป็นองค์กร ตามรัฐธรรมนูญได้อาศัยความคิดพื้นฐานของ Gierke และ Jellinek มาเป็นเกณฑ์ในการให้ความหมาย ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ K.Stem ยังเห็นว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ คือ องค์กรสูงสุดของ รัฐ ซึ่งการดำรงอยู่ สถานะและอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวไม่เพียงแต่จะได้รับการกล่าวถึงไว้ใน รัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่องค์กรนั้นจะต้องถูกก่อตั้งขึ้น โดยรัฐธรรมนูญเอง และรัฐธรรมนูญจะต้อง กำหนดรูปแบบและอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าว รวมทั้งองค์กรนั้นจะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการ ใช้อำนาจสูงสุดของรัฐ ส่วน Maunz เห็นว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึงองค์กรของรัฐซึ่งก่อตั้งขึ้น โดยตรงจากรัฐธรรมนูญและมีความจำเป็นที่จะต้องมืองค์กรดังกล่าวเพื่อบรรลุเป้าหมายตามที่ รัฐธรรมนูญกำหนดไว้¹⁸

ความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน อาจสรุปเกณฑ์อันเป็นสาระสำคัญในการพิจารณา ดังต่อไปนี้¹⁹

1. ข้อพิจารณาในทางรูปแบบ (formelle Kriterien)

- พิจารณาจากการก่อตั้งว่าองค์กรดังกล่าวต้องได้รับการก่อตั้ง โดยตรงจากรัฐธรรมนูญ
- พิจารณาในแง่ของการบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ว่าอำนาจ หน้าที่ขององค์กรนั้นจะต้องได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ

2. ข้อพิจารณาในทางเนื้อหา (substantielle Kriterien)

- พิจารณาในแง่บทบาทหน้าที่ว่าองค์กรนั้นจะต้องเป็นองค์กร ของรัฐที่มีบทบาทสำคัญในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจของรัฐ หรือเป็นองค์กรที่เข้าไปมีส่วน ในการใช้อำนาจของรัฐในลักษณะของการควบคุม ตรวจสอบ ถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐขององค์กรอื่น

¹⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์, รายงานการวิจัยเรื่องการขัดแย้งระหว่างเขตอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ, หน้า 46.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 46-47.

¹⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544) หน้า 221-222

- พิจารณาในแง่ของความเป็นอิสระว่าองค์กรนั้นจะต้องมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานและไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาขององค์กรใด

- พิจารณาในแง่สถานะและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นว่าเป็นองค์กรที่มีสถานะและความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น

สำหรับองค์กรระดับสูงที่ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ทางวิชาการถือว่าไม่อาจเป็นผู้มีสิทธิยื่นคำร้อง เพราะเป็นเพียงองค์กรฝ่ายปกครองที่มีความเป็นอิสระเท่านั้น ได้แก่ สถาบันการตรวจเงินแผ่นดินหรือองค์กรผู้ตรวจสอบบัญชีแห่งสหพันธ์ (Bundesrechnungshof) ธนาคารแห่งสหพันธ์ (Bundesbank) และผู้ตรวจการทางทหารของสภาผู้แทนราษฎร (Wehrbeauftragte des Bundestages) และด้วยเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญเองจึงไม่อาจเป็นผู้ยื่นคำร้องหรือเข้าเป็นคู่ความในคดีกรณีนี้ได้

(3) เขตอำนาจอื่นๆ ของศาลรัฐธรรมนูญ²⁰

นอกจากศาลรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันจะมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย และอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันยังมีอำนาจหน้าที่ในประการอื่นอีกหลายประการ ดังนี้

1) อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ หรือคดีเกี่ยวกับการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญที่ได้แย้งคัดค้านการกระทำของรัฐ ประชาชน หรือองค์กรปกครองตนเองที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน (Verfassungs beschwerde) ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายพื้นฐาน มาตรา 93 วรรค 1 ข้อ 4a และรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา 13 ข้อ 8a ได้กำหนดกรณีที่ทำให้ปัจเจกชนยื่นคำร้องยืนยันว่าสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานหรือสิทธิขั้นพื้นฐานในกระบวนการพิจารณาคดีในชั้นศาลต่างๆ ของตนถูกระทบสิทธิจากการใช้อำนาจมหาชน ซึ่งผู้มีสิทธิเริ่มคดีร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ ได้แก่ บุคคลใดๆ ซึ่งสิทธิตามกฎหมายของตนถูกระทบจากการใช้อำนาจมหาชน อัน ได้แก่ บุคคลธรรมดาซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิขั้นพื้นฐาน นิติบุคคลในกฎหมายเอกชน นิติบุคคลในกฎหมายมหาชน(บางกรณี) และพรรคการเมือง แต่การร้องทุกข์นี้จะยื่นได้ก็ต่อเมื่อมีการดำเนินการทางศาลถึงที่สุดแล้ว และจะต้องยื่นภายในกำหนดระยะเวลา

นอกจากการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญจะกระทำได้โดยบุคคลทั่วไปแล้ว กฎหมายพื้นฐาน มาตรา 93 วรรค 1 ข้อ 4b ยังให้สิทธิแก่องค์กรปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น

²⁰ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ศึกษาเปรียบเทียบกรณีของศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับศาลรัฐธรรมนูญไทย หน้า 39- 44.

ในการร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือสมาพันธ์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของมลรัฐหรือสหพันธรัฐก้าวล่วงไปกระทบสิทธิในการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกฎหมายของมลรัฐมิได้เปิดช่องให้นำคดีขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญมลรัฐได้ และจะต้องยื่นภายในกำหนดระยะเวลาเช่นกัน

2) อำนาจในการวินิจฉัยข้อโต้แย้งคำวินิจฉัยของสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์เกี่ยวกับการตรวจสอบในความสมบูรณ์ของการเลือกตั้ง และการได้มาหรือการสิ้นสุดซึ่งสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายพื้นฐาน มาตรา 41 วรรค 2 และรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา 13 ข้อ 3 อำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการเลือกตั้งซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐบัญญัติว่าด้วยการตรวจสอบการเลือกตั้ง เป็นของสภาผู้แทนราษฎร โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง กลุ่มของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้อำนวยการเลือกตั้งแห่งมลรัฐ ผู้อำนวยการเลือกตั้งแห่งสหพันธ์ หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร อาจยื่นคำร้องขอให้สภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบการเลือกตั้งได้ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติแล้วอาจมีการร้องทุกข์โต้แย้งมติของสภาผู้แทนราษฎรต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ทั้งนี้ ผู้มีสิทธิร้องทุกข์โต้แย้งมติของสภาผู้แทนราษฎรต่อศาลรัฐธรรมนูญ ได้แก่

- บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งยื่นคำร้องต่อสภาผู้แทนราษฎรขอให้ตรวจสอบการเลือกตั้ง โดยต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งอื่นอีกอย่างน้อย 100 คนร่วมลงชื่อร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

- กลุ่มการเมือง (Fraktion) ในสภาผู้แทนราษฎร

- กลุ่มสมาชิกเสียงข้างน้อยในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมิมีมติว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดพ้นจากสมาชิกภาพภายหลังการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นย่อมเป็นผู้มีสิทธิเริ่มคดีโดยร้องทุกข์โต้แย้งคัดค้านมติของสภาผู้แทนราษฎรต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

3) อำนาจในการวินิจฉัยว่ากฎเกณฑ์แห่งกฎหมายระหว่างประเทศถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายแห่งสหพันธ์และก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ต่อปัจเจกชนโดยตรงหรือไม่ หรือคดีเกี่ยวกับการวินิจฉัยการมีผลในระบบกฎหมายภายในของกฎเกณฑ์ทั่วไปแห่งกฎหมาย

ระหว่างประเทศ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายพื้นฐาน มาตรา 100 วรรค 2 และรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา 13 ข้อ 12

เนื่องจากกฎหมายพื้นฐานบัญญัติให้กฎเกณฑ์ทั่วไปแห่งกฎหมายระหว่างประเทศเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายแห่งสหพันธ์ และมีค่าบังคับหรืออยู่ในลำดับชั้นที่เหนือกว่ารัฐบัญญัติ จึงอาจมีปัญหาคิดแย้งว่ากฎเกณฑ์แห่งกฎหมายระหว่างประเทศมีอยู่หรือไม่ ถ้ามีกฎเกณฑ์ดังกล่าวเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไปหรือไม่ และมีขอบเขตบังคับเพียงใด

ผู้มีสิทธิยื่นเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้แก่ศาลที่จะต้องใช้กฎเกณฑ์ดังกล่าวในการตัดสินทำนองเดียวกับการยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบรูปธรรม

4) อำนาจในการวินิจฉัยว่ากฎหมายของอาณาจักรเยอรมัน (Reichrecht) มีผลบังคับเป็นกฎหมายต่อไปในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันหรือไม่ หรือคดีเกี่ยวกับการวินิจฉัยการมีผลบังคับต่อไปของกฎหมายของอาณาจักรเยอรมัน ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายพื้นฐาน มาตรา 126 และรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา 13 ข้อ 14

การขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากฎหมายที่ใช้อยู่ในอาณาจักรเยอรมันแต่เดิมนั้นเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับเป็นกฎหมายต่อไปในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันหรือไม่นั้น มีสิทธิเริ่มคดีได้ใน 2 ลักษณะ คือ ศาลที่จะต้องใช้กฎหมายดังกล่าวในคดีเป็นผู้เสนอเรื่อง และองค์กรตามรัฐธรรมนูญเสนอเรื่อง ทั้งนี้ องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีสิทธิเสนอเรื่องดังกล่าวได้นั้น รัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญจำกัดไว้เฉพาะ 4 องค์กร คือ สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ สภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์ รัฐบาลแห่งสหพันธ์ และรัฐบาลแห่งมลรัฐ

5) อำนาจในการวินิจฉัยกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐมีความประสงค์ที่จะตีความรัฐธรรมนูญแตกต่างออกไปจากแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ หรือคดีเกี่ยวกับการรักษาความเป็นเอกภาพในการตีความรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายพื้นฐาน มาตรา 100 วรรค 3 และรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา 13 ข้อ 13

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เคยวินิจฉัยชี้ขาดหรือตีความบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเรื่องใดเรื่องหนึ่งไว้ ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐซึ่งจะต้องตัดสินคดีในทำนองเดียวกันต้องการจะตีความและตัดสินคดีให้แตกต่างจากที่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้วินิจฉัยไว้ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐนั้นต้องยื่นเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์วินิจฉัย และ

หลักการดังกล่าวให้ใช้กับกรณีศาลรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐจะตีความกฎหมายพื้นฐานและวินิจฉัยชี้ขาดแตกต่างจากที่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐอื่นเคยวินิจฉัยไว้แล้วด้วย เห็นได้ว่าผู้มีสิทธิยื่นเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในคดีประเภทนี้จำกัดเฉพาะศาลรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐเท่านั้น

6) อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคำร้องที่กล่าวหาว่าประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐจงใจกระทำการในตำแหน่งหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายแห่งสหพันธรัฐ หรือคดีร้องถอดถอนประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายพื้นฐาน มาตรา 93 วรรค 1 ข้อ 5 และรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา 13 ข้อ 4

ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องในคดีประเภทนี้ คือ สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธรัฐ และสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธรัฐ ทั้งนี้ ก่อนที่จะมีการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของสมาชิกทั้งหมด หรือจำนวนคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของคะแนนเสียงทั้งหมดของสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธรัฐแล้วแต่กรณี เสนอต่อสภานั้นๆ ให้ยื่นคำร้องถอดถอนประธานาธิบดี โดยสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธรัฐต้องมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด หรือสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธรัฐต้องมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนคะแนนเสียงทั้งหมดในสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธรัฐ สภานั้นๆ จึงจะสามารถยื่นคำร้องถอดถอนประธานาธิบดี ซึ่งในระหว่างการพิจารณาก็อาจใช้มาตรการชั่วคราวต่อประธานาธิบดี โดยให้คงเว้นการปฏิบัติหน้าที่ประธานาธิบดีได้

7) อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคำร้องเกี่ยวกับกรณีผู้พิพากษา (Richteranklage) หรือคดีร้องถอดถอนผู้พิพากษา ซึ่งเป็นคำร้องที่กล่าวหาว่าผู้พิพากษาหรือตุลาการกระทำการขัดต่อหลักการแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายพื้นฐาน หรือกระทำการขัดต่อระเบียบกฎเกณฑ์ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะป็นรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐหรือมลรัฐ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายพื้นฐาน มาตรา 93 วรรค 1 ข้อ 5 มาตรา 98 วรรค 2 วรรค 5 และรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา 13 ข้อ 9

ผู้มีสิทธิเริ่มคดีในกรณีนี้ คือ สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธรัฐหากเป็นการฟ้องถอดถอนผู้พิพากษาแห่งสหพันธรัฐ หรือสภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐหากเป็นการฟ้องถอดถอนผู้พิพากษาแห่งมลรัฐ โดยต้องมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนคะแนนเสียงทั้งหมด จึงจะเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐพิจารณาวินิจฉัย

8) อำนาจในการพิจารณาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างสหพันธ์กับ มลรัฐ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายพื้นฐาน มาตรา 93 วรรค 1 ข้อ 3 และรัฐบัญญัติว่าด้วยศาล รัฐธรรมนูญ มาตรา 13 ข้อ 7 คดีข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ระหว่างมลรัฐกับสหพันธ์โดยเฉพาะ เกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายแห่งสหพันธ์โดยมลรัฐและการใช้อำนาจบังคับบัญชากำกับดูแลนั้น ผู้มี สิทธิเริ่มคดี ได้แก่ รัฐบาลแห่งสหพันธ์ และรัฐบาลแห่งมลรัฐแต่ละมลรัฐ

9) อำนาจในการพิจารณาคดีที่เป็นข้อพิพาทตามกฎหมายมหาชน อื่นๆ ระหว่างสหพันธ์กับมลรัฐ หรือระหว่างมลรัฐด้วยกัน หรือภายในมลรัฐ ในกรณีที่ไม่ได้มีการ กำหนดเขตอำนาจศาลในเรื่องนั้น ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายพื้นฐาน มาตรา 93 วรรค 1 ข้อ 4 และรัฐ บัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา 13 ข้อ 8 และอำนาจในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับข้อพิพาททาง รัฐธรรมนูญภายในมลรัฐ ในกรณีที่กฎหมายของมลรัฐกำหนดไว้ให้ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์มี อำนาจพิจารณาพิพากษา ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายพื้นฐาน มาตรา 99 และรัฐบัญญัติว่าด้วยศาล รัฐธรรมนูญ มาตรา 13 ข้อ 10

10) อำนาจในการวินิจฉัยเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานของ บุคคล ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายพื้นฐาน มาตรา 18 และรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา 13 ข้อ 1 ในกรณีที่บุคคลใดใช้สิทธิขั้นพื้นฐานตามที่กำหนดไว้โดยมิชอบ เช่น เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการชุมนุมหรือในการรวมตัวกันเป็นสมาคม ความลับทางจดหมาย ไปรษณีย์ การ สื่อสาร การใช้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิในการถือกรรมสิทธิ์ เป็นต้น²¹ โดยนำมาต่อสู้กับระเบียบพื้นฐานของการ ปกครองประเทศในระบอบเสรีประชาธิปไตย ซึ่งมีผลให้สิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าวของผู้นั้นสูญสิ้นไป โดยสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ รัฐบาลแห่งสหพันธ์ หรือรัฐบาลมลรัฐ อาจยื่นคำร้องต่อศาล รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ให้ไต่สวนข้อเท็จจริง และพิจารณาถึงมาตรการที่จะใช้กับบุคคลนั้น ซึ่งอาจถูก ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งได้

11) อำนาจในการสั่งให้ยุบพรรคการเมืองที่ดำเนินการในทาง เป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หรือเป็นอันตรายต่อการดำรงอยู่ของสหพันธ์ สาธารณรัฐเยอรมัน ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายพื้นฐาน มาตรา 21 วรรค 2 และรัฐบัญญัติว่าด้วยศาล

²¹ กมลชัย รัตนสกาเวงศ์, รายงานการวิจัยเรื่องศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ เสนอต่อ คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย.

รัฐธรรมนูญ มาตรา 13 ข้อ 2 โดยสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ สภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์ รัฐบาลแห่งสหพันธ์ หรือรัฐบาลมลรัฐในกรณีที่พรรคการเมืองจำกัดกิจกรรมของพรรคภายในมลรัฐนั้น อาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เพื่อพิจารณาวินิจฉัย

12) อำนาจในกรณีอื่นๆ ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายสหพันธ์ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายพื้นฐาน มาตรา 93(2) และรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา 13 ข้อ 15 โดยกฎหมายพื้นฐานมาตรา 93(2) ได้บัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายนิติบัญญัติอันได้แก่ สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์และสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์ประชุมร่วมกัน (gemeinsamen Ausschuss) เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญได้ แต่จะกระทำได้อีกแต่โดยได้รับความเห็นจากศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติได้ตรากฎหมายกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายพื้นฐานและรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ เช่น

- อำนาจในการสั่งยุบองค์กรใดๆ ที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทดแทนพรรคการเมืองที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยว่าดำเนินการขัดต่อรัฐธรรมนูญ ตามรัฐบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมือง มาตรา 32 วรรค 3

- อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภายุโรป ตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภายุโรปจากสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มาตรา 26 วรรค 3

- อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับเงื่อนไขการยื่นคำร้องเพื่อขอให้มีการตัดสินใจลงประชามติ และอื่นๆ ตามรัฐบัญญัติว่าด้วยกระบวนการลงประชามติ การยื่นคำร้อง และการสอบถามประชาชน

- อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคำร้องของศาลปกครองแห่งสหพันธ์กรณีศาลปกครองแห่งสหพันธ์เห็นว่าข้อพิพาททางมหาชนระหว่างสหพันธ์และมลรัฐ หรือระหว่างมลรัฐด้วยกัน ซึ่งเป็นคดีในศาลปกครองแห่งสหพันธ์นั้นเป็นข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามมาตรา 50(3) แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

3.1.2.2 เขตอำนาจของศาลปกครอง

การจัดตั้งศาลปกครองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เกิดจากแนวความคิดที่ว่า รัฐปกครองโดยกฎหมาย การกระทำของรัฐต้องได้รับการควบคุมตรวจสอบ ซึ่ง

รูปแบบของศาลที่จะมีอำนาจในการตรวจสอบการกระทำทางปกครองได้มี 2 แนวคิด คือ แนวคิดที่เห็นว่าศาลยุติธรรมควรเป็นศาลที่มีอำนาจในการคุ้มครองเอกชนจากการถูกละเมิดในทุกกรณีไม่ว่าจะเกิดจากการกระทำของเอกชนหรือฝ่ายปกครองก็ตาม และแนวความคิดที่เห็นว่าศาลยุติธรรมหรือศาลธรรมดาไม่ควรเป็นที่เยียวยาความเสียหายที่เกิดจากรัฐหรือเจ้าพนักงานของรัฐ แต่สมควรที่จะมีองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง และคุ้มครองประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการ โดยให้มีผู้ที่คัดค้านคดีปกครองที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านและใช้หลักกฎหมายมหาชนในการคัดค้านคดีดังกล่าว

แต่เดิมนั้น ศาลปกครองประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะเท่านั้น (Enumerative) กล่าวคือ การที่ประชาชนจะฟ้องฝ่ายปกครองได้เฉพาะกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง แต่ในปัจจุบันเขตอำนาจของศาลปกครองประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ได้ยึดหลักอำนาจฟ้องคดีปกครองอย่างกว้างขวาง (Generalklausel) ซึ่งรัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันได้ให้หลักประกันในทางศาลไว้ในมาตรา 19 วรรคสี่ โดยบัญญัติว่า “บุคคลใดถูกกระทบสิทธิจากการใช้อำนาจมหาชน บุคคลนั้นชอบที่จะใช้สิทธิทางศาลได้ ตราบใดที่ยังไม่มีศาลใดที่มีเขตอำนาจในเรื่องนั้นให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม” ต่อมาเมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเป็นพิเศษแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม ระบบของศาลปกครองได้ถูกกำหนดโดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองที่มีผลบังคับใช้ทั่วสหพันธ์เพื่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในระบบศาลปกครอง โดยมีหลักการพิจารณาคดีปกครองที่ต้องคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิของประชาชนและการควบคุมฝ่ายปกครอง ซึ่งหลักอำนาจฟ้องคดีปกครองอย่างกว้างขวางตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครอง มาตรา 40 ที่บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในทางมหาชนซึ่งไม่ใช่ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ เว้นแต่มีบทบัญญัติพิเศษกำหนดให้ยื่นฟ้องต่อศาลพิเศษอื่น”²² ถือว่าเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนทางกฎหมายปกครองอย่างอิสระ เพราะเป็นการให้ประชาชนผู้ถูกกระทบสิทธิมีอำนาจฟ้องต่อศาลได้โดยไม่ต้องพิจารณาว่ามีบทบัญญัติใดรองรับอำนาจฟ้องนี้ไว้โดยเฉพาะหรือไม่ นอกจากนี้ มาตรา 61 และมาตรา 62 ก็ให้สิทธิบุคคลฟ้องร้องคดีปกครองอย่างกว้างขวาง โดยครอบคลุมบุคคลธรรมดา นิติบุคคลรวมทั้งหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหายจากฝ่ายปกครอง ซึ่งตรงกับหลักการให้อำนาจฟ้องคดีปกครองอย่างกว้างขวาง (Generalklausel) ทำให้เขตอำนาจศาลปกครองประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเป็นศาลที่มีเขตอำนาจทั่วไปในคดีปกครอง

²² บรรเจิด ลิงคะเนติ, “เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองของเยอรมัน” วารสารนิติศาสตร์ 29, 2 (มิถุนายน 2542): 280-282.

เมื่อพิจารณาลักษณะของคำฟ้องแล้ว สามารถจำแนกประเภทของคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความของศาลปกครองได้ดังนี้²³

(1) คดีที่ฟ้องขอให้ยกเลิกนิติกรรมทางปกครองที่มีผลใช้บังคับเป็นการเฉพาะราย

คดีที่ฟ้องขอให้ยกเลิกนิติกรรมทางปกครองที่มีผลใช้บังคับเป็นการเฉพาะรายหรือคดีฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) คือ คดีที่มีคำฟ้องก่อตั้งสิทธิโดยมุ่งหมายให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจเกิดจากการที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ไม่ว่าจะเป็นการใช้ดุลพินิจเกินขอบเขต ละเลยการใช้ดุลพินิจ หรือใช้ดุลพินิจบิดเบือน หรือฝ่ายปกครองไม่กระทำการหรือละเว้นกระทำการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เป็นต้น โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

- คำสั่งทางปกครองต้องมีอยู่ในการฟ้องเป็นวัตถุแห่งคดี
- คำสั่งทางปกครองนั้นกระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นปัจเจกชน

ที่กฎหมายบัญญัติรับรองผลประโยชน์ที่ควรจะได้รับการคุ้มครอง

- เงื่อนไขการฟ้องคดี คือ จะต้องอุทธรณ์คำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ภายใน 1 เดือนนับแต่ทราบคำสั่งก่อนที่จะฟ้องศาล เว้นแต่กฎหมายกำหนดยกเว้นว่าไม่ต้องอุทธรณ์ หรือเป็นการออกคำสั่งโดยเจ้าหน้าที่ระดับสูงของสหพันธ์หรือมลรัฐ หรือในกรณีที่คำสั่งไปกระทบบุคคลที่สามเป็นครั้งแรก บุคคลที่สามนั้นไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนฟ้องศาล

(2) คดีที่ฟ้องขอให้พิพากษาให้ฝ่ายปกครองออกนิติกรรมทางปกครอง

คดีที่ฟ้องขอให้พิพากษาให้ฝ่ายปกครองออกนิติกรรมทางปกครอง (Verpflichtungsklage) คือ คดีที่มีคำฟ้องโดยมุ่งหมายให้ศาลมีคำวินิจฉัยชี้ขาดให้ฝ่ายปกครองออกนิติกรรมทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ปฏิเสธหรือละเลยที่จะออกคำสั่งทางปกครองไว้ อาจเรียกคำฟ้องประเภทนี้ว่า การฟ้องโต้แย้งการปฏิเสธเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (Unterlassungsklage) ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 113 วรรคสี่ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง การฟ้องในกรณีนี้จะต้องกล่าวอ้างว่าการปฏิเสธหรือการละเลยไม่ออกคำสั่งทางปกครองให้ผู้ฟ้องคดีจะเป็นการกระทบสิทธิและเป็นไปได้ที่จะเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี โดยการฟ้องขอให้ออกนิติกรรมทางปกครองที่ถูกปฏิเสธจะต้องฟ้องภายใน 1 เดือนนับแต่ได้ทราบถึงการปฏิเสธคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี

²³ กมลชัย รัตนสกาวงศ์, หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544) หน้า 63-64.

ทั้งนี้ จะต้องเป็นกรณีที่เงื่อนไขทางข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายสำหรับการวินิจฉัยเรื่องดังกล่าวมีอยู่อย่างสมบูรณ์ ถ้าเป็นกรณีที่กฎหมายให้ดุลพินิจในการออกคำสั่ง ศาลจะไปก้าวล่วงใช้ดุลพินิจแทนฝ่ายปกครองเพื่อวินิจฉัยให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งไม่ได้ เว้นแต่การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองล้วนเป็นดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและมีมาตรการเดียวที่จะทำให้การใช้ดุลพินิจชอบด้วยกฎหมาย ศาลย่อมมีอำนาจวินิจฉัยให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองได้ ส่วนกรณีการฟ้องขอให้ออกคำสั่งทางปกครองเนื่องจากการละเว้นนั้น กฎหมายกำหนดให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องได้โดยไม่ต้องรอให้เจ้าหน้าที่วินิจฉัยคำร้องของตนก่อน การฟ้องคดีนี้จะมาสามารถยื่นฟ้องภายใน 3 เดือนนับแต่ได้ยื่นคำร้อง และถ้าฝ่ายปกครองมีความผูกพันตามกฎหมายโดยปราศจากดุลพินิจแล้ว ศาลย่อมวินิจฉัยให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองได้

(3) คดีที่ฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองกระทำการ

คดีที่ฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองกระทำการ (Leistungsklage) คือ คดีที่มีคำฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เป็นคุณแก่โจทก์ นอกเหนือจากการออกนิติกรรมทางปกครอง ตามมาตรา 43 วรรคสอง ประกอบมาตรา 113 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง ทั้งนี้ เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิของประชาชนโดยองค์กรศาลที่ได้ให้หลักประกันไว้ในกฎหมายพื้นฐานหรือรัฐธรรมนูญมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการเรียกร้องให้กระทำการทางกายภาพ เช่น การฟ้องให้ฝ่ายปกครองดำเนินการซ่อมถนน การใช้สิทธิเรียกร้องให้แสดงเจตนาและให้ข้อมูลตามกฎหมายมหาชน หรือการใช้สิทธิเรียกร้องให้แก้ไขเยียวยาอันเกิดจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมถึงการใช้สิทธิเรียกร้องให้ละเว้นการกระทำต่างๆ ที่อยู่ในขอบเขตของกฎหมายมหาชน

(4) คดีที่ฟ้องขอให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดว่านิติกรรมทางปกครองเป็นโมฆะหรือไม่

คดีที่ฟ้องขอให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดว่านิติกรรมทางปกครองเป็น โมฆะหรือไม่ (Feststellungsklage) คือ คดีที่มีคำฟ้องเกี่ยวกับนิติสัมพันธ์ทางกฎหมายที่พิพาทกันอยู่หรือเพื่อให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดว่านิติกรรมทางปกครองเป็น โมฆะหรือไม่ อันเป็นคำฟ้องเกี่ยวกับการพิสูจน์สิทธิในความสัมพันธ์ทางกฎหมายของบุคคลที่มีผลมาจากข้อเท็จจริงเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรืออาจเป็นการฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิในลักษณะการป้องกันเพื่อมิให้มีการกระทำบางอย่างที่จะเกิดขึ้นในอนาคต หรือการฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิสำหรับการกระทำที่เสร็จสิ้นไปแล้ว โดยเฉพาะในเรื่องพิสูจน์สิทธิเกี่ยวกับความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองที่เสร็จสิ้นไปแล้ว และการฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิในทางวิธีสบัญญัติ เป็นต้น ตามมาตรา 43 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง การ

พิพาทภาคีเหล่านี้ คำวินิจฉัยของศาลเป็นเพียงการประกาศให้ทราบหรือเพียงการรับรองสิทธิเท่านั้น มิใช่เป็นเพียงการก่อตั้งสิทธิแต่อย่างใด

(5) คดีที่ร้องขอให้ศาลปกครองตรวจสอบกฎหมายลำดับรองว่าขัดต่อกฎหมายของมลรัฐหรือไม่

คดีที่ร้องขอให้ศาลปกครองตรวจสอบกฎหมายลำดับรองว่าขัดต่อกฎหมายของมลรัฐหรือไม่ (Antrag auf Normenkontrolle) คือ คดีที่มีคำร้องขอให้ศาลตรวจสอบกฎหมายลำดับรองว่าขัดต่อกฎหมายของมลรัฐหรือไม่ ตามมาตรา 47 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง ที่กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจในการตรวจสอบบทบัญญัติของกฎหมายที่มีลำดับชั้นต่ำกว่ากฎหมายของมลรัฐ ซึ่งรวมถึงข้อบัญญัติขององค์กรปกครองท้องถิ่นด้วย การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรองนี้ มีผลโดยตรงต่อการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชน โดยต้องยื่นฟ้องภายใน 2 ปี นับแต่ออกกฎหมายลำดับรองดังกล่าว

ข้อสรุป

1. กล่าวได้ว่า ทั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสและศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเป็นองค์กรที่มีเขตอำนาจเฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติไว้ ขณะที่ศาลปกครองเป็นศาลที่มีเขตอำนาจทั่วไปในคดีปกครอง

2. คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสหรือศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมีเขตอำนาจหลักในการควบคุมตรวจสอบ “ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” ของกฎหมายในระดับรัฐบัญญัติ ขณะที่ศาลปกครองของฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มีเขตอำนาจหลักในการควบคุมตรวจสอบ “ความชอบด้วยกฎหมาย” ของการกระทำต่างๆ ของฝ่ายปกครอง

3. ในการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสและศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันต่างก็มีความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดไว้ อีกทั้งยังจำกัดการใช้อำนาจของตนภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัด

3.2 การป้องกันหรือการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งกันเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองในต่างประเทศ

แม้ว่าในประเทศที่เป็นต้นแบบการใช้ระบบศาลคู่อย่างเช่นประเทศฝรั่งเศส หรือในประเทศที่ใช้ระบบหลายศาลอย่างประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน จะมีการแบ่งแยกเขตอำนาจศาลในแต่ละระบบที่ชัดเจน แต่เนื่องจากลักษณะของข้อพิพาทที่เกิดขึ้นอาจมีความซับซ้อนและมีความเกี่ยวโยงของ

ข้อเท็จจริงที่อยู่ในเขตอำนาจระหว่างศาล ทำให้เกิดปัญหาการขัดกันของอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล อันมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่าข้อพิพาทหรือคดีดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลใด หรือแม้แต่ในกรณีที่มีปัญหาการขัดกันของคำพิพากษาของศาลแต่ละประเภทซึ่งอาจทำให้ไม่สามารถบังคับคดีได้ตามคำพิพากษาจากเหตุดังกล่าวทำให้แต่ละประเทศสร้างกลไกขึ้นมาเพื่อใช้ในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการขัดกันของอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลในรูปแบบและวิธีการที่สอดคล้องกับระบบการพิจารณาคดีของประเทศตน โดยประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันต่างก็มีวิธีการแก้ปัญหาการขัดกันของอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลแตกต่างกันไป จากที่ได้ศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันแล้ว ไม่พบว่ามีปัญหาข้อขัดแย้งของอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองขึ้นแต่อย่างใด เนื่องจากทั้งคณะกรรมการรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสและศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมีเขตอำนาจเฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ อีกทั้งในการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสและศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันต่างก็จำกัดการใช้อำนาจของตนภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัด ซึ่งสามารถพิจารณาแนวทางในการป้องกันหรือการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งดังกล่าวได้ ดังนี้

3.2.1 การป้องกันหรือการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญและศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสไม่ได้มีข้อขัดแย้งของอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง เนื่องจากทั้งคณะกรรมการรัฐธรรมนูญและศาลปกครองต่างจำกัดการใช้อำนาจของตนอย่างเคร่งครัด ในขณะเดียวกัน ก็มีการวางหลักเกณฑ์ในการกำหนดและแบ่งแยกอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน ทั้งตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตลอดจนแนวบรรทัดฐานต่างๆ กล่าวคือ

คณะกรรมการรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญประเภทหนึ่งมิได้เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร หรืออำนาจตุลาการ แต่เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจ โดยเฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เช่น การทำหน้าที่ควบคุมมิให้บทบัญญัติและกฎหมายใด ๆ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ควบคุมร่างกฎหมายก่อนที่จะประกาศใช้บังคับ ส่วนการควบคุมกฎหมายหลังจากประกาศใช้ไปแล้ว ประเทศฝรั่งเศสจะมีลักษณะเฉพาะตัว คือ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะพิจารณาได้แต่เฉพาะประเด็นว่า ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตรากฎหมายนอกขอบอำนาจของตนตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 34 กำหนดไว้หรือไม่ หากเป็นเช่นนั้นก็ถือว่าฝ่ายนิติบัญญัติได้ตรากฎหมายโดยขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญมาตรา 34 นั่นเอง แม้คณะ

ตุลาการรัฐธรรมนูญจะจำกัดอำนาจในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญของตนเองก็ตาม แต่การควบคุมมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายเข้าไปในขอบเขตของฝ่ายบริหารตาม มาตรา 37 ของรัฐธรรมนูญถือเป็นข้อยกเว้นที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะพิจารณาได้ การควบคุมมิให้บทบัญญัติและกฎหมายใด ๆ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสนั้น รัฐธรรมนูญจำกัดเฉพาะรัฐบัญญัติ รัฐกำหนด รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุมสภา เท่านั้น ส่วนกฎหมายอื่น ๆ ที่ออกโดยฝ่ายบริหาร อันได้แก่ กฎหมายซึ่งออกมาเพื่อขยายความหมายของฝ่ายนิติบัญญัติตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 34 และกฎหมายซึ่งฝ่ายบริหารตราขึ้นนอกเหนือไปจากที่กำหนดในมาตรา 34 จะไม่อยู่ในอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ นอกจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมมิให้บทบัญญัติและกฎหมายใด ๆ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่อื่นอีกหลายประการ เช่น การตรวจสอบความถูกต้องของการเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ การควบคุมคุณสมบัติของผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งของฝ่ายนิติบัญญัติ การควบคุมความถูกต้องของการเลือกตั้งประธานาธิบดี และการควบคุมความถูกต้องของการลงคะแนนเสียงประชามติ เป็นต้น

ส่วนอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองฝรั่งเศสนั้น ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาคดีพิพาทอันเกิดจากการกระทำขององค์กรที่อยู่ในฝ่ายบริหาร ซึ่งหลักดังกล่าวได้รับการยืนยันในคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ในคดี Conseil de la Concurrence (คำวินิจฉัยที่ 86-224) ลงวันที่ 23 มกราคม ค.ศ.1987 ที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ว่า ศาลปกครองมีอำนาจในการเพิกถอนและเปลี่ยนแปลงคำสั่งหรือการกระทำที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครอง ซึ่งก็คือหน่วยงานที่ใช้อำนาจบริหาร (le pouvoir exécutif) บุคลากรของหน่วยงานเหล่านั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่น ๆ ที่อยู่ภายใต้ระบบบังคับบัญชาหรืออยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กรที่ใช้อำนาจบริหารเหล่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม หลักดังกล่าวก็ได้ถูกขยายความออกไปบ้างโดยศาลปกครอง กล่าวคือ ศาลปกครองจะมุ่งพิจารณาถึงการกระทำต่างๆขององค์กรเป็นสำคัญ โดยในคำวินิจฉัยคดี Falco et Vidailac ลงวันที่ 17 เมษายน ค.ศ.1953 สภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยคดีเกี่ยวกับอำนาจในการเลือกตั้งกรรมการในคณะกรรมการตุลาการ (le Conseil supérieur de la magistrature) ว่า คณะกรรมการตุลาการอันประกอบด้วยประธานศาลฎีกาและหัวหน้าคณะในศาลฎีกากับตุลาการอื่นอีก 4 คน ซึ่งได้รับแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็น “ฝ่ายปกครอง” (une autorité administrative) ดังนั้น คำสั่งหรือการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของคณะกรรมการตุลาการจึงเป็นนิติกรรมทางปกครอง และอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครอง²⁴ เพราะคำสั่งที่เกิดจาก

²⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์, คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสอยู่ภายใต้การควบคุมของศาลปกครองหรือไม่ (Online).14 พฤษภาคม 2547. แหล่งที่มา : www.pub-law.net

คณะกรรมการตุลาการมิได้เป็นคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาคดีหรือการใช้อำนาจตุลาการ นอกจากนี้ศาลปกครองสูงสุดยังได้เคยวินิจฉัยไว้ในคดี *Escriva* ลงวันที่ 19 มกราคม ค.ศ.1996 ถึงความชอบด้วยกฎหมายของข้อบังคับภายในของสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับสถานะของบุคลากร หรืออำนาจของศาลปกครองสูงสุดในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองที่ออกโดยองค์กรเอกชนที่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ตามคำวินิจฉัยคดี *Caisse primaire* ลงวันที่ 13 พฤษภาคม ค.ศ.1938 และคำวินิจฉัยคดี *Monpeurt* ลงวันที่ 31 กรกฎาคม ค.ศ.1942 รวมไปถึงการพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับบรรดาคงครววิชาชีพ (*les ordres professionnels*) ในคำวินิจฉัยคดี *Bouguen* ลงวันที่ 2 เมษายน ค.ศ.1942 เป็นต้น ทั้งนี้ ศาลคดีขัดกัน (*Tribunal des conflits*) ก็ได้วางหลักเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลปกครองไว้ในคดี *préfet de la Guyane* ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน ค.ศ.1952 ว่า ศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาคดีที่ฟ้องว่ามีการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ในกรณีเกี่ยวกับการกระทำทางนิติบัญญัติ (*les actes législatifs*) หรือการกระทำที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในทางตุลาการขององค์กรทางศาล (*les actes relatifs à l'exercice de la fonction juridictionnelle des organes judiciaires*) และนอกจากนี้ ศาลปกครองเองก็ยังไม่มียอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาการกระทำทางรัฐบาล (*les actes du gouvernement*) ด้วยเพราะการกระทำทางรัฐบาลทั้งหลายเป็นคำสั่งที่มีลักษณะทางการเมือง ดังนั้น ศาลปกครองจึงมีชอบอำนาจแต่เพียงการพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ซึ่งคำสั่งทางปกครองที่ว่านี้ หมายความว่า คำสั่งหรือการกระทำของหน่วยงานที่อยู่ภายใต้ฝ่ายบริหาร แต่อย่างไรก็ตาม หลักการที่ศาลคดีขัดกันได้วางไว้ก็มีข้อยกเว้นคือ คำสั่งของนายกรัฐมนตรีบางคำสั่งอาจไม่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครองก็ได้ หากเป็นคำสั่งที่มีลักษณะเป็นการกระทำทางรัฐบาล ในขณะที่คำสั่งทางปกครองขององค์กรในกระบวนยุติธรรมหรือองค์กรนิติบัญญัติซึ่งมิได้เป็นองค์กรในฝ่ายบริหารอาจมีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครองก็ได้²⁵

อาจกล่าวได้ว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสจะมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญโดยมีทั้งอำนาจหน้าที่ในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายและอำนาจหน้าที่อื่นๆ ส่วนคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองฝรั่งเศส ได้แก่ คดีที่ทั้งปวงที่รัฐเป็นคู่ความกับเอกชน หรือเป็นข้อพิพาทระหว่างองค์กรของรัฐด้วยกันที่กระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการดำเนินบริการสาธารณะ ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของศาลปกครองฝรั่งเศสจึงมีอย่างกว้างขวางและครอบคลุมคดีปกครองทั้งปวง ไม่ว่าจะเป็นคดีที่ได้แย้งการกระทำทางปกครอง หรือคดีเกี่ยวกับการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำทางปกครองก็ตาม เว้นแต่คดีบางเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น และเมื่อพิจารณาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสแล้ว จะพบว่า ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยโดยยึด

²⁵ เรื่องเดียวกัน.

เกณฑ์ “องค์กร” และลักษณะ “การกระทำ” ขององค์กร โดยศาลปกครองสูงสุดจะพิจารณาว่าองค์กรนั้นมีที่มาจากที่ใด หากองค์กรดังกล่าวเป็นองค์กรที่จัดตั้งโดยผลของกฎหมายทั่วไปและอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของฝ่ายปกครอง ทั้งยังใช้อำนาจกระทำการทางปกครองแล้ว องค์กรนั้นก็จะถูกตรวจสอบโดยศาลปกครอง แต่หากองค์กรนั้นเป็นองค์กรที่จัดตั้งโดยรัฐธรรมนูญ ก็จะไม่ถือว่าองค์กรดังกล่าวอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร จึงไม่อาจถูกตรวจสอบโดยศาลปกครองได้

อนึ่ง มีบางกรณีที่อำนาจของตุลาการรัฐธรรมนูญและศาลปกครองมีลักษณะเกี่ยวโยงกันอยู่ หรือในบางเรื่องที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น แต่ให้มีการโต้แย้งคัดค้านคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นต่อตุลาการรัฐธรรมนูญได้²⁶ เช่น ในข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ซึ่งระบบการเลือกตั้งของฝรั่งเศสถือว่าข้อโต้แย้งดังกล่าวอยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาลเพียงแต่ปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีเลือกตั้งจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลใด ระบบของประเทศฝรั่งเศสเป็นระบบที่ค่อนข้างซับซ้อน โดยในบางเรื่องเป็นอำนาจของตุลาการรัฐธรรมนูญ และบางเรื่องเป็นอำนาจของศาลปกครอง (สภาแห่งรัฐ) ซึ่งรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสฉบับปัจจุบันกำหนดให้ตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการสอดส่องดูแลให้การเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยถูกต้อง (มาตรา 58) มีอำนาจในการสอดส่องดูแลให้การดำเนินการออกเสียงประชามติเป็นไปโดยถูกต้อง และประกาศผล (มาตรา 60) และมีอำนาจตัดสินเกี่ยวกับความถูกต้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิกในกรณีที่มีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นในเรื่องดังกล่าว (มาตรา 59) หากพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นแล้ว อาจเข้าใจได้ว่า อำนาจในการตัดสินเกี่ยวกับคดีเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติดังกล่าวเป็นอำนาจทั้งหมดของตุลาการรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ เพราะศาลปกครองก็มีอำนาจในคดีเลือกตั้งประเภทต่างๆ เหล่านี้ด้วย โดยแนวบรรทัดฐานของสภาแห่งรัฐ เมื่อปี ค.ศ. 1993 (Ass., 12 mars 1993, Union nationale écologiste (UNE) et Parti pour la défense des animaux (PPDA), Leb. p. 67) ได้วางหลักแบ่งแยกอำนาจในคดีเลือกตั้งไว้ว่า ในกรณีการเลือกตั้งเหล่านี้ ถ้าเป็นเรื่องของ “การออกเสียง” หรือ “การลงคะแนนเลือกตั้ง” ก็เป็นอำนาจของตุลาการรัฐธรรมนูญ แต่ถ้าหากเป็นเรื่องของ “การจัดการเลือกตั้ง” จะเป็นอำนาจของศาลปกครอง นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้ว่าการแขวงเห็นว่า มีปัญหาการสมัครรับเลือกตั้งที่ไม่ถูกต้อง จะต้องยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นภายใน 24 ชั่วโมง โดย

²⁶ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, คำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี คดีคำร้องที่ 13/2544 เสนอต่อศาลปกครองสูงสุด (ที่ประชุมใหญ่) วันที่ 12 กันยายน 2544.

ศาลต้องตัดสินภายในระยะเวลา 3 วัน และคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวอาจถูกโต้แย้งได้ ต่อตุลาการรัฐธรรมนูญในชั้นที่มีการพิจารณาคำร้องโต้แย้งผลการเลือกตั้ง²⁷

ด้วยเหตุที่ประเทศฝรั่งเศสไม่ได้มีข้อขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญและศาลปกครองเกิดขึ้น ดังนั้น จึงมิได้มีการกำหนดกลไกในการแก้ไขข้อขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญและศาลปกครองไว้แต่ประการใด ส่วนการขัดกันของอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลปกครองเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ จึงกำหนดให้มีศาลคดีขัดกัน (la Tribunal des Conflits) เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด

อำนาจการพิจารณาของศาลคดีขัดกัน แต่เดิมมานั้นศาลชี้ขาดคดีขัดกันมีอำนาจพิจารณากรณีขัดแย้งกันของอำนาจศาล เพียง 2 กรณีเท่านั้น ได้แก่²⁸

- การขัดกันในทางบวก หรือการขัดแย้งในลักษณะที่ศาลเห็นว่าตนเองมีอำนาจ (le conflit positif) กล่าวคือ การที่ศาลในระบบศาลยุติธรรมมีความเห็นว่าตนเองมีอำนาจเหนือคดีใดคดีหนึ่ง ในขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดี (ฝ่ายปกครอง) เห็นว่าคดีที่ศาลยุติธรรมได้รับฟ้องไว้ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม แต่อยู่ในอำนาจของศาลในระบบศาลปกครอง ฝ่ายปกครองจึงร้องคัดค้านต่อศาลนั้น หากศาลที่รับฟ้องไว้เห็นด้วยกับฝ่ายปกครองก็จะส่งจำหน่ายคดี แต่หากศาลที่รับฟ้องมีคำวินิจฉัยยืนยันว่าคดีนั้นอยู่ในอำนาจของตน ฝ่ายปกครองก็ต้องเสนอเรื่องดังกล่าวต่อสำนักงานศาลคดีขัดกัน ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ศาลที่รับฟ้องมีคำวินิจฉัย ซึ่งศาลคดีขัดกันก็จะเป็นผู้วินิจฉัยว่าคดีดังกล่าวเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลใด²⁹

- การขัดกันทางลบ หรือการขัดแย้งในลักษณะที่ศาลต่างปฏิเสธอำนาจของตน (le conflit négatif) อันเป็นการที่กรณีที่ศาลปกครองและศาลยุติธรรมต่างปฏิเสธที่จะไม่รับพิจารณาคดี โดยมีเหตุผลว่าคดีดังกล่าวไม่ได้อยู่ในเขตอำนาจของตน ทั้งๆที่คดีดังกล่าวจะต้องอยู่ในเขตอำนาจของศาลใดศาลหนึ่ง ผู้ที่สามารถร้องขอให้ศาลคดีขัดกันพิจารณาเรื่องดังกล่าว คือ ผู้มีส่วนได้เสียในคดีนั้น ซึ่งคำร้องดังกล่าวจะต้องได้รับการรับรองจากทนายความของศาลปกครองและศาลยุติธรรม และถ้าในกรณีที่ผู้มีส่วนได้เสียเป็นหน่วยงานของรัฐ ก็จะเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงซึ่งเกิดปัญหาเป็นผู้ร้องขอให้ศาลคดีขัดกันพิจารณา³⁰

²⁷ เรื่องเดียวกัน.

²⁸ โภคิน พลกุล, เอกสารประกอบการอภิปราย เรื่อง “การวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล” เสนอที่สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม 28 มีนาคม 2545.

²⁹ นันทวัฒน์ บรรมานันท์, องค์กรชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล.

³⁰ เรื่องเดียวกัน.

ต่อมา ได้มีการปรับปรุงกฎหมายบัญญัติให้อำนาจศาลคดีขัดกันขยายขอบเขตกว้างขึ้นและเหมาะสมยิ่งกว่าเดิม โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องการแก้ปัญหาคดีที่คำพิพากษาของศาลสองศาลในประเด็นแห่งคดีเดียวกันขัดแย้งกันนั้น ได้มีการแก้ปัญหามาโดยตรงด้วยการเพิ่มอำนาจให้ศาลคดีขัดกันมีอำนาจที่จะพิจารณาพิพากษาในเนื้อหา (le fond) ของคดีได้สำหรับคดีที่เป็น “การขัดแย้งกันในคำพิพากษา” (le conflit de décisions au fond)³¹ อันมีที่มาจาก การขัดกัน ในทางบวก คือ ทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครองต่างก็พิจารณาคดีที่อยู่ในอำนาจของตน โดยมีโจทก์คนเดียวและฟ้องในเรื่องเดียวกัน เมื่อมีคำพิพากษาปรากฏว่าคำพิพากษาของทั้งสองศาลขัดแย้งกัน จึงเป็นเหตุให้โจทก์ถูกปฏิเสธความยุติธรรม³² ซึ่งรัฐกฤษฎีกาดังกล่าว ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ 6 ประการคือ

- 1) ต้องมีคำพิพากษาของศาลปกครองและศาลยุติธรรมแล้ว
- 2) คำพิพากษาของทั้ง 2 ศาลต้องถึงที่สุด
- 3) คำพิพากษาของทั้งสองศาลต้องตัดสินในเรื่องเดียวกัน คือในข้อเท็จจริงและสถานการณ์อย่างเดียวกัน และต้องมุ่งเยียวยาความเสียหายอย่างเดียวกัน แต่ไม่จำเป็นต้องเป็นคู่ความเดียวกัน
- 4) คำพิพากษาของทั้งสองศาลต้องตัดสินในเนื้อหาของเรื่อง ไม่ใช่ปัญหาเรื่องอำนาจศาล เนื่องจากทั้งสองศาลได้พิพากษาในเนื้อหาแห่งคดีแล้ว
- 5) คำพิพากษาของทั้งสองศาลต้องขัดแย้งกัน ไม่ว่าจะขัดแย้งกันในแง่ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือกฎหมายที่จะใช้บังคับก็ตาม
- 6) ความขัดแย้งของคำพิพากษาทั้งสองศาลทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม (un déni de justice) แก่คู่ความในคดี

หากครบเงื่อนไขตามที่กล่าวข้างต้นศาลคดีขัดกันก็สามารถวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดีได้จะว่ารับฟังคำพิพากษาที่ถึงที่สุดของศาลใด

นอกจากนี้ ยังได้มีการกำหนดเพิ่มเติมถึง “การส่งประเด็นที่ขัดแย้งในระหว่างพิจารณา” (les procédures de renvoi) ให้ศาลคดีขัดกันพิจารณาชี้ขาดก่อนที่ศาลนั้นๆ จะมีคำพิพากษาได้อีกด้วย ซึ่งกระบวนการพิจารณาในกรณีเช่นนี้ถือเป็นวิธีการสำคัญที่จะหลีกเลี่ยงการขัดกันเกี่ยวกับอำนาจศาลในลักษณะปฏิเสธ (le conflit négatif) ที่จะมีขึ้นโดยการส่งประเด็นที่ขัดแย้งในระหว่างพิจารณามี 2 รูปแบบ ดังนี้

³¹ โภคิน พลกุล, เอกสารประกอบการอภิปราย เรื่อง “การวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล”.

³² นันทวัฒน์ บรมานันท์, องค์กรชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล.

1) กรณีที่ไม่บังคับให้ต้องส่งประเด็น (le renvoi facultatif) ศาลฎีกาหรือสภาแห่งรัฐอาจร้องขอให้ศาลซึ่งขาดคดีขัดกันพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับอำนาจศาลในคดีที่ตนพิจารณาอยู่ได้

2) กรณีที่บังคับให้ต้องส่งประเด็น (le renvoi obligatoire) ในกรณีที่ศาลใดศาลหนึ่งในระบบศาลยุติธรรมหรือระบบศาลปกครองพิจารณาเห็นว่า คดีที่ตนพิจารณาไม่อยู่ในอำนาจของตน แต่อยู่ในอำนาจของศาลอีกระบบหนึ่ง และในขณะเดียวกันก็ปรากฏว่าศาลในอีกระบบศาลหนึ่งนั้นได้เคยมีคำพิพากษาว่าคดีดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจของตนมาก่อนแล้ว ประกอบกับคำสั่งของศาลในคดีหลังนี้เป็นคำสั่งที่ไม่อาจอุทธรณ์โต้แย้งกันต่อไปได้ ในกรณีเช่นนี้ศาลในคดีหลังจะต้องรอการพิจารณาคดีนั้นไว้ก่อนพร้อมกับส่งประเด็นปัญหาเรื่องอำนาจศาลดังกล่าวไปยังศาลซึ่งขาดคดีขัดกันเพื่อพิจารณา

3.2.2 การป้องกันหรือการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันไม่ได้มีข้อขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองเกิดขึ้นเช่นกัน เพราะมีหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง

ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนั้น ไม่ใช่ศาลที่มีเขตอำนาจทั่วไป เนื่องจากกฎหมายพื้นฐานหรือรัฐธรรมนูญของสหพันธ์ได้กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของศาลรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะอย่างชัดเจน และรวบรวมไว้ในบทบัญญัติว่าด้วยเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในมาตรา 13 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ อันมีวัตถุประสงค์ในการรวมศูนย์อำนาจในการพิจารณาพิพากษาหรือทำคำวินิจฉัยในประเด็นเรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายทั้งหลายให้มีความเป็นที่สุดและการตีความอันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของกฎหมายสูงสุดของประเทศ โดยอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาจากเนื้อหาของข้อพิพาทหรือกระบวนการใช้สิทธิเรียกร้องเป็นสำคัญ ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์จึงจำกัดอยู่เฉพาะข้อพิพาทตามรัฐธรรมนูญที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น เช่น การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย คดีที่มีข้อขัดแย้งระหว่างอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ และคำร้องต่างๆ เกี่ยวกับสถานะของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น ซึ่ง “ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ” หมายถึง ข้อพิพาทระหว่างผู้ที่มีสิทธิในการมีส่วนร่วมโดยตรงทางรัฐธรรมนูญ โดยเรื่องที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในทางรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะต้องเกี่ยวกับนิติสัมพันธ์ที่มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายพื้นฐานหรือรัฐธรรมนูญ

แห่งสหพันธ์เท่านั้น หรือที่เรียกกันว่า “ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญโดยแท้”³³ ซึ่งการเป็นข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญโดยแท้จะเรียกเรื่องความเกี่ยวข้องโดยตรงทางรัฐธรรมนูญ 2 ประการ คือ ข้อพิพาทดังกล่าวจะต้องเป็นข้อพิพาทอันเกิดจากการใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเกี่ยวกับเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ การตีความรัฐธรรมนูญ หรือการใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และคู่กรณีของข้อพิพาทดังกล่าวจะต้องเป็นองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงต่อรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญโดยแท้เกิดจากคู่กรณีที่มีสถานะเท่าเทียมกันในระดับรัฐธรรมนูญ เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ สภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์ หรือรัฐบาลแห่งสหพันธ์ เป็นต้น ทั้งนี้ การพิจารณาความเกี่ยวข้องโดยตรงทางรัฐธรรมนูญในการเป็นข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญนี้เองที่ถือเป็นเกณฑ์ในการแบ่งแยกระหว่างข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญกับข้อพิพาททางปกครอง แต่เนื่องจากการกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นเป็นไปตามหลักที่ให้รัฐธรรมนูญมีอำนาจเท่าที่กฎหมายกำหนด จึงมีผลให้ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญบางกรณีไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญ เพราะข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่ได้ถูกกำหนดให้อยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญ

ส่วนการพิจารณาอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองนั้น กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง มาตรา 40 วรรคหนึ่ง ได้วางหลักไว้ว่า ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาบรรดาคดีปกครอง อันได้แก่ ข้อพิพาทตามกฎหมายมหาชนทั้งหมด อันไม่มีลักษณะตามกฎหมายรัฐธรรมนูญรวมถึงข้อพิพาทที่ถูกกำหนดไว้อย่างชัดแจ้งว่าให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ข้อพิพาทที่จะยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้มีเงื่อนไข ดังนี้

(1) ข้อพิพาทนั้นต้องเป็นข้อพิพาทตามกฎหมายมหาชน หรือเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในทางกฎหมายมหาชน กล่าวคือ ข้อพิพาทดังกล่าวมีลักษณะการใช้อำนาจมหาชน ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้รัฐหรือนิติบุคคลมหาชนอื่นๆ เป็นตัวการในกฎหมายหรือเป็นผู้ที่มีอำนาจหรือผู้ที่ถูกผูกพันต่อกฎหมาย และมีการกำหนดความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกันโดยรัฐอยู่ในฐานะที่มีอำนาจเหนือ

(2) ข้อพิพาทนั้นต้องไม่เป็นข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ ซึ่งลักษณะของข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญเป็นไปตามที่กล่าวแล้วข้างต้น

(3) ข้อพิพาทตามกฎหมายมหาชนนั้นมิได้กำหนดอยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น ซึ่งการกำหนดให้ข้อพิพาททางมหาชนที่มีข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญอยู่ในเขตอำนาจศาลอื่นนั้น

³³ Thomas Wuertenberger, Verwaltungsprozessrecht, Muenchen 1998, S.77 อ้างถึงใน บรรเจิด สิงคะเนติ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลาจำกัด, 2547) หน้า 60.

จะต้องบัญญัติโดยชัดแจ้งในกฎหมายของสหพันธ์ และการออกกฎหมายในระดับมลรัฐเพื่อกำหนดเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวจะกระทำได้อีกเมื่อกฎหมายวิธีพิจารณาศีกษาปกครองได้บัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งให้กระทำได้

เมื่อพิจารณาลักษณะของข้อพิพาทที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองแล้วจะพบว่า วัตถุประสงค์ของข้อพิพาทในคดีปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ได้แก่ นิติกรรมทางปกครอง สัญญาทางปกครอง และกฎหมายลำดับรอง ซึ่งกรณีดังกล่าวถือเป็นคดีปกครองโดยแท้ และอำนาจของศาลปกครองยังครอบคลุมถึงคดีที่ฟ้องร้องเกี่ยวกับการออกคำสั่งหรือระเบียบของฝ่ายปกครองที่มีลักษณะเป็นการวางปทัศสถาน (Norm) ในเรื่องต่างๆ แต่ทั้งนี้ ศาลปกครองจะมีอำนาจเฉพาะการเพิกถอนมาตรการทางปกครองแต่ไม่มีอำนาจกำหนดค่าเสียหาย ผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิและได้รับความเสียหายจากมาตรการทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจะต้องฟ้องเรียกค่าเสียหายยังศาลยุติธรรม³⁴

อาจสรุปได้ว่า การแบ่งแยกข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญกับข้อพิพาททางปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันอาศัยหลักเกณฑ์ “ลักษณะของคดี” โดยพิจารณาจากลักษณะของข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญเป็นเกณฑ์ ซึ่งจะทำให้เกิดความชัดเจนได้ว่าข้อพิพาทที่มีลักษณะตามกฎหมายรัฐธรรมนูญจะได้รับการวินิจฉัยโดยศาลรัฐธรรมนูญ ส่วนข้อพิพาทตามกฎหมายมหาชนทั้งหมดที่ไม่ใช่ข้อพิพาทตามกฎหมายรัฐธรรมนูญย่อมนำมาฟ้องให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยได้ แต่ทั้งนี้ ข้อพิพาทดังกล่าวต้องไม่มีกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดแจ้งให้ศาลอื่นเป็นศาลที่มีเขตอำนาจ

เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันต่างจำกัดการใช้อำนาจของตนอย่างเคร่งครัดเช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศส จึงไม่มีข้อขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองเกิดขึ้น ดังนั้น ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันจึงมิได้มีการกำหนดกลไกในการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญและศาลปกครองไว้ อย่างไรก็ตาม สำหรับปัญหาการขัดกันของอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลอื่นเนื่องมาจากระบบศาลของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันได้แบ่งแยกออกเป็น 5 สาขา คือ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลแรงงาน ศาลภาษี และศาลสังคม ซึ่งถึงแม้ว่าศาลแต่ละระบบจะมีเขตอำนาจที่ชัดเจนและเป็นเอกเทศจากกัน แต่ก็อาจเกิดกรณีเขตอำนาจศาลขัดกันได้ โดยกรณีที่เกิดปัญหาการขัดกันของอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลนั้น ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันไม่ได้มีการจัดตั้งองค์กรโดยเฉพาะขึ้นมาวินิจฉัยเขตอำนาจศาล และในขณะเดียวกันก็ไม่ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการชี้ขาดปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาล แต่จะมีการใช้รูปแบบเฉพาะสำหรับการแก้ปัญหาการขัดกันของอำนาจ

³⁴ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, ข้อพิจารณาเปรียบเทียบองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (Online).2545. แหล่งที่มา : www.lawonline.co.th/Article.php.

หน้าที่ระหว่างศาล ซึ่งมีอยู่ 2 ลักษณะ คือ การใช้รูปแบบการดำเนินการภายในระบบศาลหรือหลักการส่งต่อคดี และการกำหนดไต่ห่องค์คณะรวมของศาลสูงสุดสหพันธรัฐทำหน้าที่รักษาความเป็นเอกภาพของคำพิพากษาของศาลในกรณีที่ผลของคำพิพากษายกกัน ซึ่งจะขอกล่าวถึงรายละเอียดโดยย่อ ดังนี้

1) กรณีเกิดปัญหาการขัดกันของอำนาจศาลที่จะรับฟ้อง จะใช้รูปแบบการดำเนินการภายในระบบศาล³⁵ โดยให้ศาลที่รับฟ้องวินิจฉัยเองหรือที่เรียกว่า “หลักการส่งต่อคดี” ซึ่งเป็นวิธีการแก้ไขปัญหาคดีในกรณีที่ศาลที่โจทก์ยื่นฟ้องคดีเห็นว่าคดีดังกล่าวไม่ได้อยู่ในเขตอำนาจของตน ก็มีอำนาจสั่งให้โอนคดีไปยังศาลที่ตนเห็นว่ามีความเหมาะสมคดีนั้นได้ โดยไม่ต้องสั่งจำหน่ายคดีหรือปฏิเสธไม่รับฟ้อง ทั้งนี้ ความขัดแย้งเรื่องอำนาจศาลมี 2 ลักษณะ คือ³⁶

- ความขัดแย้งในเชิงบวก (Positive Conflict) เป็นกรณีที่สองศาลต่างเห็นว่ามีความอำนาจรับฟ้องได้ แต่เมื่อศาลยุติธรรมรับฟ้องคดีไว้พิจารณาโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายแล้ว ศาลอื่นไม่สามารถรับฟ้องคดีนั้นๆ ได้อีก

- ความขัดแย้งในเชิงลบ (Negative Conflict) เป็นกรณีที่ทั้งสองศาลต่างเห็นว่าไม่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีนั้นได้ จึงส่งคดีเช่นว่านั้นไปยังศาลที่ตนเห็นว่ามีความอำนาจพิจารณาพิพากษา ซึ่งจะผูกพันศาลที่รับโอนคดีต้องรับคดีไว้พิจารณาแม้ว่าจะไม่มีอำนาจวินิจฉัยก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดการปฏิเสธความยุติธรรมด้วยเหตุแห่งการไม่รับฟ้องคดี

อนึ่ง กรณีที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของศาลที่รับฟ้องในเรื่องเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล คู่ความฝ่ายนั้นสามารถอุทธรณ์โต้แย้งต่อศาลสูงในระบบศาลนั้นได้ และเมื่อศาลสูงในระบบศาลนั้นตัดสินอย่างไรแล้ว ปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลย่อมยุติ

การใช้หลักการส่งต่อคดีเข้ามาจัดการปัญหาการขัดกันของอำนาจระหว่างศาลต่างระบบถือเป็นรูปแบบเฉพาะตัวที่ใช้ข้อเท็จจริงภายในดำเนินการ จึงไม่จำเป็นต้องส่งข้อพิพาทไต่ห่องค์คณะรวมของศาลสูงสุดสหพันธรัฐวินิจฉัย โดยมาจากเหตุผลที่ว่าผู้พิพากษาของศาลในทุกะบบมีคุณสมบัติและความรู้ทางกฎหมายเป็นมาตรฐานเดียวกัน เนื่องจากระบบการศึกษากฎหมายและการเข้ามาดำรงตำแหน่งของผู้พิพากษาในศาลทุกสาขาของประเทศสหพันธรัฐเยอรมันจะต้องผ่านการศึกษา

³⁵ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ศึกษาเปรียบเทียบกรณีของศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับศาลรัฐธรรมนูญไทย หน้า 226-227.

³⁶ Raymond Youngs, *supra* note 4, pp.83-84 อ้างถึงใน นงเยาว์ ปัญญา, “เขตอำนาจระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับศาลปกครอง,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), หน้า 41-42.

และสอบผ่านในวิชาที่กำหนดเหมือนกัน³⁷ ดังนั้น จึงใช้หลักการส่งต่อคดีได้ ทั้งนี้ หลักการส่งคำฟ้องไปยังศาลที่มีเขตอำนาจจะใช้เฉพาะกรณีมีปัญหาเรื่องเขตอำนาจระหว่างศาล 5 ระบบ เท่านั้น ไม่เกี่ยวกับข้อกับกรณีมีปัญหาเรื่องเขตอำนาจกับศาลรัฐธรรมนูญแต่อย่างไร

2) กรณีที่ศาลใดศาลหนึ่งมีคำพิพากษาที่แตกต่างจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ หรือคำวินิจฉัยขององค์คณะรวม หรือคำพิพากษาของศาลสูงสุด ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มาตรา 95 ได้จัดตั้งองค์คณะรวมของศาลสูงสุดสหพันธ์รัฐเพื่อทำหน้าที่รักษาความเป็นเอกภาพของคำพิพากษาของศาลทุกระบบ ซึ่งลักษณะดังกล่าวก็มีความแตกต่างจากประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่อย่างแท้จริง เช่น ประเทศฝรั่งเศส โดยองค์คณะรวมของศาลสูงสุดสหพันธ์รัฐเกิดขึ้นมาจากแนวความคิดเดิมที่รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ใช้การแก้ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลขัดแย้งกันในแบบของประเทศฝรั่งเศสที่จัดตั้งศาลชี้ขาดคดีขัดกัน เรียกว่า “ศาลสูงสุดสหพันธ์รัฐ” แต่เนื่องจากความขัดแย้งนั้นเกิดขึ้นน้อยมาก จนในที่สุดได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ.1968 มาตรา 95 (3) ให้มีการจัดตั้งองค์คณะรวมของศาลสูงสุดสหพันธ์รัฐ (Gemeinsamer Senete หรือ Joint Panel of the Courts)³⁸ ขึ้น เพื่อรักษาความเป็นเอกภาพของอำนาจศาลที่แบ่งระบบศาลออกไปถึง 5 สาขา ทั้งนี้ องค์คณะรวมของศาลสูงสุดสหพันธ์รัฐนั้นกล่าวไม่ใช่ศาลปกติโดยทั่วไป แต่มีอำนาจวินิจฉัยในลักษณะเชิงป้องกันเพื่อมิให้คำพิพากษาของศาลขัดหรือแย้งต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ หรือคำวินิจฉัยของศาลสูงสุด หรือคำวินิจฉัยขององค์คณะรวม กล่าวคือ เมื่อศาลใดจะวินิจฉัยต่างไปจากคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยดังกล่าวที่ได้มีคำวินิจฉัยในเรื่องนั้นๆ ไว้แล้ว ให้ศาลที่จะมีคำพิพากษาที่หลังส่งให้องค์คณะรวมพิจารณาวินิจฉัยเสียก่อน ซึ่งองค์คณะรวมของศาลสูงสุดสหพันธ์รัฐจะทำหน้าที่รักษาความเป็นเอกภาพของคำพิพากษาและแก้ปัญหาผลแห่งคำพิพากษาที่อาจมีความแตกต่างกัน เพื่อมิให้เกิดความไม่เป็นระเบียบในการบริหารงานด้านยุติธรรม โดยมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีที่ศาลสหพันธ์รัฐแต่ละศาลจะวินิจฉัยชี้ขาดคดีต่างไปจากศาลสหพันธ์รัฐอื่น หรือต่างไปจากที่องค์คณะรวมของศาลสูงสุดสหพันธ์รัฐได้วินิจฉัยไว้ ทั้งนี้ คำวินิจฉัยขององค์คณะรวมของศาลสูงสุดสหพันธ์รัฐจะมีผลผูกพันศาลที่วินิจฉัยในประเด็นดังกล่าว

³⁷ ชัยวัฒน์ วงศ์วิวัฒนสานต์, “องค์กรตุลาการในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน,” วารสารกฎหมายปกครอง 1 (เมษายน 2525) หน้า 82.

³⁸ กมลชัย รัตนสกววงศ์, พื้นฐานความรู้ทั่วไปหลักกฎหมายปกครองเยอรมัน (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537)

ข้อสรุป

จากที่ได้ศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญหรือศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันแล้ว พบว่าไม่มีปัญหาข้อขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะตุลาการรัฐธรรมนูญหรือศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองขึ้นแต่อย่างใด ทั้งนี้ เนื่องจากแนวความคิดและการบัญญัติกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญหรือศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมีความชัดเจน โดยถือว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสและศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเป็นองค์กรที่มีเขตอำนาจเฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติไว้ในการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสและศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันต่างก็มีความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดไว้ อีกทั้งการใช้อำนาจยังเต็มไปด้วยความระมัดระวังโดยจำกัดการใช้อำนาจของตนภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัด สำหรับการพิจารณาลักษณะของข้อพิพาททางปกครองของประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันก็จะมีลักษณะที่แตกต่างจากเรื่องที่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน อีกทั้ง ในประเทศทั้งสองยังไม่มีกรณีปัญหาการตรวจสอบการใช้อำนาจของ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” แบบของประเทศไทย เพราะประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันจะมีการจัดแบ่ง “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” แยกต่างหากออกจากองค์กรที่เป็นอิสระองค์กรอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรมหาชน หรือองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ซึ่งองค์กรเหล่านี้ไม่ได้ก่อตั้งโดยรัฐธรรมนูญ แต่เป็นเพียงองค์กรที่ใช้อำนาจปกครองเท่านั้นจึงถูกตรวจสอบการใช้อำนาจโดยศาลปกครองได้ ซึ่งการแบ่งแยกองค์กรตามลักษณะดังกล่าวทำให้เกิดความชัดเจนว่าองค์กรใดมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรใดที่ไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และไม่ก่อให้เกิดข้อขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง ขณะที่ประเทศไทยมีการนำเอาองค์กรบางองค์กรไปบัญญัติรวมไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยมุ่งให้เกิดหลักประกันและความมั่นคงขององค์กรเหล่านั้น หากแต่ได้ทิ้งปัญหาไว้ว่า องค์กรดังกล่าวมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร ดังนั้น ในฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดกลไกหรือจัดตั้งองค์กรในการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง อนึ่ง กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจในการวินิจฉัยเขตอำนาจของศาลอื่นนั้น จะต้องเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งและเป็นลักษณะเฉพาะของระบบกฎหมายของประเทศนั้นๆ เช่น ประเทศออสเตรเลีย ซึ่งมีการแยกระบบศาลออกเป็น 2 กลุ่ม คือ ศาลยุติธรรม และศาลในระบบกฎหมายมหาชน ซึ่งได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง โดยหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่ใช้กับศาลยุติธรรมย่อมนำมาใช้กับศาลในระบบกฎหมายมหาชนได้ เว้นแต่

รัฐธรรมนูญจะบัญญัติหลักเกณฑ์เฉพาะเกี่ยวกับศาลในระบบกฎหมายมหาชนไว้ และในกรณีที่มีความขัดแย้งกันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลปกครองกับศาลอื่น หรือศาลยุติธรรมกับศาลอื่น และโดยเฉพาะอย่างยิ่งศาลปกครองกับศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นผู้ชี้ขาด โดยได้มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนในบทบัญญัติมาตรา 138 (1)บ ว่า “ในกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด”³⁹ ซึ่งมีผลให้ในกรณีเกิดปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลปกครองกับศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย

³⁹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, รายงานการวิจัยเรื่องวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีของศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับศาลรัฐธรรมนูญไทย เสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2545) หน้า 21 -25.