

ภาคสุดท้าย

บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิเคราะห์ถึงระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของไทย จะทำให้มองเห็นภาพของการ “ขาด” บางอย่างที่ควรจะมีในระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เนื่องจากการศึกษากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสในภาค 1 ถึงภาค 4 ก่อนหน้านี้ ได้แสดงให้เห็นถึงระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ “ค่อนข้าง” จะสมบูรณ์ ดังนั้น จึงทำให้เกิดการมอง “ภาพ” ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไทยว่าเป็นระบบที่ยังไม่สมบูรณ์เพียงพอ

ในภาคสุดท้ายนี้ จะขอแบ่งออกเป็นสองบท โดยในบทแรกจะเป็นบทที่เกี่ยวกับการวิเคราะห์ถึงระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของทั้งสองประเทศเพื่อให้ทราบว่า ระบบของไทยยังไม่สมบูรณ์ตรงจุดใดบ้าง และในภาคที่สองจะเป็นการเสนอแนวทางในการปรับปรุงระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของไทยให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

บทที่ 1

บทวิเคราะห์

จากการศึกษาระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสที่ผ่านมาทั้งหมดและจากการศึกษาระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศไทยซึ่งเพิ่งเกิดขึ้นใหม่ ทำให้สามารถมองเห็น “ภาพ” ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในประเทศทั้งสองได้ว่ามีความ “เหมือน” และ “แตกต่าง” กันอย่างไร ในบทนี้จะได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของทั้งสองประเทศ โดยจะขอแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กระบวนการทางกฎหมายของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการมีระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเช่นปัจจุบัน

1.1 แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

ประเทศฝรั่งเศสมีแนวความคิดเกี่ยวกับระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ชัดเจนกว่าประเทศไทย แม้ในตอนเริ่มแรกที่มีการบัญญัติถึงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้ในรัฐธรรมนูญ 3 ฉบับที่ผ่านมา คือ ฉบับปี ค.ศ.1848 (พ.ศ.2391) ค.ศ. 1875 (พ.ศ. 2418) และ ค.ศ.1946 (พ.ศ.2489) ที่เป็นเพียงการสร้างคำขึ้นมาใหม่ คือ คำว่า “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ” โดยมีกระบวนการตราเดียวกันกับการตรากฎหมายธรรมดาที่ตาม แต่เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1958 (พ.ศ. 2501) ใช้บังคับ ก็เกิดระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่แตกต่างจากระบบกฎหมายธรรมดาขึ้น

ก่อนหน้าที่จะมีการตรารัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1958 นั้น ประเทศฝรั่งเศสอยู่ในภาวะวิกฤตทางการเมือง เกิดความสับสนในระบบการปกครองประเทศ ผู้นำประเทศขาดภาวะความเป็นผู้นำ เมื่อนายพล เดอโกล (Charles de Gaulle) ถูกขอให้เข้ามาปกครองประเทศ ก็ได้ดำเนินการจัดตั้งรัฐบาลแห่งชาติขึ้น ซึ่งก็ได้รับการรับรองจากรัฐสภา ต่อมารัฐสภาจึงได้ตรากฎหมายลงวันที่ 3 มิถุนายน ค.ศ.1958 มอบอำนาจในการ “ตรารัฐธรรมนูญ” ฉบับใหม่ให้แก่รัฐบาลของนายพลเดอโกล โดยในกฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดเงื่อนไขและวิธีการในการร่างรัฐธรรมนูญเอาไว้ การร่างรัฐธรรมนูญทำโดยนักวิชาการและข้าราชการจากสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) เป็นส่วนใหญ่ โดยมีนายมิเชล เดอเบร (Michel Debré) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธาน เนื่องจากรัฐธรรมนูญทำการร่างโดยนักวิชาการเป็นส่วนใหญ่จึงมีการศึกษาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นและกำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ เมื่อรัฐธรรมนูญประกาศใช้บังคับจึงมีเนื้อหาสาระที่สามารถเข้าไปแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการฟื้นฟูบทบาทของผู้นำประเทศและรัฐบาล ลดอำนาจรัฐสภา และมีการสร้างองค์กรตรวจสอบทางการเมืองต่างๆ ขึ้นมา

ระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นมาตรการสำคัญประการหนึ่งซึ่งเกิดจากแนวความคิดของนักวิชาการผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องการจะสร้าง “ประเภท” ของกฎหมายขึ้นมาใหม่ให้ทำหน้าที่ “ขยายความ” หรือ “เพิ่มเติม” รัฐธรรมนูญได้โดยไม่ต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญ ขณะเดียวกัน กฎหมายประเภทใหม่นี้จะต้องมีความ “มั่นคง” กว่ากฎหมายธรรมดาและจะต้องอยู่ใน “ลำดับศักดิ์” ที่สูงกว่ากฎหมายธรรมดาอันจะมีผลทำให้กฎหมายธรรมดาไม่สามารถขัดหรือแย้งกับกฎหมายประเภทใหม่ดังกล่าวได้ ส่วนเรื่องที่จะต้องตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก็จะต้องเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ ดังนั้น จึงมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญถึง

ความเป็น “พิเศษ” ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ 3 ประการ คือ มีชื่อเรียกเป็นพิเศษแตกต่างจากกฎหมายอื่น มีขอบเขตแน่ชัดว่าเรื่องใดบ้างที่จะต้องตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และมีกระบวนการตราเป็นพิเศษแตกต่างจากการตรากฎหมายธรรมดาเพื่อให้เกิดความ “พิถีพิถัน” ในการตรา รวมทั้งยังมีการบังคับว่าจะต้องถูกตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้อีกด้วย ดังนั้น ในปัจจุบัน กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในประเทศฝรั่งเศสซึ่งใช้เวลาในการพัฒนามาเกือบ 40 ปี จึงเป็นกฎหมายประเภทใหม่ที่อยู่ในสถานะที่ทุกคนเข้าใจและรับรู้ได้เป็นอย่างดีว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญและอยู่ในลำดับศักดิ์ที่สูงกว่ากฎหมายธรรมดา

สำหรับในประเทศไทยนั้น แนวความคิดเกี่ยวกับการ “สร้าง” ระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นมาในเวลายาวนานเท่าไร? งานเขียนเรื่อง “รัฐธรรมนูญ: โครงสร้างและกลไกทางกฎหมาย” ของ ศ.ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ ในปี พ.ศ. 2534 นับเป็นงานเขียนชิ้นแรกที่กล่าวถึงระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งจะต้องนำมาบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญของไทย โดยระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะเป็นระบบที่สร้างกฎหมายประเภทใหม่ขึ้นมาเพื่อกำหนด “สาระและวิธีการในรายละเอียด” ที่ควรจะมีอยู่ในรัฐธรรมนูญเอาไว้เพื่อมิให้รัฐธรรมนูญยาวจนเกินไป และจะต้องมีมาตรการในการ “ป้องกัน” กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไม่ให้ถูกแก้ไขได้โดยง่ายหรือไม่รอบคอบจนเกินไป รัฐธรรมนูญจะต้องบัญญัติวิธีการตราและวิธีการแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้เป็นพิเศษ

ต่อมาเมื่อมีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จะเห็นได้ว่ามีการนำ “แนวคิด” เกี่ยวกับระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมาใช้ในการร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีการเสนอให้ต้องตรวจสอบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้บังคับ แต่อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอ

ดังกล่าวก็ถูกตัดออกไปในที่สุด และเมื่อรัฐธรรมนูญใช้บังคับ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของไทยจึงมีความแตกต่างจากกฎหมายธรรมดาบ้าง ในประเด็นเล็กน้อย เช่น ชื่อและเรื่องที่จะต้องตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และจำนวนผู้มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งใช้คนน้อยกว่า การขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายธรรมดาประมาณ 40 คน ดังนั้น หากจะ “เปรียบเทียบ” ระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของไทยกับของฝรั่งเศสก็คงจะเปรียบเทียบได้กับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1848 (พ.ศ.2391) ค.ศ.1875 (พ.ศ.2418) และ ค.ศ.1946 (พ.ศ.2489) นั่นเอง

อนึ่ง แม้หากบทบัญญัติที่มีการเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้บังคับจะยังคงอยู่ในรัฐธรรมนูญก็ตาม เมื่อพิจารณาถึง “คุณค่า” ของความเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว จะเห็นได้ว่าการบังคับต้องตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแต่เพียงอย่างเดียวยังไม่เพียงพอ เพราะเนื่องจากกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อขยายความหรือขยายสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญออกมาให้เกิดผลในทางปฏิบัติ หากต่อไปในภายหน้า “ผู้ที่คุมอำนาจเสียงข้างมาก” ในสภาต้องการแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก็สามารถทำได้ง่ายโดยอาศัย “กลไกปกติ” ของรัฐสภา ซึ่งหากเนื้อหาสาระที่แก้ไขแม้จะถูกตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ก็อาจไม่ชอบด้วย “หลักการ” หรือ “เจตนารมณ์” เดิมในการบัญญัติกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก็ได้ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้าง “ระบบการจัดทำ” กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้มีความแตกต่างจากกฎหมายธรรมดา โดยการกำหนดให้การแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทำได้ยากกว่าการแก้ไข

กฎหมายธรรมดา เพราะกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมี “เนื้อหาสาระ” ที่
ถือได้ว่าเป็น “ส่วนหนึ่ง” ของรัฐธรรมนูญและมีความสำคัญต่อระบบการ
เมืองการปกครองดังกล่าวมาแล้ว

1.2 กระบวนการทางกฎหมายของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับปัจจุบันได้บัญญัติกระบวนการทาง
กฎหมายของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแยกต่างหากจากรัฐธรรมนูญ
และจากกฎหมายธรรมดา โดยในมาตรา 46 ประกอบกับมาตรา 61 ได้
บัญญัติถึงกระบวนการในการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้ 3
กรณีที่เพิ่มเติมจากกระบวนการจัดทำกฎหมายธรรมดา กล่าวคือในกรณีแรก
การตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้น เมื่อเสนอร่างกฎหมายประกอบ
รัฐธรรมนูญต่อสภาแล้ว สภาจะพิจารณาทันทีไม่ได้ จะต้องรอไว้ 15 วัน
ก่อนจึงจะพิจารณาซึ่งถือเป็นการให้เวลาในการไตร่ตรองเนื้อหาของร่าง
กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้เกิดความรอบคอบในการพิจารณา
กรณีที่สองหากวุฒิสภาไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและ
สภาผู้แทนราษฎรจะต้องเป็นคนลงมติให้ความเห็นชอบในวาระสุดท้าย จะ
ต้องได้คะแนนเสียง ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของสภาผู้
แทนราษฎร และในกรณีที่สาม กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะประกาศ
ใช้ได้ก็ต่อเมื่อได้รับการตรวจสอบจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญว่าร่าง
กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญนั่นเอง

จะเห็นได้ว่ากระบวนการทางกฎหมายของกฎหมายประกอบ
รัฐธรรมนูญในประเทศฝรั่งเศสมีการวางระบบในการตราเป็นขั้นเป็นตอน
ซึ่งเพิ่มเติมจากกระบวนการตรากฎหมายปกติ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความรอบคอบ
ในการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและเกิดระบบการตรากฎหมาย
พิเศษที่มีความสำคัญ

นอกจากนี้แล้ว ในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสยังมีการแบ่งขอบเขตระหว่างกฎหมายธรรมดา กฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจนว่ากฎหมายประเภทใดจะต้องตราเป็นเรื่องใด ดังนั้น กระบวนการทางกฎหมายของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในประเทศฝรั่งเศสจึงเป็นกระบวนการที่ค่อนข้างสมบูรณ์และเป็นระบบ

สำหรับในประเทศไทยนั้น ดังที่ได้ศึกษามาแล้วว่า แม้จะมีการกำหนด “ขอบเขต” ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้ 8 เรื่อง แต่ก็มีได้มีการกำหนดถึงกระบวนการทางกฎหมายในการตรา ในการแก้ไขเพิ่มเติม และในการตรวจสอบไว้เป็นพิเศษดังเช่นระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส คงใช้กระบวนการเดียวกับกฎหมายธรรมดาในการตราแก้ไขเพิ่มเติมและตรวจสอบ เพียงแต่กำหนดจำนวนผู้ร้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต่อศาลรัฐธรรมนูญให้น้อยกว่าจำนวนผู้ร้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายธรรมดา ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้การขอให้ตรวจสอบทำได้ง่ายขึ้นนั่นเอง

การกำหนดประเด็นเล็กๆ เพียงสองประเด็นดังกล่าวมาแล้วจึงไม่ทำให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของไทยมีสถานะที่แตกต่างจากกฎหมายธรรมดาเท่าไร ในขณะที่เมื่อพิจารณาถึง “เนื้อหา” ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว น่าจะอยู่ใน “ลำดับศักดิ์” ที่สูงกว่ากฎหมายธรรมดาเพราะเป็นส่วนขยายของรัฐธรรมนูญ

1.3 ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการมีระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เช่นปัจจุบัน

การนำระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นเรื่องดี แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

ไทยยังขาด “สาระสำคัญ” ในบางประการที่มีความจำเป็น ดังนั้น ในทางปฏิบัติอาจเกิดปัญหาได้ กล่าวคือ

1.3.1 รัฐธรรมนูญไม่กำหนดขอบเขตระหว่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กฎหมายธรรมดา และกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร เนื่องจาก รัฐธรรมนูญกำหนดแต่เพียงเรื่องที่ต้องตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ดังนั้น หากรัฐสภานำสาระที่ควรจะตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ไปตราเป็นกฎหมายธรรมดาหรือมีบทบัญญัติในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ที่มอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารนำสาระที่ควรจะตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไปออกเป็นกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร ก็จะไม่สมเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ตราเรื่องดังกล่าวเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และจะก่อให้เกิดผลเสียหายตามมาอย่างมากมาย เช่น อาจมีการร้องขอว่า เกิดการขัดรัฐธรรมนูญขึ้นในภายหลัง ซึ่งอาจกระทบต่อกิจการต่างๆ ที่ได้ ดำเนินการไปแล้ว เป็นต้น

1.3.2 ไม่มีกำหนดระบบการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ไว้เป็นพิเศษ การใช้กระบวนการเดียวกันกับกระบวนการจัดทำกฎหมาย ธรรมดา ทำให้คุณค่าและความสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นส่วนขยายหรือส่วนเสริมของรัฐธรรมนูญลดน้อยลง

1.3.3 ไม่มีการบังคับให้ต้องตรวจสอบ เนื่องจากกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาคาบเกี่ยวใกล้ชิดกับรัฐธรรมนูญ และเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานทางการเมืองและการตรวจสอบทางการเมือง หากเกิดข้อผิดพลาดจากการตราขึ้นและหากไม่มีผู้ใดร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ข้อบกพร่องก็จะยังคงมีอยู่ต่อไป และอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อระบบการเมือง การปกครอง หรือระบบการตรวจสอบทางการเมืองได้

การไม่สร้าง “ระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ” ขึ้นมาทั้งระบบ โดยมีกระบวนการตราเป็นพิเศษที่ยากและซับซ้อนกว่ากระบวนการตรา กฎหมายธรรมดา รวมทั้งการ “บังคับ” ให้ต้องมีการตรวจสอบก่อนประกาศใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอาจก่อให้เกิดผลกระทบในเวลาต่อมา คือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญสามารถแก้ไขได้ง่ายโดยกระบวนการตรา กฎหมายธรรมดา และหากเกิดข้อบกพร่องในการตราทำให้มีการจัด รัฐธรรมนูญขึ้นในบางส่วนโดยไม่มีการตรวจสอบก่อนประกาศใช้ ก็จะทำให้เกิด ผลเสียกับความเป็น “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ” ซึ่งสภาร่าง รัฐธรรมนูญได้ “พยายาม” นำมาบัญญัติไว้เพื่อให้มีความเป็น “พิเศษ” แตกต่างจากกฎหมายธรรมดา

บทที่ 2

แนวทางในการปรับปรุง ระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไทย

จากการศึกษาระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสทำให้มองเห็นภาพของ “ความเป็นระบบ” ของนักคิดและนักวิชาการต่างประเทศ กล่าวคือ ในการร่างรัฐธรรมนูญก็มีการวางระบบของการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้เป็นกฎหมายที่เมื่อประกาศใช้บังคับแล้วจะไม่เกิดปัญหาต่างๆ ขึ้น ขณะเดียวกันในการตรวจสอบร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบก็ได้ใช้ความรู้ความสามารถทางด้านวิชาการเข้ามาตรวจสอบเพื่อให้กฎหมายดังกล่าวไม่เกิดปัญหาขึ้นในอนาคต

ระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของไทยยังขาดสิ่งต่างๆ เหล่านี้ ดังนั้นเมื่อใช้ไปอาจเกิดปัญหาขึ้น เช่น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญขัดรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อกิจการที่ทำไประหว่างที่ยังมิได้มีการพิจารณาว่ามีการขัดรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น หรือกฎหมายลำดับรองที่ตราขึ้นทีหลังมีบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งก็ จะเกิดปัญหาตามมาว่า จะใช้บทบัญญัติของกฎหมายใด เพราะกฎหมายทั้ง 2 ประเภทนี้ “น่าจะ” อยู่ในลำดับศักดิ์เดียวกัน นอกจากนี้ อาจเกิดการมอบอำนาจต่ออีกทอดหนึ่งจากรัฐธรรมนูญไปยังฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายนิติบัญญัติ อาจตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มีข้อความบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่าย

บริหารไปออกกฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่ “มีคุณค่า” เป็นรัฐธรรมนูญ และสมควรอยู่ในรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเท่านั้นได้

ปัญหาต่างๆ เหล่านี้อาจเกิดขึ้นได้ ดังนั้น หากมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ครั้งต่อไป สมควรที่จะหาทางป้องกันปัญหาดังกล่าวด้วย “ชิง” แก้ไขรัฐธรรมนูญก่อน โดยสมควรแก้ไขประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

2.1 การสร้างระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญใหม่

สมควรที่จะให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีกระบวนการจัดทำ และกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นพิเศษแตกต่างจากกระบวนการตรา กฎหมายธรรมดา โดยบัญญัติให้ต้องมีการตราอย่างรอบคอบ และใช้ระยะเวลาในการตรานานกว่าการตรากฎหมายธรรมดา การลงมติก็สมควรให้ได้รับคะแนนเสียงมากกว่าการตรากฎหมายธรรมดา เพื่อให้การตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเกิดข้อผิดพลาดน้อยที่สุด

2.2 การสร้างระบบตรวจสอบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

สมควรที่จะสร้างบทบัญญัติที่มีผลเป็นการบังคับให้ต้องส่งร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้บังคับกฎหมายนั้น เพื่อจัดปัญหากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญที่อาจเกิดขึ้นได้

2.3 การสร้างขอบเขตของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

สมควรกำหนดขอบเขตของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนโดยการห้ามตรากฎหมายธรรมดาในเรื่องที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อยู่ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ จำกัดการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารไปออกกฎหมายของฝ่ายบริหารในเรื่องที่ควรอยู่ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

และห้ามฝ่ายบริหารตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในรูปของพระราชกำหนด เป็นต้น

แนวทางในการปรับปรุงระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ 3 ประการ ดังกล่าวข้างต้น จะช่วยให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายพิเศษ และจะทำให้เกิดลำดับศักดิ์ของกฎหมายประเภทใหม่ขึ้นในประเทศไทย รวมทั้งยังเป็นการช่วยป้องกันไม่ให้เกิดปัญหากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญอีกด้วย