

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา

เป็นที่มองเห็นกันได้โดยทั่วไปว่า ศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองเป็นศาลที่มีบทบาทสำคัญในระบบกฎหมายและระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทย จริงอยู่ แนวความคิดเกี่ยวกับการให้มืองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญก็ดี หรือข้อพิพาททางปกครองก็ดี ขึ้นในประเทศไทย เป็นเรื่องที่มีมาเป็นระยะเวลานานพอสมควรแล้ว แต่ในด้านแหล่งที่มาทางกฎหมายอันเป็นฐานของการมืองค์กรทั้งสององค์กรดังกล่าว ได้เกิดขึ้นจริงเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ซึ่งความในหมวด 8 ว่าด้วยศาล ได้จัดให้มีศาลขึ้น 4 ระบบ หรือ 4 ประเภท ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร โดยได้มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับศาลแต่ละระบบเอาไว้

อย่างไรก็ดี ด้วยเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองยังไม่เคยมีการจัดตั้งขึ้นมาก่อนในประเทศไทย โดยในอดีตประเทศไทยใช้ระบบศาลเดี่ยว คือ ศาลยุติธรรมมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีทุกประเภทรวมทั้งคดีปกครอง ส่วนองค์กรที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งไม่มีสถานะเป็นศาล เรื่องเขตอำนาจ (Jurisdiction) ขององค์กรศาลที่จัดตั้งขึ้นใหม่รวมทั้งเขตอำนาจศาลที่เคยมีอยู่แต่เดิม จึงเป็นเรื่องใหม่ ซึ่งยังไม่เป็นที่เข้าใจของผู้เกี่ยวข้องรวมทั้งประชาชนทั่วไป กรณีจึงทำให้เกิดปัญหาขึ้นหลายส่วนและเป็นปัญหาที่ลึกซึ้ง เนื่องจากเขตอำนาจของศาลทั้งสองเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับจุลภาค คือ สิทธิเสรีภาพของประชาชน และในระดับมหภาค คือ กลไกการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ

ปัญหาข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นมีหลายลักษณะ ทั้งในส่วนปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการตรวจสอบ “ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” และปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการตรวจสอบ “ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” นั้น โดยที่ถ้อยคำของรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ได้บัญญัติช่องทางการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองเอาไว้ร่วมกันในกรณีที่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและความชอบด้วยกฎหมาย และได้มีการระบุประเภทของวัตถุหรือการกระทำที่สามารถถูกตรวจสอบ คือ บทบัญญัติของกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ และการกระทำของบุคคล ปัญหาได้เกิดขึ้นเมื่อมีกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กรณีระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาเรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้

วินิจฉัยว่า การพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แต่เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

สำหรับในส่วนของปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจของ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้จัดตั้งองค์กรต่างๆ ขึ้น โดยมีลักษณะเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของหน่วยงานใดโดยเฉพาะ เพื่อให้มีความเป็นกลางทางการเมืองและเพื่อควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ แต่ด้วยเหตุที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญไม่ได้จำกัดการใช้อำนาจแต่เพียงทางรัฐธรรมนูญเท่านั้นหากยังสามารถกระทำการตามกฎหมายอื่นอันอาจเป็นการใช้ฐานอำนาจการกระทำในทางปกครองได้ กรณีปรากฏว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้อาศัยบทบัญญัติมาตรา 266 ที่กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญมาเป็นฐานในการใช้อำนาจอย่างกว้างขวางโดยรวมถึงกรณีของการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งโดยหลักแล้วหากเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง แม้องค์กรตามรัฐธรรมนูญจะเป็นผู้ใช้อำนาจก็ตาม ก็ต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครอง นอกจากนี้ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญยังส่งผลกระทบต่อเขตอำนาจของศาลปกครองอีกด้วย เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญได้เข้าไปวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลปกครองในการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้โต้แย้งอำนาจของศาลปกครอง โดยเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 266 ทั้งที่การวินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลนั้น รัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะตามมาตรา 248 แล้ว

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งที่จะศึกษาถึงปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองจากประสบการณ์ในช่วงการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ คำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนข้อขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองที่เกิดขึ้น เพื่อนำผลที่ได้จากการศึกษาไปใช้ประกอบการพิจารณาในการแก้ไขข้อขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองดังกล่าวต่อไป

## 1.2 สมมติฐานของการวิจัย

ข้อขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการตรวจสอบ “ความชอบ

ด้วยรัฐธรรมนูญ” และ “ความชอบด้วยกฎหมาย” หรือปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการตรวจสอบการใช้ อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ถึงแม้ไม่อาจกล่าวได้ว่าบทบัญญัติบางมาตราแห่งรัฐธรรมนูญที่ เกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองจะมีความชัดเจน แต่หาก พิจารณาโดยมีความเข้าใจในเขตอำนาจของศาลทั้ง 2 ประเภทดังกล่าวแล้ว กรณีก็ยังเป็นบทบัญญัติที่ สามารถเข้าใจได้ สาเหตุสำคัญจึงน่าจะมาจากความไม่เข้าใจในบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ ผู้เกี่ยวข้อง จนเป็นเหตุให้เกิดการใช้อำนาจผิดแผกไปจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และระบบ กฎหมายที่ยอมรับกันในทางสากลประเทศ ดังนั้น การสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง ตลอดจนองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง จึงเป็นเรื่องที่สำคัญและจำเป็น ในลำดับแรกที่ต้องกระทำให้เกิดขึ้น โดยหากทุกฝ่ายมีความเข้าใจในหลักกฎหมายอย่างตรงกันทั้ง ระบบแล้ว จะเป็นการป้องกันและลดปัญหาข้อขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและ ศาลปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### 1.3 วัตถุประสงค์ในการวิจัย

(1) เพื่อศึกษาเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองในกฎหมายไทยและ กฎหมายต่างประเทศ และหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาล ปกครอง

(2) เพื่อศึกษาถึงลักษณะปัญหาข้อขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาล ปกครองที่เกิดขึ้นจากประสบการณ์ในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) และสาเหตุของการเกิดปัญหาข้อขัดแย้งดังกล่าว

(3) เพื่อศึกษาและทำความเข้าใจเขตอำนาจที่แท้จริงของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง รวมทั้งศึกษาหาแนวทางในการป้องกันหรือแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาล รัฐธรรมนูญและศาลปกครองที่เคยเกิดขึ้น

### 1.4 ขอบเขตการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงปัญหาข้อขัดแย้งเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญและ ศาลปกครองจากประสบการณ์ในช่วงการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นการตรวจสอบ “ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” หรือ “ความชอบด้วย กฎหมาย” และในประเด็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” และสาเหตุของ การเกิดปัญหาดังกล่าวขึ้นในประเทศไทย โดยศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ

อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ คำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองที่เกี่ยวข้อง โดยศึกษาเปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองของต่างประเทศ

### 1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการค้นคว้าและวิจัยแบบเอกสาร (documentary research) โดยการศึกษาค้นคว้าจากตัวบทกฎหมาย หนังสือ บทความ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ คำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครอง ตลอดจนเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึงแหล่งข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต

### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

(1) ทำให้ทราบถึงอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองของประเทศไทยกับลักษณะปัญหาข้อขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ตลอดจนสาเหตุของปัญหา

(2) ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์และแนวทางในการพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง อันจะเป็นประโยชน์ในการแบ่งแยกอำนาจศาลเหนือกรณีที่เป็นประเด็นปัญหาให้มีความเหมาะสมกับประเภทของคดี และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

(3) ทำให้ทราบถึงอำนาจหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองของต่างประเทศ อันได้แก่ประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน และแนวทางในการพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง

(4) ทำให้ทราบถึงความพยายามในการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองที่เกิดขึ้นตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

(5) สามารถนำผลที่ได้จากการศึกษาไปใช้เพื่อประกอบการพิจารณาในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นต่อไป