

บทที่ 1

บทนำ



1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

หลังจากที่มีการผลักดันให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยมาช้านานแล้ว เพื่อให้มีองค์กรตุลาการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครองดังเช่นประเทศในภาคพื้นยุโรป ต่อมาจึงได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) บัญญัติไว้ในมาตรา 276 เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษาคดีซึ่งมีลักษณะดังต่อไปนี้

1. เป็นข้อพิพาทระหว่าง

1.1 หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือ

1.2 หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน และ

2. ข้อพิพาทดังกล่าวเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจาก

2.1 การกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือ

2.2 การกระทำหรือละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และ

2.3 ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการพิจารณาไว้อย่างกว้างว่าลักษณะคดีประเภทใดอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครอง เพราะในตอนที่ร่างของมาตรา 276 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้บัญญัติว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งหมายถึง ตามที่ได้กล่าวมาให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งเป็นการที่รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้มีการตรากฎหมายอนุวัติการให้เป็นไปตามมาตรา 276 ภายในสองปีนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้ตามมาตรา 334 วรรคหนึ่ง (3) ซึ่งอยู่ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ดังนั้น ต่อมา

จึงมีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และในพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดเขตอำนาจของศาลปกครองไว้ในมาตรา 9 ถึงมาตรา 11 ดังนี้

มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง
เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษอื่น

มาตรา 10 ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

มาตรา 11 ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

(4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

การที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติอำนาจของศาลปกครองไว้อย่างครบถ้วนในมาตรา 276 เนื่องจากสภาพความพร้อมของไทยขณะที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญยังไม่มีความพร้อมที่จะจัดตั้งศาลปกครองขึ้น กล่าวคือ จะต้องมียุทธศาสตร์ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองซึ่งต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านและมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งวิธีพิจารณาความในศาลจะต้องเป็นระบบพิจารณาที่มีรูปแบบเหมาะสม เนื่องจากคดีปกครองเป็นคดีที่มีความไม่เท่าเทียมกันของคู่กรณี ดังนั้น ในบทเฉพาะกาลจึงกำหนดระยะเวลาในการจัดตั้งศาลปกครองไว้ ซึ่งต่างจากศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นศาลพิทักษ์รักษารัฐธรรมนูญซึ่งต้องจัดตั้งขึ้นโดยเร็ว เนื่องจากรัฐธรรมนูญใช้บังคับแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงกำหนดหลักเกณฑ์วิธีพิจารณาได้เองเพื่อความรวดเร็วในการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อศาลปกครองจัดตั้งขึ้นจึงปรากฏอำนาจหน้าที่นอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 276 เช่น คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ทั้งนี้ เพื่อให้ศาลปกครองมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงและปฏิบัติหน้าที่ได้ดังเช่นประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ในประเทศภาคพื้นยุโรปซึ่งมีพัฒนาการในการเกิดศาลปกครองมายาวนาน

นอกจากรัฐธรรมนูญจะได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองแล้ว ยังบัญญัติให้มีการจัดตั้งองค์กรต่าง ๆ ขึ้นใหม่หลายองค์กร เพื่อให้องค์กรเหล่านั้นปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นกำหนด เพื่อให้มีการปฏิบัติตามและพิทักษ์รักษารัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดซึ่งประชาชนเป็นผู้มีส่วนในการร่างและถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนฉบับแรกของไทย ดังนั้น เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญจึงปรากฏในอารัมภบทโดยประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เพื่อ

1. เป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน
2. ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
3. ปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ทั้ง 3 หลักเกณฑ์เป็นสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญซึ่งถูกบัญญัติรองรับไว้อย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกตามหลักรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวอาศัยรัฐธรรมนูญเป็นกลไกที่สำคัญในการจัดระเบียบโครงสร้างของรัฐเพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ทั้ง 3 ประการข้างต้น และหลักเกณฑ์ในอารัมภบทนี้ถือเป็นหลักรัฐธรรมนูญที่สำคัญและต้องใช้บังคับกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ปรากฏอยู่ในมาตราต่าง ๆ และบทบัญญัติเหล่านั้นจะขัดกับหลักเกณฑ์ทั้ง 3 ประการข้างต้นมิได้ ดังนั้น โครงสร้างของรัฐธรรมนูญไทยจึงปรากฏองค์กรต่าง ๆ หลายองค์กรเพื่อทำหน้าที่ให้บรรลุวัตถุประสงค์และแก้ไขปัญหาในทุกระดับของโครงสร้างรัฐ ทั้ง

องค์กรที่มีอยู่เดิมในระดับสถาบันการเมือง องค์กรที่เกิดขึ้นใหม่ หรือองค์กรอื่น ๆ ที่มีอยู่เดิมแล้ว และรัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้อย่างชัดเจน โดยแต่ละองค์กรจะต้องปฏิบัติหน้าที่แตกต่างกันไปตามที่กฎหมายให้อำนาจ ปัญหาจึงเกิดขึ้นว่า หากองค์กรเหล่านี้ใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย (Abuse of Power หรือ Detournement du pouvoir) ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจโดยปราศจากอำนาจ ใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือใช้อำนาจนอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ ฯลฯ ประชาชนจะได้รับการคุ้มครองอย่างไร ประเด็นดังกล่าวจึงอยู่ในขอบเขตของหลักรัฐธรรมนูญนิยม กล่าวคือ ต้องมีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน แม้ว่าหากจะพิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญจะเน้นเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐก็ตาม แต่ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ใช้ตรวจสอบอำนาจรัฐต่าง ๆ ก็ต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนซึ่งจะต้องได้รับการคุ้มครองจากการใช้อำนาจรัฐหรืออำนาจมหาชนขององค์กรต่าง ๆ เหล่านั้น

กล่าวคือ องค์กรต่าง ๆ เหล่านั้นนอกจากศาลปกครองแล้ว ยังมีศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งองค์กรเหล่านี้ล้วนแต่เป็นองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปโดยโปร่งใส และเพื่อเกิดความเป็นธรรม รวมทั้งป้องกันการบิดเบือนการใช้อำนาจเพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และให้มีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับหลักรัฐธรรมนูญนิยม 3 ประการที่กล่าวมาแล้วข้างต้น องค์กรเหล่านี้มีปัญหาอยู่ว่าเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจฝ่ายใด สำหรับศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองแล้วคงจะไม่มีใครปฏิเสธว่าเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ โดยศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเฉพาะและมีวัตถุประสงค์ที่ต่างกับศาลปกครอง กล่าวคือ ศาลปกครองเป็นองค์กรตุลาการที่มีอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ส่วนอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญนั้น ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้คือ

- 1) อำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของปทัสถานทางกฎหมาย
- 2) อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ
- 3) อำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของพรรคการเมือง
- 4) อำนาจในการตรวจสอบการดำเนินงานภายในวงงานรัฐสภา
- 5) อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดความสมบูรณ์ในการดำรงตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภา รัฐมนตรี และคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- 6) อำนาจหน้าที่อื่น ๆ

ดังนั้น องค์กรอื่นนอกจากองค์กรผู้ใส่ตุลาการซึ่งประกอบไปด้วยศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลทหารแล้ว และองค์กรนั้นไม่ใช่องค์กรทางการเมืองซึ่งได้แก่ รัฐสภาซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติและคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร จึงขาดความชัดเจนว่าจะจัดประเภทของกรที่ก่อตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญและมีได้กล่าวถึงให้อยู่ในองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยฝ่ายใด องค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งไม่ใช่ศาลและองค์กรทางการเมืองเหล่านี้จึงมักถูกเรียกว่า “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” เนื่องจากเป็นองค์กรที่ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของฝ่ายใด สถานะขององค์กรเหล่านี้จะอยู่ในรูปขององค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจบริหารหรือไม่นั้นมีแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญวางแนวไว้ว่าองค์กรเหล่านี้ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่ใช่องค์กรฝ่ายบริหาร (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 52/2546) ดังนั้น จึงไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบการใช้อำนาจโดยศาลปกครอง การที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าองค์กรใดมีสถานะอย่างใดนั้น มีผลผูกพันทุกองค์กรรวมทั้งองค์กรศาล โดยเฉพาะการวินิจฉัยว่าองค์กรใดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะทำให้้องค์กรนั้นสามารถเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนกับ้องค์กรอื่น ๆ ได้ ปัญหาที่ตามมาจึงมีอยู่ว่า หาก้องกรต่าง ๆ เสนอเรื่องของตนเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า้องกรของตนกับ้องค์กรตุลาการในกรณีปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาว่า้องกรตุลาการมีอำนาจตรวจสอบ้องกรของตนหรือไม่ อย่างไร เพราะถ้าหากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า้องกรเหล่านั้นไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลแล้ว จะมีผลทำให้ระบบนิติรัฐของไทยยังไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจาก้องกรของรัฐที่ใช้อำนาจตามกฎหมายไม่อาจถูกตรวจสอบการใช้อำนาจจากศาลได้ ปัญหาของ้องกรตามรัฐธรรมนูญที่เป็น้องกรอิสระตามรัฐธรรมนูญจึงมีอยู่ว่ามีสถานะอยู่ใน้องกรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยฝ่ายใด และสามารถถูกตรวจสอบโดย้องกรศาลได้หรือไม่ โดยเฉพาะศาลปกครองซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง แต่การกระทำของ้องกรดังกล่าวจะถือว่าเป็นการกระทำทางปกครองหรือไม่นั้น ปัญหาเหล่านี้ศาลจะต้องพิจารณาทั้งรูปแบบของการใช้อำนาจของ้องกรนั้น ๆ และต้องพิจารณาในด้านเนื้อหาของการใช้อำนาจประกอบกัน จึงจะทำให้เกิดความชัดเจนทางกฎหมายว่า้องกรที่ใช้อำนาจรัฐสามารถถูกตรวจสอบได้ เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนจะได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพจากการใช้อำนาจของ้องกรเหล่านั้นอย่างแท้จริง

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อทราบความแน่ชัดของเขตอำนาจศาลปกครองว่ามีอำนาจจำกัดหรือไม่ เพียงใด ในการตรวจสอบองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐ และการใช้อำนาจดังกล่าวนั้น บางองค์กรใช้อำนาจเพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน บางองค์กรทำหน้าที่ ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และบางองค์กรทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนเข้ามาบริหารประเทศ การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้บางครั้งมีความคาบเกี่ยวระหว่างองค์กรต่าง ๆ ด้วยกัน เนื่องจาก บางองค์กรทำหน้าที่ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ แต่ขอบเขตของการใช้อำนาจในรูปแบบการใช้อำนาจฝ่ายเดียวในกรณีใดขององค์กรต่าง ๆ เหล่านี้ขึ้นอยู่กับได้การตรวจสอบของศาลปกครองซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจทั่วไป การวิจัยครั้งนี้จึงมีเป้าหมายที่จะพิสูจน์รูปแบบของการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญว่าการใช้อำนาจแบบใดจึงจะเป็นการกระทำทางปกครองซึ่งอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครอง และพิสูจน์ว่าองค์กรต่าง ๆ เหล่านี้แม้จะมีได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล แต่มีเหตุผลใดที่ศาลปกครองจะเข้ามาตรวจสอบได้ นอกจากนี้ การตรวจสอบของศาลปกครองที่มีต่อองค์กรต่าง ๆ เหล่านี้ควรมีขอบเขตเพียงใด จึงจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของผู้มีอำนาจให้รัฐธรรมนูญ และเพื่อสร้างหลักเกณฑ์ในการแบ่งประเภทของการใช้อำนาจรัฐที่กฎหมายให้อำนาจองค์กรตามรัฐธรรมนูญว่า ประเภทการใช้อำนาจแบบใดควรถูกตรวจสอบโดยองค์กรศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งถูกตรวจสอบโดยศาลปกครอง

1.3 ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาถึงความชัดเจนขององค์กรตามรัฐธรรมนูญว่าองค์กรใดบ้างเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้หลายแนวทาง เมื่อศึกษาในส่วนนี้แล้วจะไปศึกษาถึงปัญหาของการใช้อำนาจขององค์กรเหล่านี้ว่า หากใช้อำนาจไปกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชน ศาลปกครองจะตรวจสอบได้มากน้อยเพียงใด โดยเฉพาะองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ไม่ใช่องค์กรทางการเมืองและการใช้อำนาจยังขาดความชัดเจนว่า อำนาจแบบใดเป็นอำนาจปกครองซึ่งถูกตรวจสอบโดยศาลปกครองได้ และอำนาจแบบใดเป็นอำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเปรียบเทียบกับอำนาจรัฐหรืออำนาจมหาชนในต่างประเทศ ในส่วนนี้จะศึกษาถึงเฉพาะการใช้อำนาจฝ่ายเดียวขององค์กรต่าง ๆ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายและศึกษาถึงการเยียวยาการกระทำซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจดังกล่าวโดยเฉพาะโดยองค์กรศาล เนื่องจากจะเป็นการศึกษาที่กว้างเกินไป ดังนั้น

วิทยานิพนธ์นี้จะมุ่งประเด็นไปที่ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวเป็นคดีในศาลปกครองได้หรือไม่ โดยมุ่งเฉพาะองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

1.4 สมมติฐานของการวิจัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้กำหนดให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้จัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้นจำนวนหนึ่งซึ่งองค์กรตามรัฐธรรมนูญบางองค์กรเป็นหน่วยงานที่รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดให้อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของฝ่ายใดกรณีอาจเป็นปัญหาเกิดขึ้นได้ หากองค์กรตามรัฐธรรมนูญใช้อำนาจตามกฎหมายแล้วไปกระทบสิทธิของบุคคลใดและเกิดความเสียหายแก่บุคคลขึ้น ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงลักษณะของการใช้อำนาจแล้วจะพบว่าการใช้อำนาจดังกล่าวถ้าหากเป็นการใช้อำนาจทางปกครองย่อมน่าที่จะอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครอง จึงสมควรทำการศึกษาความเป็นไปได้ในการให้ศาลปกครองตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

1.5 วิธีการศึกษาวิจัย

ในหัวข้อวิจัยดังกล่าวใช้วิธีวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก โดยอาศัยหนังสือที่เกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง รวมทั้งบทความในวารสารต่าง ๆ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด และคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น นอกจากนี้ ยังอาศัยตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 รวมทั้งกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยเน้นการศึกษาและวิเคราะห์การวางหลักกฎหมายของศาล ความเห็นของนักวิชาการ และศึกษาเทียบเคียงทฤษฎีต่าง ๆ ในต่างประเทศซึ่งส่วนใหญ่ไม่มีรูปแบบตามที่ปรากฏดังเช่นของไทย ส่วนการวิจัยภาคสนาม (Field Research) นั้น ได้ใช้วิธีการสัมภาษณ์ (Interview) ผู้ที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในศาลปกครองเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาวิจัย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

ทำให้เข้าใจปัญหาของการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีอยู่หลายประเภท และการใช้อำนาจขององค์กรเหล่านั้นบางกรณีทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหายโดยตรง ความเสียหายที่เกิดขึ้นต่าง ๆ ส่วนเกิดจากการใช้อำนาจรัฐ ดังนั้นวิธีการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นควรเป็นไปในแนวทางที่เหมาะสม ซึ่งวิธีการเยียวยาที่ได้รับการยอมรับในสังคมประชาธิปไตยที่ดีที่สุดคือการเยียวยาโดยองค์กรตุลาการ ไม่ว่าจะเป็นในประเทศที่ใช้ระบบศาลเดี่ยวในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบ Common Law หรือในประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบ Civil Law รัฐธรรมนูญออกแบบให้ศาลปกครองเป็นศาลที่พิจารณาทั่วไปในการพิจารณาคดีปกครองอันเป็นคดีเกี่ยวกับกฎหมายมหาชน เมื่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญใช้อำนาจตามกรณีดังกล่าวไปกระทบสิทธิของเอกชน เราจะได้ทราบว่ามึกรณีใดบ้างที่การใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญสามารถนำคดีฟ้องร้องขึ้นสู่ศาลปกครองได้ อันทำให้ระบบนิติรัฐเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในประเทศไทย
