

วิเคราะห์ปัญหาข้อขัดแย้งในเรื่องเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

เมื่อได้ศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ประกอบกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองต่างประเทศ ซึ่งเป็นที่มาของการกำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองของประเทศไทยแล้ว พบว่าจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองได้เกิดข้อขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองขึ้น โดยลักษณะปัญหาข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้น ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในบทนี้จึงจะได้ศึกษาวิเคราะห์ถึง ลักษณะปัญหาข้อขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง (4.1) จากนั้น จึงจะศึกษาวิเคราะห์ถึงที่มาหรือสาเหตุของการเกิดปัญหาข้อขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองดังกล่าว (4.2)

4.1 ลักษณะปัญหาข้อขัดแย้งในเรื่องเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง

หากพิจารณาจากกรณีตัวอย่างที่เกิดปัญหาขึ้น เช่น กรณีการใช้บทบัญญัติมาตรา 198 ที่ได้กำหนดถึงกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย แต่ทั้งนี้รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่ากรณีใดอยู่ในเขตอำนาจการตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญและกรณีใดอยู่ในเขตอำนาจการตรวจสอบของศาลปกครอง จนเมื่อมีคดีขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยในทำนองที่ว่า “หน่วยงานทางปกครอง” ที่จะอยู่ในอำนาจของศาลปกครองนั้นจะต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น ไม่ได้หมายถึงองค์กรอิสระอื่น เช่น คณะกรรมการเลือกตั้ง เมื่อมีปัญหาว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งอกระเบียบขัดต่อรัฐธรรมนูญ และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้นำมาซึ่งข้อขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญกับศาลปกครองในที่สุด เนื่องจากศาล

ปกครองเห็นว่าอำนาจในการควบคุมตรวจสอบ “กฎ” ทุกประเภท ซึ่งถือเป็นกฎหมายลำดับรองเป็นอำนาจของตน ดังนั้น เมื่อระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จึงถือว่าเป็นกฎและอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง หรือกรณีตัวอย่างของการปรับใช้มาตรา 266 แห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้ตีความหมายของ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” อย่างกว้าง โดยให้หมายความรวมถึงองค์กรศาลด้วย ซึ่งการตีความในลักษณะดังกล่าวเท่ากับเป็นการขยายอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ อีกทั้ง ศาลรัฐธรรมนูญยังได้เข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา 266 ทั้งที่การตรวจสอบดังกล่าวที่ไม่ได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ แต่อยู่ในอำนาจของศาลอื่นที่มีเขตอำนาจแล้ว กรณีอาจวิเคราะห์ลักษณะของปัญหาข้อขัดแย้งในประเด็นสำคัญๆ ได้ดังนี้

4.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจในการตรวจสอบ “ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” และการตรวจสอบ “ความชอบด้วยกฎหมาย”

รัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ เพราะหลักการต่างๆ ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญล้วนแต่เป็นเรื่องที่มีความสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดตั้งองค์กรต่างๆ ให้สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ ตลอดจนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เป็นต้น และด้วยเหตุที่ต้องมีการรักษาสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ จึงต้องมีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย อันเป็นการควบคุมมิให้กฎหมายอื่นใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อไม่ให้ผู้มีอำนาจในการบัญญัติกฎหมายใช้อำนาจบัญญัติกฎหมายเกินขอบเขตอันเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือทำลายหลักการแห่งรัฐธรรมนูญ อีกทั้งยังเป็นการรักษาคุณภาพในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรผู้ใช้อำนาจทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งบทบัญญัติในมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้บัญญัติรับรองหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดห้ามมิให้บทบัญญัติของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น แสดงให้เห็นว่าเป็นการกำหนดไม่ให้กฎหมายในทุกลำดับชั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ ตลอดจนข้อบังคับต่างๆ อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้มีการจัดระบบในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายในความหมายอย่างกว้างอยู่ 2 ลักษณะ คือ การควบคุม “ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” โดยศาลรัฐธรรมนูญ และการควบคุม “ความชอบด้วยกฎหมาย” โดยศาลปกครอง กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบ

กฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ส่วนศาลปกครองจะมีอำนาจในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายซึ่งรวมถึงรัฐธรรมนูญของการกระทำของฝ่ายปกครอง

ด้วยเหตุที่ มาตรา 198 ไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า กรณีใดจะอยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญ และกรณีใดที่จะอยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาลปกครอง ต่อมา เมื่อรัฐธรรมนูญบังคับใช้ไม่นาน จึงเกิดปัญหาขึ้นเมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยคำร้องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 กรณีระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาเรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้ให้เหตุผลในการวินิจฉัยคดีว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่ไม่ใช่หน่วยงานที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของรัฐบาล ดังนั้น ระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวจึงไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง แต่ในขณะเดียวกัน ศาลปกครองก็มีคำวินิจฉัยในลักษณะที่ว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำหรือการใช้อำนาจทางปกครองของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งแนวคำวินิจฉัยที่แตกต่างกันของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง ทำให้เกิดข้อขัดแย้งในเรื่องเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง

4.1.1.1 ปัญหาในส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำที่อาจถูกควบคุมตรวจสอบ

(1) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นปัญหาข้อขัดแย้งในเรื่องเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง คือ

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 24/2543 เรื่อง ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2543 ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ในเรื่องนี้มีข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับหนังสือร้องเรียนจากผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดอุดรธานีว่า การที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ก.ก.ต.) ออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2543 ลงวันที่ 3 พฤษภาคม 2543 ข้อ 3 เพิ่มความเป็นข้อ 6 ทวิ ของระเบียบดังกล่าว ความว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศผลการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดเกินกว่าหนึ่งครั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจวินิจฉัยโดยใช้คะแนนเสียงเอกฉันท์ให้ถือว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นมิได้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งใหม่อีก” และคณะกรรมการการเลือกตั้งได้อาศัยระเบียบดังกล่าวสั่งให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวไม่เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ ซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าว เห็นว่าระเบียบดังกล่าวขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

ไทย (พ.ศ. 2540) โดยชัดแจ้ง จึงมีหนังสือร้องเรียนมายังผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพื่อขอให้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญมาตรา 198 เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นใดให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งตัดสินสิทธิผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ดังนั้น การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งอาศัยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 มาตรา 10 (7) ออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ จึงน่าจะมิมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ในการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาในเบื้องต้นว่าการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 วรรคหนึ่ง หรือไม่ ในประเด็นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฉบับดังกล่าว เป็นระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 มาตรา 10(7) และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 3 ได้นิยามคำว่า “กฎ” หมายความว่า “พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ” ดังนั้น เมื่อระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวเป็นบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงย่อมถือได้ว่าเป็น “กฎ” หรือ “ข้อบังคับ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจเสนอเรื่องให้พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้

ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยต่อมาว่า แม้ว่ารัฐธรรมนูญมาตรา 198 วรรคหนึ่งมิได้บัญญัติโดยชัดแจ้งว่า ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครององค์กรใดเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหรือข้อบังคับที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอให้พิจารณาวินิจฉัย แต่รัฐธรรมนูญมาตรา 276 วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นบทบัญญัติทั่วไปในเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน... ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” โดยศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า บทบัญญัติที่ให้อำนาจศาลปกครองในการพิจารณาวินิจฉัย “ความชอบด้วยกฎหมาย” ของการกระทำของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ดังนั้น อำนาจหน้าที่

ของศาลปกครองในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 วรรคหนึ่ง จึงต้องหมายความว่า เรื่องของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น

ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญ หมวด 6 ส่วนที่ 4 มีใช้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ดังนั้น ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง การพิจารณา "ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ" ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวเท่านั้น เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอมาได้

ประเด็นต่อมา ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาว่าระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2543 ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 วรรคหนึ่ง มาตรา 126 และต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 6

ดังที่กล่าวมาแล้วในเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหลักคือ อำนาจควบคุม "ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ" โดยมีการควบคุมทั้งในลักษณะการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำบางอย่างก่อนที่การกระทำบางอย่างมีผลใช้บังคับ ได้แก่ การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (มาตรา 262) ร่างพระราชกำหนด (มาตรา 219) รวมทั้งร่างข้อบังคับการประชุมสภา (มาตรา 263) และการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญภายหลังจากการกระทำเหล่านั้นมีผลใช้บังคับไปแล้ว ซึ่งการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในกรณีนี้จำกัดอยู่เฉพาะ "นิติกรรมทางนิติบัญญัติ" อันได้แก่ บทกฎหมายที่ตราขึ้น โดยองค์กรนิติบัญญัติเท่านั้น โดยมีกลไกที่จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาตรวจสอบได้ 2

ทางด้วยกัน คือ การเสนอเรื่องโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (มาตรา 198) และการเสนอเรื่องโดยศาล (มาตรา 264)¹

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีของการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายตามมาตรา 264 แล้วจะพบว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่อยู่ในอำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญ คือ บทบัญญัติที่ผ่านกระบวนการตราจากองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติตามกระบวนการตราที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนดที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว และประกาศคณะปฏิวัติที่มีเนื้อหาในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น อันเป็นการนำหลักของกฎหมายในทางรูปแบบ (Formelle Gesetze)² มาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา จากเกณฑ์ดังกล่าวทำให้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายไม่รวมถึงพระราชกำหนดที่ยังไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ

สำหรับกรณีของการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองแล้วแต่กรณีนั้นสามารถพิจารณาได้ว่า มาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) นอกจากจะกำหนดถึงวัตถุประสงค์ของข้อพิพาทในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ อันได้แก่ บทบัญญัติแห่งกฎหมายแล้ว ยังกำหนดถึงกฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลตามมาตรา 197(1) ด้วย อีกทั้งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตราต่างๆ เช่น มาตรา 6 มาตรา 29 และมาตรา 221 แล้วจะพบว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ ไม่ใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายรัฐธรรมนูญ แต่ถือเป็นกฎ ข้อบังคับอันเป็นกฎหมายลำดับรอง ดังนั้นจึงไม่ถือเป็นกฎหมายตามความหมายของมาตรา 264 ที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หากแต่อยู่ในอำนาจการพิจารณาตรวจสอบ “ความชอบด้วยกฎหมาย” ของศาลปกครอง ซึ่งจะสอดคล้องกับที่มาตรา 198 ได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถเสนอเรื่องพร้อมความเห็นไปยังศาลปกครองในกรณีที่เห็นว่า กฎ หรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และยังเป็นการสอดคล้องกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 43 ซึ่งกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีสิทธิฟ้องต่อศาลปกครอง

¹ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, คำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี คดีคำร้องที่ 13/2544 เสนอต่อศาลปกครองสูงสุด (ที่ประชุมใหญ่) วันที่ 12 กันยายน 2544.

² บรรเจิด สิงคะเนติ, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544) หน้า 181.

สูงสุดในกรณีที่เราเห็นว่ากฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะ “กฎ” ในกรณีดังกล่าวก็มีสถานะเป็นกฎหมายลำดับรองนั่นเอง

ในกรณีของ “กฎหมายลำดับรอง” ที่อยู่ภายใต้อำนาจของศาลปกครองในการตรวจสอบ “ความชอบด้วยกฎหมาย” ว่าเป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น สามารถอธิบายได้ว่า กฎหมายลำดับรองเป็นกฎหมายที่ฝ่ายบริหารได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติให้ตราบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในรายละเอียดที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งกฎหมายลำดับรองนี้จะออกเพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติมิได้ และจะต้องไม่บัญญัติในเรื่องที่อยู่ในขอบเขตของฝ่ายนิติบัญญัติด้วย ซึ่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 5 ได้ให้นิยามของ “กฎ” ไว้ โดยให้หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 3 ก็ได้ให้นิยามของ “กฎ” ในลักษณะเดียวกันกับที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 5 ทำให้คำว่า “กฎ” ถูกนำมาใช้แทนความหมายของ “กฎหมายลำดับรอง” อย่างแพร่หลาย เพราะกฎหมายลำดับรองก็มีความหมายเช่นเดียวกับกฎตามกฎหมายดังกล่าว ดังนั้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายลำดับรองหรือกฎหมายความถึง กฎหมายของฝ่ายบริหารตั้งแต่พระราชกฤษฎีกาลงมา ส่วนกฎหมายของฝ่ายบริหารที่มีลำดับศักดิ์หรือลำดับชั้นเช่นเดียวกันกับพระราชบัญญัติคือพระราชกำหนดไม่อยู่ในนิยามของ “กฎ” จึงไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง แต่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกำหนด ทั้งนี้ กฎหมายลำดับรองนี้สามารถออกได้โดยหน่วยงานในระดับต่างๆ ดังนี้³

1) กฎหมายลำดับรองที่ออกโดยหน่วยงานราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ตามที่มีกฎหมายแม่บท (พระราชบัญญัติ) ให้อำนาจไว้ เพื่อกำหนดวิธีการและหลักเกณฑ์ในรายละเอียด ซึ่งมีหลายลักษณะและลำดับชั้นลดหลั่นกันลงไป คือ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง กฎ หรือประกาศที่ออกโดยคณะกรรมการต่างๆ ซึ่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด

สำหรับ การพิจารณา “มติคณะรัฐมนตรี” ที่จะถือเป็นกฎหมายลำดับรอง อันอยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาของศาลปกครองนั้น ได้แก่ มติคณะรัฐมนตรีที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

³ นางเยาว์ ปัญญา, “เขตอำนาจระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับศาลปกครอง,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), หน้า 133.

- มติคณะรัฐมนตรีที่มีสถานะเป็นการกระทำทางปกครอง⁴ หมายถึง มติคณะรัฐมนตรีที่มีสถานะเป็นคำสั่งที่มีข้อความบังคับเป็นการเฉพาะแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งต้องมีกฎหมายแม่บทให้อำนาจ โดยส่วนมากจะมีลักษณะเป็นการแต่งตั้งบุคคลเป็นกรรมการในคณะกรรมการต่างๆ เช่น มติคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เป็นต้น

- มติคณะรัฐมนตรีที่มีสถานะเป็นกฎ หมายถึง มติคณะรัฐมนตรีที่เป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงฐานะทางกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการทั่วไป ไม่เฉพาะกรณีใดกรณีหนึ่ง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง และมีฐานที่มาจากการมอบอำนาจโดยกฎหมายขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 32 วางหลักว่า ให้รัฐมนตรีโดยการอนุมัติตามมติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการกำหนดจำนวนและขนาดของโรงงาน เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ความมั่นคงปลอดภัย เป็นต้น

2) กฎหมายลำดับรองที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งออกโดยอาศัยพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ หรือออกโดยอาศัยกฎหมายเฉพาะที่กำหนดให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะออกข้อบังคับที่มีชื่อเรียกแตกต่างกันออกไปและมีผลใช้บังคับกับประชาชนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เช่น ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ข้อบัญญัติจังหวัดเทศบัญญัติ ข้อบังคับตำบล ข้อบังคับเมืองพัทยา

3) กฎหมายลำดับรองที่ออกโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ออกใช้บังคับโดยอำนาจตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนด เพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นๆ

4) กฎหมายลำดับรองที่ออกโดยองค์กรวิชาชีพ เช่น สภานายความ แพทยสภา เป็นต้น

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงเป็นตัวอย่างอย่างความเข้าใจที่ผิดพลาดเกี่ยวกับ “การกระทำ” ที่จะอยู่ในขอบเขตการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือความชอบด้วยกฎหมาย

⁴ สุวิมล ตั้งขพันธ์, “สถานะและผลทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรี”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 375.

(2) ในส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำที่เป็นบทกฎหมายที่ตราโดยรัฐสภานั้น กลับปรากฏว่าไม่เกิดปัญหาความเข้าใจที่ผิดพลาดทั้งในส่วนของศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลอื่น ดังกรณีตัวอย่างต่อไปนี้

กรณีตัวอย่างเกี่ยวกับพระราชกำหนด

ด้วยเหตุที่การตราพระราชกำหนดเป็นข้อยกเว้นที่ให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้อำนาจนิติบัญญัติได้ การใช้อำนาจในการตราพระราชกำหนดต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยเคร่งครัด ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีระบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนด ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้ในมาตรา 219 เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบว่าพระราชกำหนดนั้นได้ตราขึ้นตามเงื่อนไขที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคหนึ่ง หรือไม่ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขการตราพระราชกำหนด เช่น

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2541 เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 90 คน ตามบัญชีรายชื่อท้ายคำวินิจฉัยนี้ ซึ่งได้เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ตามความเห็นลงวันที่ 21 พฤษภาคม 2541 ว่า พระราชกำหนดจำนวน 4 ฉบับ คือ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. 2541 พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2541 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 พ.ศ. 2541 และพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 มิใช่กฎหมายอันเป็นกรณีเร่งด่วนมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามมาตรา 219 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

สำหรับความเห็นของผู้เสนอที่ว่าพระราชกำหนดทั้ง 4 ฉบับ มิใช่กฎหมายอันเป็นกรณีเร่งด่วนแต่อย่างใดนั้น ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า คำว่า “กรณีเร่งด่วน” ผู้เสนอหมายถึง “กรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา 218 วรรคสอง แต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 219 วรรคหนึ่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา 218 วรรคหนึ่ง จึงมีปัญหาค่าที่จะต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า ผู้เสนอจะเสนอความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดดังกล่าวข้างต้นไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 218 วรรคสอง ได้หรือไม่

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 219 วรรคหนึ่ง จะเห็นได้ว่า กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็น ว่า พระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ต้องเป็นกรณีที่พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามเงื่อนไขตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 218 วรรคหนึ่ง คือ พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาก็จะมีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกและประธานแห่งสภาที่ได้รับความคิดเห็นดังกล่าวส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

โดยเหตุผลที่ได้กล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีความเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 219 วรรคหนึ่ง ได้ให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา 218 วรรคหนึ่ง เท่านั้น

กรณีตัวอย่างเกี่ยวกับร่างกฎหมายของรัฐสภา

ร่างกฎหมายสามารถถูกตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้โดยสามารถถูกตรวจสอบทั้งในกรณีที่ร่างกฎหมายตราไม่ถูกต้องตามกระบวนการตรากฎหมายและในกรณีที่ร่างกฎหมายมีข้อขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งการที่ศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายไม่ได้เกิดข้อขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองแต่ประการใด เนื่องจากอำนาจดังกล่าวถือเป็นอำนาจเฉพาะของศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เช่น

1) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2542 เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 112 คน ซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา 262 (1) ของรัฐธรรมนูญ

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ การตราพระราชบัญญัติได้บัญญัติไว้ในหมวด 6 ว่าด้วยรัฐสภา ตามที่ปรากฏในมาตราต่างๆ เช่น มาตรา 92 ถึงมาตรา 94 มาตรา 169 ถึงมาตรา 180 มาตรา 190 กรณีนี้ได้ความตามสารบบของวุฒิสภา เรื่อง การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งวุฒิสภาลงมติแก้ไขเพิ่มเติมว่า ที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจารณาและลงมติเห็นชอบด้วยกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ในการประชุมเมื่อวันที่ 22 มกราคม 2542 และตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นเพื่อพิจารณา เมื่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้วจึงได้เสนอต่อวุฒิสภาพิจารณา วุฒิสภาได้พิจารณาในการประชุมวุฒิสภาเมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2542 ที่ประชุมลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวบางมาตราและส่งคืนสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2542 และตามหนังสือของประธานสภาผู้แทนราษฎรถึงประธานวุฒิสภาแจ้งว่า ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวของวุฒิสภาในการประชุมเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2542 จึงถือว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามมาตรา 175 (3) ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 93 เป็นไปตามกระบวนการในการตราพระราชบัญญัติของรัฐสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว

ส่วนรัฐธรรมนูญมาตรา 224 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา” นั้น เห็นว่า หนังสือสัญญาที่รัฐบาลไทยทำกับนานาประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ หากจะต้องมีการออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา รัฐบาลจะต้องนำสัญญานั้นมาขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ซึ่งบทบัญญัตินี้อยู่ในหมวด 7 ว่าด้วยคณะรัฐมนตรีเป็นเงื่อนไขในการที่รัฐบาลจะไปทำสัญญากับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ มิใช่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ใช้สำหรับการตราพระราชบัญญัติ

โดยเหตุผลดังกล่าวได้พิจารณาข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

2) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 37/2542 เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 21 คน ซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา 262 (2) ของรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 30 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ สถานะของบุคคล หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำ

มิได้” เมื่อพิจารณากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนแล้ว กฎหมายดังกล่าวมีหลักการคล้ายคลึงกัน โดยใช้บังคับแก่ลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน ซึ่งไม่ใช่บังคับแก่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ในส่วนของคำนิยามว่า “ลูกจ้าง” ก็มีความหมายในทำนองเดียวกันว่าหมายถึงบุคคลซึ่งทำงานให้นายจ้าง โดยได้รับค่าจ้าง ส่วนคำนิยามว่า “ค่าจ้าง” หมายความว่าเงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเป็นค่าตอบแทนในการทำงาน ข้อเท็จจริงตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นหน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล (มาตรา 39 วรรคหนึ่ง) พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานฯ ได้รับอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนอื่นตามที่ระเบียบหรือประกาศที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลกำหนด (มาตรา 41 (2)) สำนักงานฯ ต้องเสนองบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนของสำนักงานฯ ไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (มาตรา 48) นอกจากนี้พนักงานและลูกจ้างยังมีสิทธิได้รับการจัดสวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่น (มาตรา 41 (6)) ตามนัยที่กล่าวแม้พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานฯ ไม่มีฐานะเป็นลูกจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมและกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่ยังคงมีหลักประกันตามที่กำหนดในร่างฯ โดยได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายในฐานะที่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ และการที่ไม่นำกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานมาใช้บังคับจะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามที่มาตรา 30 วรรคสามของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้หรือไม่นั้น เห็นว่าเมื่อพิจารณาความในมาตรา 30 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญประกอบแล้ว ความในมาตราดังกล่าวเป็นหลักคุ้มครองความเสมอภาคทางกฎหมายที่ห้ามมิให้มีการปฏิบัติที่แตกต่างกันระหว่างบุคคลที่มีสถานะเดียวกัน โดยไม่มีเหตุอันควร เมื่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีลักษณะพิเศษเฉพาะในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมิใช่ส่วนราชการ มิใช่รัฐวิสาหกิจ และมีได้เป็นหน่วยงานเอกชนอันจะต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานแล้ว การปฏิบัติต่อกิจการของสำนักงานฯ ในลักษณะที่แตกต่างไปจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับแรงงาน จึงเป็นการสมเหตุสมผล เหมาะกับสถานะของผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานฯ จึงไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 30 วรรคสาม บัญญัติไว้ ดังนั้น ข้อความในมาตรา 39 วรรคสอง ของร่างฯ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30

รัฐธรรมนูญ มาตรา 45 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชนหรือหมู่คณะอื่น” การที่ความในมาตรา 39 วรรคสอง ของร่างฯ ไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์จะเป็นการขัดต่อเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น เห็นว่ากฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ไม่ใช่บังคับแก่

ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจและโดยที่สำนักงานฯ เป็นหน่วยงานของรัฐ พนักงานและลูกจ้างสำนักงานฯ มิได้มีฐานะเป็น “ลูกจ้าง” ตามนัยแห่งกฎหมายดังกล่าว อย่างไรก็ตาม การที่สำนักงานฯ ไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์แต่ในฐานะที่เป็นพนักงานและลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐก็มิได้มีบทบัญญัติห้ามการรวมกลุ่มกัน ดังกรณีที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 64 รับรองว่าพนักงานหรือลูกจ้างขององค์การของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวมิได้มีเฉพาะที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์เท่านั้น พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานฯ จึงมีเสรีภาพในการรวมกันตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 45 บัญญัติไว้เช่นกัน ข้อความในมาตรา 39 วรรคสองของร่างฯ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 45

รัฐธรรมนูญ มาตรา 86 บัญญัติว่า “รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม” บทบัญญัติดังกล่าวมิใช่เป็นเรื่องสิทธิและเสรีภาพแต่อยู่ในหมวดที่ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งมีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อคณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ข้อความในมาตรา 39 วรรคสอง ของร่างฯ มิได้เป็นบทจำกัดอำนาจของรัฐในการที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กล่าวแต่อย่างใด ดังนั้น จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 86

โดยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่าข้อความในมาตรา 39 วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 มาตรา 45 และมาตรา 86

กรณีตัวอย่างเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ

สำหรับคำว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญจะหมายถึงกฎหมายประเภทใดบ้างนั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้วางบรรทัดฐานไว้ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 หมายถึง กฎหมายที่ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งถือได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาความหมายของ “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” เช่นเดียวกับที่ได้วิเคราะห์ไว้เมื่อตอนต้นแล้ว ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนดที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว และประกาศคณะปฏิวัติที่มีเนื้อหา

ในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น อันเป็นการนำหลักของกฎหมายในทางรูปแบบมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา ทั้งนี้ ปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เช่น

1) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2542 เรื่อง ศาลจังหวัดสงขลาส่งข้อโต้แย้งของจำเลย (นายเกรียงศักดิ์ แซ่เล่า) ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 264 ว่า ประกาศกำหนดดอกเบี้ยอัตราสูงสุดของโจทก์ภายใต้ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อเรียกเก็บดอกเบี้ยอัตราสูงสุดจากจำเลย ซึ่งศาลยุติธรรมจะนำมาใช้บังคับแก่คดีเป็นประกาศที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 6 หรือไม่

โดยผู้ร้องเห็นว่า ประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดของโจทก์ภายใต้ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นประกาศที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผ่าฝืนพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2475 อันมีสภาพบังคับทางอาญา และขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งโจทก์และธนาคารแห่งประเทศไทยจะกระทำมิได้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพราะรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้อำนาจโจทก์ และธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจออกกฎหมายหรือข้อบังคับหรือประกาศใดๆ มาใช้บังคับเป็นกฎหมายเพื่อเรียกเก็บดอกเบี้ยอัตราสูงสุดจากประชาชนผู้กู้ยืมและเพื่อใช้บังคับแก่คดีในศาลยุติธรรมทั้งปวงได้โดยไม่ต้องผ่านสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งมีอำนาจตรากฎหมาย ตรากฎ ตราข้อบังคับมาใช้บังคับเป็นกฎหมาย ดังนั้นผู้ร้องจึงยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดของโจทก์ภายใต้ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อเรียกเก็บดอกเบี้ยอัตราสูงสุดจากจำเลย ซึ่งศาลยุติธรรมจะนำมาใช้บังคับแก่คดีนั้น เป็นประกาศที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 6 และเป็นประกาศที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2475 อันมีสภาพบังคับทางอาญาซึ่งขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

กรณีมีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยเบื้องต้นว่า ประกาศธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) และประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยดังกล่าว เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญมาตรา 264 หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดอัตราดอกเบี้ยให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยและส่วนลด ลงวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2536 เป็นการออกข้อกำหนดโดยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม

โดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522 มาตรา 14 ที่บัญญัติว่า “ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่อง (2) ดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้ ... การกำหนดตามมาตรานี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา” ดังนั้น ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยดังกล่าว ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจไว้ และมีผลใช้บังคับได้เท่าที่อยู่ในขอบเขตอำนาจที่พระราชบัญญัติให้อำนาจไว้ แต่ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยดังกล่าวมิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 การที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่อง ดอกเบี้ยและส่วนลด ลงวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2536 ซึ่งศาลยุติธรรมจะนำมาใช้บังคับแก่คดีเป็นประกาศที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 6 หรือไม่ จึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณา วินิจฉัย ส่วนค่าแถลงการณ์เพิ่มเติมของผู้ร้อง ซึ่งอ้างว่าพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2523 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 ขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 57 หรือไม่นั้น ข้ออ้างดังกล่าวผู้ร้องมิได้ยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ไว้ให้ชัดเจนในคำร้องเดิม จึงเป็นการตั้งประเด็นขึ้นใหม่ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่วินิจฉัยให้ โดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

2) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 27/2544 เรื่อง ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีส่งคำโต้แย้งของจำเลย (บริษัท น้ำตาลรีไฟน์ซิงมกค จำกัด) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าระเบียบและประกาศของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายซึ่งออกตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

โดยผู้ร้องมีความเห็นว่า กฎและคำสั่งทางปกครองที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ออกโดยอาศัย อำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ เป็นกฎและคำสั่งทางปกครองที่ออกเกินขอบเขตอำนาจที่พระราชบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจไว้ และระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาลที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 50 จึงขอให้ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีขอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งข้อโต้แย้งของผู้ร้องเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 264

ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาแล้วเห็นว่า มีประเด็นตามคำร้องที่ต้องพิจารณา วินิจฉัยว่า

ประเด็นที่หนึ่ง กฎและคำสั่งทางปกครองที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกโดย อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ เป็นกฎและคำสั่งทางปกครองที่ออกเกิน ขอบเขตอำนาจที่พระราชบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจไว้ หรือไม่

ประเด็นที่สอง ระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาล ที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 50 หรือไม่

เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับ "บทบัญญัติแห่งกฎหมาย" ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 มาแล้ว ดังนี้ คำวินิจฉัยที่ 4/2542 ลงวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2542 วินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 ต้องเป็น บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ประกาศนาคารแห่งประเทศไทย เป็นการออกข้อกำหนดโดยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง การคลัง อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522 ที่ให้อำนาจไว้ และมีผลใช้บังคับได้เท่าที่อยู่ในขอบเขตอำนาจที่พระราชบัญญัติให้อำนาจไว้มิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 นอกจากนี้ ยังได้ วินิจฉัยว่า ประกาศของธนาคารพาณิชย์มิใช่ ประกาศของทางราชการ และไม่ใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยให้ได้ ซึ่งต่อมา ได้มีคำวินิจฉัยที่ 5/2542 ที่ 9/2542 ที่ 10/2542 ที่ 12-35/2542 ที่ 38-40/2542 ที่ 41/2542 และที่ 42-43/2542 วินิจฉัยว่า ประกาศของธนาคารพาณิชย์ และประกาศนาคารแห่งประเทศไทย มิได้ออก โดยองค์กรที่ใช้ อำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 คำ วินิจฉัยที่ 14-15/2543 และที่ 16 - 19/2543 ลงวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2543 วินิจฉัยว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรี และคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นคำสั่งของฝ่ายบริหารที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ใช้บังคับได้ภายในขอบเขตที่พระราชบัญญัติดังกล่าว ให้อำนาจไว้ และคำสั่งดังกล่าวมิได้ออกโดยองค์กร ที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่ง กฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 คำวินิจฉัยที่ 25/2543 ลงวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2543 วินิจฉัยว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง มิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่เป็น บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 264

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติความหมายของคำว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายไว้ แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตราต่าง ๆ จะเห็นว่า มีการแบ่งแยกความหมายของ "กฎหมาย" ออกเป็น 2 ประเภท คือ

ประเภทที่หนึ่ง กฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญ ได้แก่ พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นตามกระบวนการที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติให้กฎหมายนั้นมีศักดิ์และฐานะเทียบเท่ากฎหมายหรือพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา ได้แก่ พระราชกำหนดตามมาตรา 218 มาตรา 220 และพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญมาตรา 230 วรรคห้า โดยที่กฎหมายเหล่านั้นตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นกฎหมายลำดับรองลงมาจากรัฐธรรมนูญ แต่จะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ประเภทที่สอง กฎ ข้อบังคับ และพระราชกฤษฎีกานอกจากที่จัดอยู่ในประเภทที่หนึ่ง ที่ฝ่ายบริหารหรือองค์กรของรัฐออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย เช่น กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป เป็นต้น และเนื่องจากกฎ ข้อบังคับ และพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จึงต้องอยู่ภายในขอบเขตอำนาจที่กำหนดไว้ในกฎหมายแม่บท กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ กฎ ข้อบังคับ และ พระราชกฤษฎีกานั้น จะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บท และจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ด้วย

รัฐธรรมนูญ มาตรา 6 มาตรา 29 วรรคสาม มาตรา 57 มาตรา 64 มาตรา 198 วรรคหนึ่ง และมาตรา 200 (2) บัญญัติถึง “กฎหมาย” “กฎ” และ “ข้อบังคับ” คือ กฎหมาย ทั้งสองประเภทตามที่กล่าวมาข้างต้น ในขณะที่มาตรา 264 บัญญัติเฉพาะ “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” เพียงอย่างเดียว จึงอนุมานได้ว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์จำกัดขอบเขตของมาตรา 264 ไว้เฉพาะ กรณีที่ “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” มีปัญหาขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เท่านั้น ฉะนั้น สิ่งที่ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจวินิจฉัยได้ตามมาตรา 264 จะต้องเป็น “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” เพียงอย่างเดียว กล่าวคือ เป็นกฎหมายประเภทที่หนึ่งตามที่กล่าวข้างต้น มาตรา 264 มิได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจ วินิจฉัยว่า “กฎ” “ข้อบังคับ” หรือ “พระราชกฤษฎีกา” ซึ่งเป็นกฎหมายประเภทที่สอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นที่หนึ่งที่ขอให้วินิจฉัยว่า กฎและคำสั่งทางปกครอง ที่ออกโดยคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นการออกเกินขอบเขตที่พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฯ ให้อำนาจไว้ นั้น เป็นการขอให้วินิจฉัยกฎและคำสั่งทางปกครองว่าขัดกับกฎหมายแม่บท ซึ่งกฎและคำสั่งทางปกครองมิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 วรรคหนึ่ง อีกทั้งเป็นกรณีที่ขอให้วินิจฉัยว่าขัดกับกฎหมายแม่บท จึงมิได้เป็นการขอให้ วินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ส่วนประเด็นที่สองที่ขอให้วินิจฉัยว่า ระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตน้ำตาล ที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ อ้อยและน้ำตาลทรายฯ เป็นระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 50 นั้น เนื่องจากระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดดังกล่าวออกโดยคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งมีข้อเท็จจริงที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ บทบัญญัติดังกล่าวมิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 ได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามนัยคำวินิจฉัย ที่ 4/2542

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยโดยเสียงข้างมาก 14 ต่อ 1 เสียง ให้ยกคำร้อง

(3) ในส่วนที่เกี่ยวกับการตรวจสอบ “ความชอบด้วยกฎหมาย” โดยการตรวจสอบว่า กฎหมายลำดับรองขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ศาลปกครองได้พิจารณาโดยถูกต้องตามหลักการของเขตอำนาจ

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า ศาลปกครองจัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง ซึ่งความชอบด้วยกฎหมายนี้ย่อมหมายถึงความรวมถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งถือเป็นกฎหมายสูงสุดด้วย เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองแล้วจะพบว่า นอกจากผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้ศาลปกครองควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองแล้ว ผู้มีสิทธิฟ้องคดียังสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือ โดยความเห็นของของคณะรัฐมนตรีได้ตามมาตรา 11 ของพระราชบัญญัติดังกล่าวอีกด้วย นอกจากนี้ ตามมาตรา 43 ยังกำหนดถึงกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาผู้มีสิทธิฟ้องต่อศาลปกครองในกรณีที่เห็นว่ากฎหรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครองไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองได้โดยมีสิทธิและหน้าที่เสมือนเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตาม อีกทั้ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 198 ก็ได้วางหลักว่า กรณีมีปัญหาเรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎ ข้อบังคับ ระเบียบ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครอง ดังนั้น อำนาจในการควบคุมความชอบรัฐธรรมนูญของกฎหมายลำดับรองจึงเป็นของศาลปกครองนั่นเอง ตัวอย่างของการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายลำดับรอง

กรณีตัวอย่างการตรวจสอบมติคณะรัฐมนตรี

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ พ.26/2546 เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ระหว่าง บริษัท เทเลคอมเอเชีย คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ผู้ฟ้องคดี กับ คณะรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้ความหมายของกฎว่า หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับหรือ บทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ และคำว่า มีผลบังคับเป็นการทั่วไป ไม่ได้หมายความว่าต้องมีผลบังคับแก่ประชาชนทุกคน อาจมีผลบังคับเฉพาะประเภทของบุคคลก็ได้ โดยไม่คำนึงถึงว่าบุคคลที่อยู่ในบังคับนั้นจะมีจำนวนเท่าใด แต่ไม่ใช่มีผลบังคับเจาะจงตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งเท่านั้น สำหรับมติของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินในการตัดสินใจร่วมกันของผู้ถูกฟ้องคดี อำนาจนี้อาจมาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ รวมทั้งระเบียบหรือธรรมเนียมปฏิบัติ และผู้ถูกฟ้องคดี มิได้ปฏิบัติหน้าที่ในทางนโยบายเท่านั้น แต่ได้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายปกครองด้วยมติของผู้ถูกฟ้องคดี จึงอาจมีลักษณะเป็นงานนโยบาย หรือมีลักษณะเป็นคำสั่งซึ่งมีผลทางกฎหมายโดยตรงเป็นกรณีเฉพาะรายหรือเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ หรืออาจมีลักษณะเป็นกฎซึ่งมีผลเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปที่ผู้อยู่ในบังคับต้องปฏิบัติตาม และในกรณีที่เป็นกฎนั้น อาจเป็นกฎที่เป็นลูกบทหรือเป็นกฎที่เป็นอิสระออกโดยอาศัยหลักการทั่วไปที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นองค์กรบริหารประเทศตามรัฐธรรมนูญจำเป็นต้อง มีอำนาจดูแลการใช้บังคับกฎหมายและการจัดการองค์กรให้เป็นไปโดยเรียบร้อย มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่เป็นกฎนี้มุ่งต่อผลในกฎหมายแก่บุคคลในองค์กรฝ่ายบริหาร โดยหน่วยงานและบุคคลในองค์กรฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติตาม มติของผู้ถูกฟ้องคดีในลักษณะนี้ จึงมีสภาพบังคับในทางปกครองหรือมีผลทางกฎหมายให้หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมตลอดถึงข้าราชการและพนักงานของรัฐ ในหน่วยงานดังกล่าวต้องปฏิบัติตาม หากฝ่าฝืนย่อมมีความรับผิดตามมา ดังนั้น มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติที่ผู้อยู่ในบังคับ ต้องปฏิบัติตาม จึงมีสถานะทางกฎหมายเป็นกฎตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้สิทธิพิเศษแก่ ทศท. ดังกล่าวเป็นการวางระเบียบหรือกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีพิเศษของหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ หากฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามย่อมมีความผิดตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น มติดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 11

(2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นอกจากนี้แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2544 ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดี มีหนังสือถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ขอให้เสนอเรื่องต่อผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อให้พิจารณา ยกเลิกมติของผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีได้นำได้คดีมาขึ้นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด ในวันที่ 9 สิงหาคม 2544 ซึ่งเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ เหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว แต่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายปกครองและเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดิน การใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี จึงก่อให้เกิดผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมกับสังคมและเศรษฐกิจโดยรวมภายในประเทศ ดังนั้น ปัญหาความชอบด้วยกฎหมายของมติของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งมีสถานะทางกฎหมายเป็นกฎ จึงส่งผลกระทบที่สำคัญต่อการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ หากศาลปกครองสูงสุดรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา ผลการพิจารณาพิพากษาจะเป็นบรรทัดฐานและแนวทางปฏิบัติแก่ผู้ถูกฟ้องคดีในการใช้อำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะในลักษณะดังกล่าวแก่เอกชนทุกรายที่ได้เข้าร่วมหรือจะเข้าร่วม จัดทำบริการสาธารณะกับรัฐ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ และการลงทุนภายในประเทศ จึงถือได้ว่าการฟ้องคดีนี้จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

สำหรับในส่วนเนื้อหาของคดีที่มีประเด็นว่า มติของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นกฎที่จำกัดสิทธิ และเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีตามสัญญาร่วมการทำงานและร่วมลงทุนฯ กับ ทศท. หรือไม่ นั้น ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ ทศท. จะเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีอำนาจประกอบกิจการโทรศัพท์ภายในประเทศเพียงรายเดียว แต่มาตรา 9 (6) แห่งพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 กำหนดให้ ทศท. มีอำนาจร่วมการทำงานหรือสมทบกับบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์แก่กิจการของ ทศท. ได้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีก็ได้ทำสัญญาร่วมการทำงานและร่วมลงทุนฯ กับ ทศท. จึงเป็นการตกลงเข้าร่วมการทำงานและร่วมลงทุนตามมาตรา 9 (6) ดังกล่าว ดังนั้น ทศท. และผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นคู่สัญญาจึงต้องถือปฏิบัติตามข้อตกลงในสัญญา รวมทั้งกระทรวงคมนาคม ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแล ทศท. ทั้งเป็นผู้ออกประกาศเชิญชวนภาคเอกชนร่วมลงทุนในโครงการดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นองค์กรบริหารสูงสุด และเป็นผู้อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมการทำงานและร่วมลงทุนฯ กับ ทศท. ก็ต้องกำกับดูแลให้ ทศท. ปฏิบัติตามข้อตกลงในสัญญาดังกล่าว ประกอบกับในสัญญาร่วมการทำงานและร่วมลงทุนฯ ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับ ทศท. ไม่ปรากฏว่ามีข้อความใด ๆ จำกัดสิทธิหรือข้อสงวนสิทธิไม่ให้ผู้ฟ้องคดีให้บริการโทรศัพท์แก่หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิให้บริการโทรศัพท์แก่

บุคคลทั่วไป รวมทั้งมีสิทธิให้บริการ โทรศัพท์แก่หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐด้วย นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของมติของผู้ถูกฟ้องคดีแล้วเห็นว่า วัตถุประสงค์แท้จริงที่ผู้ถูกฟ้องคดีให้สิทธิพิเศษแก่ ทศท. นั้น เนื่องมาจากมีผู้ขอใช้บริการโทรศัพท์ในโครงข่ายของ ทศท. น้อยลงซึ่งมติของผู้ถูกฟ้องคดีนี้มีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจให้บริการ โทรศัพท์แก่หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ รวมทั้งองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมาย ตามสัญญาร่วมการงาน และร่วมลงทุนฯ ดังนั้น กฎที่ออกโดยมติของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวจึงเป็นการลดสิทธิ หรือจำกัดสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่มีอยู่ตามสัญญาร่วมการงานและร่วมลงทุนฯ และเป็นการออกกฎที่ไม่สอดคล้องหรือขัดแย้งกับมาตรา 335 (2) ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย นอกจากนั้น ยังถือได้ว่าเป็นการออกกฎที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่มีอยู่ตามสัญญาร่วมการงาน และร่วมลงทุนฯ ที่ทำกับ ทศท. ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และขัดต่อหลักความเสมอภาค ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ได้รับการยอมรับว่า การกระทำทางปกครองจะต้องไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค มิเช่นนั้น ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองไว้ ตามมาตรา 30 ด้วย อีกทั้งมิใช่เป็นการเปลี่ยนแปลงแก้ไขสัญญาร่วมการงานละร่วมลงทุนฯ ตามหลักสัญญาทางปกครองที่รัฐมีเอกสิทธิ์เหนือเอกชนคู่สัญญาแต่อย่างใด ศาลปกครองสูงสุดจึงเห็นว่า มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่เห็นชอบตามมติคณะกรรมการพิจารณาสหสิทธิของหน่วยงานและรัฐวิสาหกิจที่ให้สิทธิพิเศษแก่ ทศท. อันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ เป็นกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงพิพากษาให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว

กรณีตัวอย่างการตรวจสอบพระราชกฤษฎีกา

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ พ.5/2549 เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา ระหว่าง มูลนิธิคุ้มครองผู้บริโภค ที่ 1 กับพวกรวม 11 คน ผู้ฟ้องคดี นายกรัฐมนตรี ที่ 1 กับพวกรวม 5 คน ผู้ถูกฟ้องคดี

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 ได้กำหนดกระบวนการเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐตามที่กฎหมายจัดตั้งขึ้นให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด โดยมีบทบัญญัติที่กำหนดขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญไว้ คือ มาตรา 4 กำหนดว่า ในกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะนำทุนบางส่วน หรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจใด มาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท ให้กระทำได้ตามพระราชบัญญัตินี้ โดยมีคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท และคณะกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็น

คณะบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามกระบวนการในแต่ละขั้นตอน ซึ่งเป็นการดำเนินการที่ต่อเนื่องและสัมพันธ์กัน และเมื่อได้ดำเนินการในแต่ละขั้นตอนโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงจะดำเนินการในขั้นตอนสุดท้ายต่อไปได้ คือ การตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัทตามมาตรา 26 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดเงื่อนไข ยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจตามมาตรา 28 และเมื่อดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงจะทำให้การเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจจากองค์การของรัฐมาเป็นรูปแบบบริษัทเสร็จสมบูรณ์ และโดยที่การดำเนินการเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษที่ฝ่ายนิติบัญญัติ มอบให้ฝ่ายบริหารดำเนินการได้โดยไม่ต้องเสนอกฎหมายต่อฝ่ายนิติบัญญัติอีก ดังนั้น การดำเนินการในทุกขั้นตอนจึงมีความสำคัญ และต้องเป็นไปเพื่อการป้องกันการดำเนินการที่รัฐธรรมนุญถือว่าอยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ให้เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนุญและบทบัญญัติของกฎหมายโดยเคร่งครัด

ปัญหาของพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่ามาตรา 16 แห่ง พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 กำหนดให้มีคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ประกอบด้วย ผู้ดำรงตำแหน่งในทางราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง และต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 17 (5) ประกอบกับมาตรา 5 และมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และโดยที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ถือเป็นคณะกรรมการที่มีบทบาทหน้าที่สำคัญในการดำเนินการ เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัท โดยมีหน้าที่กำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจส่วนที่จะโอนให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นและส่วนที่จะให้ตกเป็นของกระทรวงการคลัง กำหนดพนักงานที่จะให้เป็นลูกจ้างของบริษัท กำหนดทุนเรือนหุ้นหรือทุนจดทะเบียนสำหรับการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทจำนวนหุ้น และมูลค่าของหุ้นแต่ละหุ้น ตลอดจนรายการต่างๆ ที่เป็นส่วนของผู้ถือหุ้น กำหนดชื่อบริษัท โครงสร้างการบริหารงานของบริษัท รายชื่อกรรมการบริษัท และผู้สอบบัญชี จัดทำหนังสือบริคณห์สนธิและข้อบังคับของบริษัท จัดทำร่าง พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิและประโยชน์ของบริษัทที่จัดตั้งใหม่ จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขยกเลิกรัฐวิสาหกิจ ในกรณีที่มีการโอนกิจการของรัฐวิสาหกิจทั้งหมด ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเมื่อดำเนินการแล้วต้องเสนอผลการดำเนินการให้ คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจพิจารณา และนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติการเปลี่ยนทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นหุ้นของบริษัทและการจัดตั้งบริษัท

ในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจสิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 นั้น ไม่มีบทบัญญัติใดที่จำกัดอำนาจของรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับการเวนคืน

อสังหาริมทรัพย์ที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีอยู่เดิม ตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ อันเป็นอำนาจมหาชนของรัฐตามมาตรา 49 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ และการที่พระราชกฤษฎีกาลบนี้ยังคงให้บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) มีอำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต่อไป นอกจากจะทำให้บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) มีอำนาจที่จะดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้ว ยังเป็นการให้อำนาจและให้สิทธิบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้มาโดยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ก่อนการเปลี่ยนแปลงสถานะด้วยและโดยที่การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องและมีผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเป็นการใช้อำนาจมหาชนที่รัฐธรรมนูญสงวนไว้ให้เป็นอำนาจของรัฐ ซึ่งได้รับการรับรองไว้ในมาตรา 49 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ แม้ว่ามาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 จะบัญญัติให้อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทอาจจำกัดหรือคงได้ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาและอาจกำหนดให้อำนาจนั้นเป็นของคณะกรรมการคณะหนึ่งคณะใด ตามที่จะกำหนดหรือจะให้แต่งตั้งโดยคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจได้ก็ตาม แต่บทบัญญัตินี้ดังกล่าวก็ได้สงวนการใช้อำนาจไว้ด้วยว่า การออกพระราชกฤษฎีกาต้องคำนึงถึงการควบคุมให้การใช้อำนาจตามกฎหมายเป็นไปโดยถูกต้องและการรักษาประโยชน์ของรัฐประกอบด้วยดังนั้น จึงไม่อาจแปลความเพื่อเป็นการยกเว้นและนำมาใช้กับกรณีการใช้อำนาจการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 49 ของรัฐธรรมนูญได้ และแม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 จะมิมติกำหนดว่ากระทรวงการคลังจะถือหุ้นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 75 ก็ไม่อาจเป็นเครื่องยืนยันได้ว่า บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) จะคงสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณซึ่งมีกระทรวงการคลังถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50 ตลอดไป เพราะกระทรวงการคลังอาจถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจต่ำกว่าจำนวนดังกล่าวได้ตามบทบัญญัติในมาตรา 26 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เมื่อได้วินิจฉัยไว้ข้างต้นแล้วว่า อำนาจการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นอำนาจมหาชนที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้สำหรับรัฐ และต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ การที่พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 มิได้จำกัดอำนาจมหาชนดังกล่าว จึงมีผลให้อำนาจมหาชนดังกล่าวโอนไปเป็นของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ซึ่งไม่อาจกระทำได้ตามมาตรา 48 และมาตรา 49 ของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับมาตรา 26 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และการให้บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) มีอำนาจเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 28 มาตรา 29 และมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ เพราะการโอนอำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่

บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ทำให้บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) มีอำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งไม่เป็นธรรมต่อบุคคลหรือนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน ซึ่งไม่มีอำนาจมหาชนเช่นว่านั้น อันเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค หลักการแห่งความเท่าเทียมกันอย่างเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจตามมาตรา 30 และมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับมาตรา 26 วรยศสองแห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และเป็นการออกกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับมาตรา 87 ของรัฐธรรมนูญด้วย

สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของ กฟผ. ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน นั้น ข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติว่า ทรัพย์สินดังกล่าวได้มาจากการเวนคืนเพื่อก่อสร้างโรงไฟฟ้ากังหันก๊าซและโรงไฟฟ้าพลังน้ำในท้องที่ตำบลบางปะกง เนื้อที่ประมาณ 176 ไร่ และสิทธิเหนือพื้นดินเกี่ยวกับระบบส่งไฟฟ้า และสายส่งไฟฟ้าทั้งหมด ซึ่งเป็นทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินและเป็นอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 139 ประกอบกับมาตรา 1298 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นสิทธิที่ก่อตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะตามมาตรา 1304 (3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา 4 วรรคหนึ่งแห่ง พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ซึ่งไม่อาจโอนไปให้บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ได้เช่นกัน

ด้วยเหตุผลที่วินิจฉัยข้างต้น ศาลปกครองสูงสุดจึงเห็นว่า การดำเนินการในขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญในการเปลี่ยนทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นหุ้นของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ได้เสียไปทั้งหมดหรือไม่มีผลตามกฎหมายย่อมมีผลทำให้การดำเนินการต่อมารวมทั้งมติของคณะรัฐมนตรีที่มีมติอนุมัติเปลี่ยนทุนของ กฟผ. เป็นหุ้นและจัดตั้ง บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) รวมทั้งการออก พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ.2548 และ พระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 เสียไปด้วยเช่นกัน

พิพากษาเพิกถอน พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ.2548 และ พระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2548 ตั้งแต่วันที่ 24 มิถุนายน 2548 ซึ่งเป็นวันใช้บังคับ พระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

กรณีตัวอย่างการตรวจสอบระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.88/2549 เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ คือ ศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขคำที่ 3256/2544 คดีหมายเลขแดงที่ 1501/2547 ให้เพิกถอนระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ.2541 ข้อ 12(13) และยกฟ้องในประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ได้รับสิทธิในการเสนอชื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดขอนแก่น ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้อุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามความหมายของมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นส่วนราชการแต่เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ และมีได้เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของรัฐบาลที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองตามมาตรา 276 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉะนั้น ระเบียบซึ่งออกโดยผู้ถูกฟ้องคดีในคดีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 144 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับมาตรา 145 วรรคหนึ่ง นอกจากนี้ ยังมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 ด้วย ดังนั้น การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งอาจแบ่งได้ 2 ลักษณะกล่าวคือ (1) การใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ (2) การใช้อำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง และถึงแม้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็ตาม แต่ก็มีข้อองค์กรที่จะไม่อาจถูกตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรตุลาการได้แต่อย่างใด แม้การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา 144 วรรคสอง อันมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 145 วรรคหนึ่ง (3) ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 52/2546 ว่าการใช้อำนาวดังกล่าวเป็นยุติ ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองก็ตาม แต่การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในทางปกครอง เช่น การออกกฎ ออกคำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำอื่นใดย่อมอยู่ภายใต้การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ดังนั้น การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ประจำจังหวัดและผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ.2541 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 11 มาตรา 12 มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 ระเบียบดังกล่าวมีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยมุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะอันมีลักษณะเป็นกฎตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล ผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง เมื่อผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ.2541 ข้อ 12(13) ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ฟ้องคดี กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยการออกกฎ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และศาลปกครองมีอำนาจออกคำสั่งบังคับตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดยังได้พิจารณาในประเด็นต่อมาว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ.2541 ข้อ 12 (13) ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า มาตรา 137(6) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) บัญญัติคุณสมบัติของกรรมการการเลือกตั้งว่า ต้องไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะห้าปีก่อนดำรงตำแหน่ง และมาตรา 12 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 ได้บัญญัติคุณสมบัติของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดว่า ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 137(6) ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะรักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 มาตรา 12 มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ.2541 โดยข้อ 12(13) ของระเบียบดังกล่าวได้กำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลมิให้ได้รับการเสนอชื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดว่า ต้องไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะห้าปีก่อนวันได้รับการเสนอชื่อต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงเป็นการเพิ่มเติมลักษณะต้องห้ามของบุคคล โดยกำหนดระยะเวลาต้องห้ามไว้ยาวนานเกินกว่าที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 ระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่ศาลปกครอง

ชั้นต้นมีคำพิพากษาให้เพิกถอนระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ.2541 ข้อ 12(13) นั้น ชอบแล้ว

4.1.1.2 ปัญหาในส่วนที่เกี่ยวกับ “การเสนอเรื่อง” เพื่อพิจารณาตรวจสอบ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้กำหนดให้มีช่องทางการเสนอเรื่องเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้หลายกรณี เช่น การที่สมาชิกรัฐสภาเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาเพื่อให้ประธานสภาส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญในกรณีของการควบคุมตรวจสอบเงื่อนไขการตราพระราชกำหนด (มาตรา 219) และกรณีของการควบคุมร่างกฎหมายก่อนประกาศใช้บังคับมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (มาตรา 262) รวมทั้งร่างข้อบังคับการประชุมสภา (มาตรา 263) การที่ศาลเป็นผู้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่ากฎหมายที่จะบังคับใช้กับคดีขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา 264) และการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นผู้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (มาตรา 218)

ก. การเสนอเรื่องโดยประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา ไม่ปรากฏว่าทำให้เกิดปัญหาข้อขัดแย้ง

การเสนอเรื่องโดยประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา มีตัวอย่างที่เคยดำเนินการมาแล้วหลายกรณี

- คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2542 เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตราขึ้น โดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

- คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 50/2542 เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้ง หรือตราขึ้น โดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

- คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 3-4/2545 เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 วรรคหนึ่ง (1) กรณีสภาผู้แทนราษฎรยื่นยื่นร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการค้าเงินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. โดยไม่รอผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่คณะกรรมการมาธิการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้วของวุฒิสภา

- คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2546 เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 219 กรณีพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิทักษ์อัตรากษัตริย์สรรพสามิตร พ.ศ. 2527 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตร พ.ศ. 2527 พ.ศ. 2546 เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคหนึ่ง หรือไม่

- คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 29-30/2547 เรื่อง ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นสมาชิกของแต่ละสภา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2546 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2546 เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคหนึ่ง หรือไม่

- คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 11/2549 เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 วรรคหนึ่ง (1) กรณีร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา 20 ที่บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา 46/1 มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 และมาตรา 44 หรือไม่

ข. การเสนอเรื่องโดยศาล ไม่ปรากฏว่าทำให้เกิดปัญหาข้อขัดแย้งเช่นกัน

มีกรณีศาลต่างๆ ได้ส่งความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ตามมาตรา 264 หลายกรณี ดังตัวอย่าง

1) การเสนอเรื่องโดยศาลยุติธรรม เช่น

- คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 16/2541 เรื่อง ศาลฎีกาส่งความเห็นของคู่ความ ซึ่งโต้แย้งว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 220 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264

- คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2545 เรื่อง ศาลแพ่งธนบุรีส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ 1 (นายวาณิชย์ สุรพงษ์วณิชกุล) ในคดีแพ่ง หมายเลขคำที่ 1323/2541 ซึ่งเป็นผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 ว่าประกาศกระทรวงการคลัง ลงวันที่ 22 ธันวาคม 2541 เรื่อง ให้ความเห็นชอบโครงการรวมกิจการระหว่างธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทย ธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุน 12 บริษัท พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2540 มาตรา 67 ทวิ มาตรา 67 ตริ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541 มาตรา 38 ทวิ มาตรา 38 ตริ ขัดหรือแย้งต่อ

รัฐธรรมนูญ มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 28 มาตรา 29 และมาตรา 30 หรือไม่

- คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 62/2545 เรื่อง ศาลอาญาส่งคำร้องของจำเลย (นายสุลักษณ์ ศิวรักษ์ หรือ ส.ศิวรักษ์) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการปีโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 30 และมาตรา 53 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 35 มาตรา 44 และมาตรา 46

- คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 49/2546 เรื่อง ศาลจังหวัดอุบลราชธานีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 กรณีศาลเห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 84 ประกอบมาตรา 42 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 32

2) การเสนอเรื่องโดยศาลปกครอง เช่น

- คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 44/2545 เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของกลุ่มความ (ระหว่างนายศิริมิตร บุญมูล ผู้ฟ้องคดี กับคณะกรรมการอัยการ ผู้ถูกฟ้องคดี) ในคดีหมายเลขคำที่ 4119/2544 ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 กรณีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 มาตรา 33 (11) มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

- คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 1-24/2547 เรื่อง ศาลปกครองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กรณีร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 มาตรา 9 และมาตรา 42 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 276 หรือไม่

- คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2546 เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 ว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 8 วรรคสอง มาตรา 64 และมาตรา 65 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

- คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 65-82/2547 เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำร้องของผู้ฟ้องคดี รวมสิบแปดคำร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 51 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 4 มาตรา 6 มาตรา 27 มาตรา 29 และมาตรา 62

- คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 84/2547 เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ในคดีหมายเลขคำที่ 187/2546 ของศาลปกครองเชียงใหม่ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 45 วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 และมาตรา 30

3) การเสนอเรื่องโดยศาลทหาร เช่น

- คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 13/2549 เรื่อง ศาลทหารกรุงเทพขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 ว่าพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 มาตรา 49 วรรคหนึ่ง และมาตรา 45 ประกอบประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 162 วรรคหนึ่ง (1) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 วรรคหนึ่ง (3) และมาตรา 30 วรรคหนึ่ง หรือไม่

ทั้งนี้ ก่อนที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีแนวคำวินิจฉัย เกี่ยวกับความหมายของ “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” นั้น ศาลต่างๆ เคยเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎ ระเบียบ หรือคำสั่งทางปกครองโดยอาศัยมาตรา 264 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) จนนำมาสู่คำวินิจฉัยต่างๆ เกี่ยวกับความหมายของ “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” เช่น

คำวินิจฉัยที่ 4/2542 ลงวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2542 วินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 ต้องเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ประกาศนาคารแห่งประเทศไทยเป็นการออกข้อกำหนดโดยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง การคลัง อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522 ที่ให้อำนาจไว้ และมีผลใช้บังคับได้เท่าที่อยู่ในขอบเขตอำนาจที่พระราชบัญญัติให้อำนาจไว้มิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 นอกจากนี้ ยังได้วินิจฉัยว่า ประกาศของธนาคารพาณิชย์มิใช่ประกาศของทางราชการ และไม่ใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยให้

คำวินิจฉัยที่ 5/2542 ที่ 9/2542 ที่ 10/2542 ที่ 12-35/2542 ที่ 38-40/2542 ที่ 41/2542 และที่ 42-43/2542 วินิจฉัยว่า ประกาศของธนาคารพาณิชย์ และประกาศนาคารแห่งประเทศไทย มิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 264

คำวินิจฉัยที่ 14-15/2543 และที่ 16 - 19/2543 ลงวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2543 วินิจฉัยว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรีและคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นคำสั่งของฝ่ายบริหารที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ใช้บังคับได้ภายใน

ขอบเขตที่พระราชบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจไว้ และคำสั่งดังกล่าวมิได้ออกโดยองค์กร ที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 264

อนึ่ง ศาลยุติธรรมเคยเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา 264 กรณีระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยปรากฏตามคำวินิจฉัยดังต่อไปนี้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 25/2543 เรื่อง ศาลจังหวัดลำปางส่งคำโต้แย้งของโจทก์ (นายนิรันดร์ จิวะสันติการ) ในคดีแพ่งหมายเลขดำ ที่ 962/2543 กรณีระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ว่า ผู้ร้องมีคำร้องลงวันที่ 23 พฤษภาคม 2543 ยื่นต่อศาลจังหวัดลำปางเพื่อให้ส่งคำโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยอ้างเหตุผลตามคำฟ้องว่า การที่จำเลยทั้งหก อาศัยระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ฯ ที่ตราขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 10 (7) ตัดสิทธิการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาของผู้ร้อง เป็นการเพิ่มลักษณะต้องห้ามมิให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 126 อันเป็นการใช้อำนาจเสมอรัฐสภา การเพิ่มลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 126 จะกระทำได้โดยวิธีทางตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 313 เท่านั้น และโดยหลักกฎหมาย บทบัญญัติใดที่มีสาระอันเป็นการจำกัดตัดสิทธิอันกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของบุคคล จะต้องแปลความอย่างเคร่งครัด จะขยายให้เป็นโทษแก่บุคคลนอกจากที่บัญญัติชัดแจ้งแล้วหาได้ไม่ การออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ฯ ดังกล่าวไปปรับใช้ให้เป็นโทษแก่ข้อเท็จจริงหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก่อนการออกระเบียบดังกล่าว โดยให้โทษแก่บุคคลรวมทั้งผู้ร้อง จึงไม่มีผลย้อนหลังไปบังคับลงโทษผู้ร้อง ดังนั้น จึงเป็นการออกระเบียบโดยมิชอบขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ต้องด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 6 และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับระเบียบดังกล่าว ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรอกการพิจารณาพิพากษาไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นดังกล่าวนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า ตามที่ศาลจังหวัดลำปางส่งคำโต้แย้งของผู้ร้อง ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่ง

ให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 วรรคหนึ่ง หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 4/2542 ลงวันที่ 1 เมษายน 2542 เรื่อง ศาลจังหวัดสงขลาส่งข้อโต้แย้งของจำเลย (นายเกรียงศักดิ์ แซ่เล่า) ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 264 สรุปว่า ประกาศนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดอัตราดอกเบี้ยให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยและส่วนลด ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2536 เป็นการออกข้อกำหนดโดยผู้ว่าราชการแห่งประเทศไทยด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522 มาตรา 14 ประกาศนาคารแห่งประเทศไทยดังกล่าวมิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย และคำวินิจฉัยที่ 14-15/2543 ลงวันที่ 4 เมษายน 2543 เรื่อง ศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยาส่งข้อโต้แย้งของจำเลยเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 สรุปว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 2/2541 และคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่ 1649/2541 เป็นคำสั่งของฝ่ายบริหารที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ใช้บังคับได้ภายในขอบเขตที่พระราชบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจไว้ และคำสั่งดังกล่าวมิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย พิจารณาแล้ว การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 10 (7) ออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 มิได้เป็นการออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัย ที่ 4/2542 และ ที่ 14 - 15/2543 วินิจฉัยไว้แล้วว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 วรรคหนึ่ง ต้องออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ดังนั้น ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ฯ ดังกล่าว จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 วรรคหนึ่ง ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

อนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัย ที่ 24/2543 ลงวันที่ 15 มิถุนายน 2543 เรื่อง ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นคำร้องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่อง

พร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 แล้ว โดยวินิจฉัยว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ฯ ดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 วรรคหนึ่ง มาตรา 126 และต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 6

นับแต่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 25/2543 ว่า “...บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 วรรคหนึ่ง ต้องออกโดยองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ดังนั้น ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ฯ ดังกล่าว จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 วรรคหนึ่ง และไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย...” ศาลต่างๆ ก็ไม่ได้เสนอคดีในลักษณะดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอาศัยมาตรา 264 อีก

ก. การเสนอเรื่องโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีกรณีที่น่าไปสู่ปัญหาข้อขัดแย้ง

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 198 การเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ได้แก่ การตรวจสอบบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับแล้วว่ามีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ส่วนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎ ข้อบังคับ ระเบียบ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะต้องเสนอเรื่องต่อศาลปกครอง

ตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้เสนอเรื่องเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมาย เช่น

- คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 12/2544 เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541 มาตรา 96 ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

- คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 16/2545 เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 กรณีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 (10) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

- คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 37/2546 เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา198 กรณีพระราชบัญญัติสัญญาชาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 9 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

- คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 32/2548 เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอัตรากาฬีสรรพสามิต พ.ศ.2527 (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2546 มาตรา 3 เฉพาะพิกัดอัตรากาฬีสรรพสามิต ตอนที่ 12 ว่าด้วยกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ ประเภทที่ 12.01 กิจการโทรคมนาคม มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 40 วรรคสอง ประกอบมาตรา 335 (2) และมาตรา 50 หรือไม่

ทั้งนี้ ในช่องทางของการเสนอเรื่องให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเองที่นำมาซึ่งปัญหาข้อขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง โดยปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจะเป็นกรณีของการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎ ข้อบังคับ หรือระเบียบต่างๆ ที่ถือเป็นกฎหมายลำดับรอง ซึ่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องเสนอเรื่องให้ศาลปกครองเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย แต่จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น การเสนอเรื่องเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบต่างๆ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากลับยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้พิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญเองก็รับพิจารณาในปัญหาดังกล่าวโดยวินิจฉัยว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาของตนตามมาตรา 198 ซึ่งนอกจาก คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 24/2543 เรื่อง ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2543 ขัดต่อรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีตัวอย่างคำวินิจฉัยอื่นอีก เช่น

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 9/2549 เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กรณีการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ตั้งแต่วันที่ 2 เมษายน 2549 จนถึงปัจจุบัน มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ในเรื่องนี้มีข้อเท็จจริงว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ยื่นคำร้องโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญขอศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า การดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ตั้งแต่วันที่ 2 เมษายน 2549 จนถึงปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยมีการดำเนินการอันเป็นเหตุแห่งคำร้องรวม 4 ข้อ ดังนี้

ข้อ 1 เหตุแห่งคำร้องที่ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งให้ความเห็นในเรื่องการกำหนดระยะเวลาสำหรับการเตรียมการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันนำไปสู่การ

ประกาศกำหนดวันเลือกตั้งในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร โดยไม่เหมาะสมและไม่เที่ยงธรรม
ขัดกับหลักการเรื่องความเป็นกลางในทางการเมืองของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา
136 และขัดกับหลักการเองการควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยง
ธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 144

ข้อ 2 เหตุแห่งคำร้องที่ว่า การจัดหาเลือกตั้งที่ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหันหน้า
เข้าคูหาลงคะแนนและหันหลังให้คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งและประชาชนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง
กับบุคคลภายนอกที่มาสังเกตการณ์การเลือกตั้งหน้าหน่วย เป็นการละเมิดหลักการเรื่องการลงคะแนน
เสียงเลือกตั้ง ซึ่งจะต้องดำเนินการโดยใช้วิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ ตามบทบัญญัติแห่ง
รัฐธรรมนูญ มาตรา 104 วรรคสาม

ข้อ 3 เหตุแห่งคำร้องที่ว่า พรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่ส่งผู้สมัครในทุกเขต
ทั่วประเทศว่าจ้างผู้สมัครจากพรรคการเมืองขนาดเล็กหลายพรรคส่งผู้สมัครเข้าแข่งขันในการเลือกตั้ง
ตามที่พรรคการเมืองขนาดใหญ่กำหนด เป็นการละเมิดหลักการของรัฐธรรมนูญที่กำหนดว่า พรรค
การเมืองจะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งได้เพียงคนเดียวในเขตเลือกตั้งหนึ่ง ตามบทบัญญัติ
แห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 108 และเป็นการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ
เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2542

ข้อ 4 เหตุคำร้องที่ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติ สั่งการ ออก
ประกาศ และออกคำสั่งในเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้ง การสืบสวนสอบสวน เพื่อวินิจฉัยข้อปัญหา
โต้แย้งเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ตลอดจนการพิจารณาประกาศและรับรองผลการเลือกตั้งไปโดยไม่มีการ
ประชุมปรึกษาหารือหรือมิได้มีการปรึกษากันโดยกรรมการการเลือกตั้งครบถ้วนตามจำนวนที่มีอยู่
และการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการ
เลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 10 ประกอบกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 145(6) และขัดแย้งกับการ
ปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรกลุ่มตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 136

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเหตุแห่งคำร้องทั้ง 4 ข้อแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญรับที่จะ
พิจารณาเหตุแห่งคำร้องตามข้อ 1 และข้อ 2 และปฏิเสธเหตุแห่งคำร้องตามข้อ 3 และข้อ 4 โดยศาล
รัฐธรรมนูญได้ให้เหตุผล ดังนี้

ก. เหตุแห่งคำร้อง ข้อ 1 เกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ความเห็นใน
เรื่องกำหนดระยะเวลาสำหรับการเตรียมการจัดการเลือกตั้ง อันนำไปสู่การประกาศกำหนดวัน
เลือกตั้งในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร จึงเป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็นกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ศาลรัฐธรรมนูญ จึงรับพิจารณาวินิจฉัยเหตุแห่งคำร้องข้อนี้

ข. เหตุแห่งคำร้อง ข้อ 2 เกี่ยวกับการจัดคุหาเลือกตั้งนั้น การจัดคุหาเลือกตั้ง นั้นมีที่มาจาการพิจารณาร่วมกันของคณะกรรมการการเลือกตั้ง การพิจารณาเห็นชอบยอมต้องเป็น “มติ” ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และการจัดคุหาเลือกตั้งตามมติดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป อันมีลักษณะเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ ซึ่งอยู่ในความหมายของคำว่า “กฎหมาย” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 จึงเป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับพิจารณาวินิจฉัยเหตุแห่งคำร้องข้อนี้

ค. เหตุแห่งคำร้องข้อ 3 ที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับกรณีพรรคการเมือง ขนาดใหญ่ที่ส่งผู้สมัครในทุกเขตทั่วประเทศว่าจ้างให้ผู้สมัครจากพรรคการเมืองขนาดเล็กหลายพรรคส่งผู้สมัครเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งตามที่พรรคการเมืองขนาดใหญ่กำหนด นั้น ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นตามเหตุแห่งคำร้องข้อนี้ ไม่ได้เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ใด มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่รับวินิจฉัยเหตุแห่งคำร้องข้อนี้

ง. เหตุแห่งคำร้องข้อ 4 ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เป็นการขอให้พิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับมติ สั่งการ ประกาศ และคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งหากมติ สั่งการ ประกาศ และคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งฉบับใดมีผลเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะก็จะมีลักษณะเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ ซึ่งอยู่ในความหมายของคำว่า “กฎหมาย” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 จึงเป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับพิจารณาวินิจฉัยเหตุแห่งคำร้องข้อนี้

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาและวินิจฉัยโดยมีสาระสำคัญในการวินิจฉัย ดังนี้

ก. พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2549 ประกอบด้วยบทบัญญัติ ที่เป็นสาระสำคัญสองส่วนคือ ส่วนที่หนึ่ง มาตรา 3 บัญญัติให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ และส่วนที่สอง มาตรา 4 กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปในวันที่ 2 เมษายน 2549 บทบัญญัติในส่วนที่หนึ่งที่ให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้น ถือว่าเป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหารอย่างแท้จริงไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบการใช้อำนาจโดยศาลซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการ ส่วนบทบัญญัติในส่วนที่สองซึ่งเป็นการกำหนดวันเลือกตั้งนั้น เนื่องจากการจัดการเลือกตั้ง

เป็นการใช้อำนาจรัฐเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งผู้แทนของปวงชนเข้าไปปกครองประเทศตามการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น หากมีปัญหาเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ก็ย่อมอยู่ภายใต้การตรวจสอบขององค์กรฝ่ายตุลาการ รวมทั้งกรณีที่มีการกล่าวอ้างว่าใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่ยุติ ซึ่งมีความหมายเพียงเป็นการยุติโดยองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยเท่านั้น ไม่ได้หมายความว่าเป็นที่ยุติโดยไม่ต้องถูกตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ ทั้งนี้ เพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญมอบหมายให้ใช้อำนาจตุลาการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

ข. รูปแบบการจัดหาเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2549 นั้น ทำให้การลงคะแนนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ในระยะที่ห่างกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง อันมีผู้แทนของพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วยและอยู่ในวิสัยที่สามารถมองเห็นการลงคะแนนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ การจัดหาในรูปแบบใหม่นี้จึงมีผลทำให้การลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าว ไม่เป็นการลงคะแนนโดยลับ ตามที่รัฐธรรมนูญมาตรา 104 วรรคสาม บัญญัติไว้ เมื่อพิจารณาเหตุผลในการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2549 มาตรา 4 เหตุผลในการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับมติในการจัดหาเลือกตั้งนี้ ประกอบกันแล้ว เห็นว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปตามที่พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2549 มาตรา 4 กำหนดไว้ให้มีขึ้นในวันที่ 2 เมษายน 2549 ประกอบกับการจัดหาเลือกตั้งตามมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น เป็นการเลือกตั้งที่ทำให้เกิดผลของการเลือกตั้งที่ไม่เที่ยงธรรม ไม่เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง จึงเป็นการเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ค. การดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2539 เฉพาะมาตรา 4 ในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2549 ตลอดจนการดำเนินการเลือกตั้งที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งดังกล่าว และการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับมติในการจัดหาเลือกตั้ง เป็นการเลือกตั้งที่ทำให้เกิดผลของการเลือกตั้งที่ไม่เที่ยงธรรม และไม่เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง จึงเป็นการเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 2 มาตรา 3 มาตรา 104 วรรคสาม และมาตรา 144 ตั้งแต่เริ่มต้นของกระบวนการจัดการเลือกตั้ง คือ ตั้งแต่การกำหนดวันรับสมัครเลือกตั้ง ตลอดไปจนถึงการรับสมัครรับเลือกตั้ง การลงคะแนนเสียง การนับคะแนนเสียง การประกาศผลการเลือกตั้ง ทั้งนี้ แม้การประกาศผลการเลือกตั้งจะเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 วรรคหนึ่ง (5) ซึ่งมีการกล่าวอ้างว่าเป็นที่ยุติ ผูกพันองค์กรต่างๆ และบุคคลที่เกี่ยวข้อง แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญมอบหมายให้ใช้อำนาจตุลาการ หากมีปัญหาความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นก็ย่อมอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการได้ และหากความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญก็เป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยแล้วว่า การดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ตั้งแต่วันที่ 2 เมษายน 2549 จนถึงปัจจุบัน มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการจำนวน 9 คน ได้มีการลงมติในประเด็นว่า ผลของการวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้น มีผลเป็นการเพิกถอนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการเลือกตั้งจนถึงการประกาศผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่องผลของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อทั้งหมด และเมื่อกำหนดระยะเวลาที่จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปอันเนื่องมาจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร ตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรพ.ศ. 2549 ได้ล่วงพ้นหกสิบวันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 116 วรรคสองไปแล้ว ดังนั้น จึงให้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปอันเนื่องมาจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร ดำเนินการให้มีพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป โดยกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลใช้บังคับ เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 116 วรรคสอง ต่อไป

จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายลำดับรอง ศาลรัฐธรรมนูญได้มีแนวคำวินิจฉัยว่า การดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง เพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งมิใช่องค์กรที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐ อีกทั้งลักษณะการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญจึงไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งการให้เหตุผลของศาลรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการให้เหตุผลในการปฏิเสธเขตอำนาจของศาลปกครองจากหลักเกณฑ์ในแง่ของ “องค์กร” และในแง่ของ “ลักษณะการใช้อำนาจ” ซึ่งการพิจารณาในแง่องค์กรนั้นถือเป็นการพิจารณาความสัมพันธ์ในเรื่องการกำกับดูแลตามแนวคิดเดิมๆ ในขณะที่รัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้ก่อตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขึ้น ซึ่งเป็นองค์กรใหม่ที่ยังไม่เคยมีมาในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ การอธิบายด้วยแนวคิดเรื่องการกำกับดูแลตามแนวคิดเดิมๆ จึงไม่สามารถอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญกับรัฐบาลได้ว่าองค์กรทั้งสองมีความสัมพันธ์กันอย่างไร นอกเหนือจากความสัมพันธ์แบบบังคับบัญชาและการกำกับดูแลแล้ว ยังมีความสัมพันธ์ในรูปแบบอื่นๆหรือไม่ และความสัมพันธ์ในรูปแบบอื่นๆ กับการควบคุมตรวจสอบโดยศาลปกครองมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างไร ส่วนในการพิจารณาด้านลักษณะของการใช้อำนาจนั้น การกระทำขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอาจมีการใช้อำนาจทั้งตามรัฐธรรมนูญ และการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติ ซึ่งหากองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นได้กระทำการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญย่อมไม่ใช้การกระทำทางปกครอง แต่หากองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นกระทำการโดยใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติ หากการกระทำนั้นเข้าลักษณะการกระทำทางปกครองและอยู่ในหลักเกณฑ์ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ย่อมอยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง ซึ่งในกรณีของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อพิจารณาจากลักษณะการใช้อำนาจแล้ว พบว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งนอกจากจะมีอำนาจกระทำการตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งแล้ว ยังมีอำนาจในการบริหารงานบุคคล การแต่งตั้ง โยกย้าย ตลอดจนการลงโทษทางวินัย ซึ่งการใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าวถือเป็นงานในทางบริหารหรือในทางปกครองที่โดยหลักแล้วการกระทำต่างๆ ดังกล่าวย่อมอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครอง เว้นแต่จะมีกฎหมายยกเว้นไว้ เช่น การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการ เป็นต้น

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ยังพบว่าศาลรัฐธรรมนูญได้พยายามแบ่งแยกระหว่าง “ความชอบด้วยกฎหมาย” กับ “ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” ซึ่งการอาศัยหลักเกณฑ์ดังกล่าวในการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับศาลปกครองไม่เป็นการสอดคล้องกับการตรวจสอบ เพราะมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติแต่เฉพาะกรณีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ได้กำหนดให้มีองค์กรที่มีอำนาจในการตรวจสอบถึง 2 องค์กร คือศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวก็มีได้กำหนดแบ่งแยกว่าศาลใดมีเขตอำนาจเพียงใด ดังนั้น จึงไม่สามารถที่จะอาศัยหลักเกณฑ์ของ “ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” และ “ความชอบด้วยกฎหมาย” มาเป็นเกณฑ์ในการแบ่งแยกเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญกับศาลปกครองได้ ทั้งนี้ ในการวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องวินิจฉัยภายในขอบเขตอำนาจของตนและจะวินิจฉัยกรณีที่ไม่วู่ในอำนาจของตนมิได้ รวมทั้งยังไม่มีอำนาจวินิจฉัยถึงเขตอำนาจศาลอื่น

ด้วย ดังนั้นการที่ศาลรัฐธรรมนูญเข้าไปก้าวล่วงวินิจฉัยว่าศาลปกครองไม่มีอำนาจวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งอันถือเป็นกฎหมายลำดับรองจึงไม่ถูกต้อง ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญส่งผลต่อระบบกฎหมายไทยเป็นอย่างมาก เพราะแม้ว่าในระยะแรกศาลรัฐธรรมนูญจะใช้เกณฑ์องค์กรในการวินิจฉัย และภายหลังศาลรัฐธรรมนูญจะใช้เกณฑ์ที่มาของการใช้อำนาจก็ตาม แต่ศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่ควรที่จะไปวินิจฉัยถึงเขตอำนาจศาลที่มีได้มีการโต้แย้งกันและยังเป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเข้าไปวินิจฉัยในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจอีกด้วย

4.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจของ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้วางหลักการสำคัญไว้หลายประการ คือ การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตลอดจนมีการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยมีการจัดตั้งองค์กรของรัฐเพิ่มขึ้นหลายองค์กร ทั้งได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ นั้นไว้โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญและให้องค์กรดังกล่าวมีความเป็นอิสระไม่อยู่บังคับบัญชาของหน่วยงานใดโดยเฉพาะ แต่ยังอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของรัฐโดยกลไกอื่น เพื่อให้มีความเป็นกลางทางการเมืองและเพื่อควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และเนื่องจากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรององค์กรของรัฐที่มีมาแต่เดิมทั้งยังได้มีการจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญเพิ่มขึ้น ซึ่งบางกรณีรัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดให้องค์กรดังกล่าวใช้อำนาจหน้าที่ร่วมกัน เช่น สภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภาใช้อำนาจทางนิติบัญญัติร่วมกันในฐานะรัฐสภา หรือบางกรณีก็กำหนดให้องค์กรต่างๆ แบ่งแยกอำนาจหน้าที่กัน เช่น คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ในทางบริหาร รัฐสภามีหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ ดังนั้น จึงเป็นไปได้ยากที่จะแบ่งขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านั้นได้อย่างชัดเจนแน่นอนทุกกรณี ซึ่งบางครั้งอาจมีปัญหาว่าการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดเป็นไปอย่างถูกต้องและสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรืออาจมีปัญหาคารกกันหรือการทับซ้อนกันในเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นใหม่หรือระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวกับองค์กรที่มีอยู่เดิม ในปัญหานี้ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติกลไกในการวินิจฉัยชี้ขาดหรือแก้ไขปัญหาโดยเฉพาะบางเรื่องไว้แล้วโดยไม่ต้องเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย เช่น กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ให้มีการวินิจฉัยชี้ขาดโดยคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ตามมาตรา 248 แต่ก็ไม่ได้บัญญัติกลไกโดยเฉพาะไว้ในทุกเรื่อง จึงได้มีการบัญญัติมาตรา 266 ขึ้นเพื่อกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่นๆ ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งใน

การพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 266 ต้องตีความให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและหลักการดังกล่าวด้วย เพราะการตีความที่กว้างเกินไปย่อมขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง โดยเฉพาะกรณีการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของหน่วยงานใด โดยเฉพาะไม่ได้ใช้อำนาจทางรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ยังสามารถใช้อำนาจทางกฎหมายอื่นได้ แต่รัฐธรรมนูญไม่ได้ระบุลงไปว่าการตรวจสอบองค์กรตามรัฐธรรมนูญกรณีใดบ้างอยู่ภายในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ และกรณีใดบ้างที่อยู่ภายในอำนาจของศาลปกครอง อีกทั้งในประเด็นปัญหาดังกล่าวแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองสูงสุดก็ออกมาในลักษณะแตกต่างกัน โดยศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งอยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาลจึงอาจถูกดำเนินคดีในศาลปกครองได้ แต่ขณะเดียวกันศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มิใช่เป็นการใช้อำนาจบริหารหรือทางปกครอง และคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญ หมวด 6 ส่วนที่ 4 มิใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล การพิจารณาตรวจสอบการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่อยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง จากแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวนอกจากจะเป็นการตัดทอนเขตอำนาจในการพิจารณาคดีของศาลปกครองแล้ว ยังส่งผลให้ระบบการควบคุมตรวจสอบใช้อำนาจทางปกครองอยู่ภายใต้ระบบศาล 2 ระบบ ทั้งที่อำนาจในการพิจารณาดังกล่าวควรเป็นอำนาจของศาลปกครอง และยังเป็นเหตุให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นอิสระได้แย่งการตรวจสอบใช้อำนาจของศาลปกครอง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เข้าไปวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 266 จนเป็นเหตุให้เกิดข้อขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองขึ้นอีกกรณีหนึ่ง

4.1.2.1 ปัญหาในส่วนความหมายของ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ”

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีดังกล่าวได้แก่ องค์กรตามรัฐธรรมนูญนั่นเอง หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร จากบทบัญญัติดังกล่าวมีปัญหาที่ต้องพิจารณาในเบื้องต้นคือ องค์กรใดบ้างเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะมีสิทธิเสนอปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ เพราะถึงแม้รัฐธรรมนูญจะได้บัญญัติอ้างอิงถึงองค์กรต่างๆ ของรัฐไว้มากมาย แต่องค์กรต่างๆ เหล่านี้ก็ไม่ได้มีฐานะ

เป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ตามความหมายของมาตรา 266 ทุกองค์กร เนื่องจากการจัดตั้งและอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ดังกล่าวทั้งหมดไม่ได้ถูกกำหนดขึ้นโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ แต่หลายองค์กรถูกกำหนดขึ้นโดยกฎหมาย ดังจะเห็นได้จากที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวเป็นไป “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” เช่น ในกรณีอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดอำนาจหน้าที่บางประการ หรือในกรณีของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ แต่องค์กรดังกล่าวก็ไม่มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการจัดตั้งตลอดจนอำนาจหน้าที่นั้นเป็นไปตามกฎหมาย ในทางตรงกันข้าม องค์กรที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้โดยเฉพาะ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ย่อมเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้ต้องออกกฎหมายหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อขยายความในเรื่องอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้แล้วในรัฐธรรมนูญก็ตาม ซึ่งการพิจารณาว่าองค์กรใดมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญถือว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะจะส่งผลให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าว และถ้ามิได้เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญก็จะไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้นๆ เช่นกัน

จากแนวทางของศาลรัฐธรรมนูญที่ได้พิจารณาสาระสำคัญของความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น ศาลรัฐธรรมนูญยังขาดความชัดเจนในการวินิจฉัย เนื่องจาก เดิมศาลรัฐธรรมนูญใช้เฉพาะเกณฑ์การพิจารณาในทางรูปแบบเท่านั้น โดยศาลรัฐธรรมนูญวางหลักว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญหมายถึง องค์กรที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงไม่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2541) ซึ่งสามารถสรุปคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2541 ได้ดังนี้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2541 เรื่อง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยว่า กระทรวงมหาดไทยเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง องค์กรที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 201 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน” เห็นว่า ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้กำหนดตัวบุคคลและอำนาจหน้าที่ในการบริหารประเทศไว้ องค์กรฝ่ายบริหารคือ คณะรัฐมนตรี มีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือกระทรวงมหาดไทยเป็นเพียงส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร หากเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใดไม่ กระทรวงมหาดไทยจึงไม่อาจร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาโดยอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ได้ อาศัยเหตุดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่รับวินิจฉัยคำร้องของผู้ร้อง

สำหรับกรณีองค์การที่มีความเป็นอิสระที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยว่าเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ 3/2541 เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้วินิจฉัยเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับความเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ เพราะมีอำนาจหน้าที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย หรือในกรณีของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญก็ได้เคยวินิจฉัยถึงความเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญไว้ในคำวินิจฉัยที่ 63/2543 ซึ่งสรุปได้ว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 297 มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 จึงเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังได้พิจารณาความเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญจาก ลักษณะการใช้อำนาจด้วย โดยวินิจฉัยว่า วุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรีเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญเพราะเป็นองค์การที่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญมอบหมาย (คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 54/2542 ที่ 32/2543 และที่ 63/2543)

อนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล) เป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ เพราะพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 30 กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยมีเทศบาลเป็นส่วนหนึ่ง ดังนั้น เทศบาลและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดๆ ตามที่มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จึงเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามหมวด 9 ของรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2541 และที่ 10/2541) โดยรายละเอียดคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2541 ในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาความเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ สามารถสรุปได้ดังนี้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2541 เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 70 ได้บัญญัติ "... ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้ ... (2) เทศบาล ..." ดังนั้น เทศบาลจึงเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหมวด 9 ของรัฐธรรมนูญ เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลว่าจะมีวาระตามที่กำหนดในมาตรา 16 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 หรือจะมีวาระตามที่กำหนดในมาตรา 285 วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญ จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และโดยที่ปัญหาดังกล่าว ประธานรัฐสภาได้เสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา 266 ของรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้วเห็นควรรับไว้พิจารณา

จากคำวินิจฉัยดังกล่าวเท่ากับว่าองค์กรที่กำกับดูแลซึ่งมีสถานะสูงกว่า (กระทรวงมหาดไทย) ไม่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่องค์กรที่ถูกกำกับดูแล (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) กลับเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ทั้งที่องค์กรที่สถานะสูงกว่าน่าจะเป็นองค์กรที่มีความสำคัญในระดับองค์กรตามรัฐธรรมนูญมากกว่า แต่ต่อมาเมื่อ องค์กรการบริหารส่วนตำบล องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล เสนอเรื่องโดยอาศัยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 266 ศาลรัฐธรรมนูญกลับเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวไม่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ โดยกลับไปใช้เกณฑ์เดิมที่ว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะเสนอเรื่องตามมาตรา 266 ได้นั้น ต้องเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้น โดยรัฐธรรมนูญและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 58-62/2543) ซึ่งรายละเอียดของคำวินิจฉัยดังกล่าว สรุปได้ดังนี้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 58-62/2543 เรื่อง องค์กรการบริหารส่วนตำบล องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล เสนอเรื่องพร้อมความเห็นรวมห้าคำร้อง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้นั้น หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ และกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ

สำหรับองค์กรการบริหารส่วนตำบล องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา 283 บัญญัติให้ท้องถิ่นที่ปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ เห็นได้ว่า องค์กรบริหารส่วนตำบลจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์กรการบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 องค์กรบริหารส่วนจังหวัดจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 และเทศบาลจัดตั้งขึ้นโดย

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 องค์กรดังกล่าวจึงตั้งโดยพระราชบัญญัติ ไม่ได้จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา 284 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง ฯลฯ โดยการกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ ดังนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา 283 และมาตรา 284 จึงเป็นบทบัญญัติที่มุ่งกระจายอำนาจปกครองไปสู่ท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่อย่างไร ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านั้นไว้โดยตรง ทั้งองค์กรดังกล่าวอาจยุบเลิกหรือเปลี่ยนแปลงได้เสมอตามที่จะมีกฎหมายบัญญัติ เมื่อองค์กรบริหารส่วนตำบล องค์กรบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล มีชื่อองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ อีกทั้งมิได้มีบทบาทและอำนาจหน้าที่หลักตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่อาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ได้ ส่วนกรณีที่องค์กรบริหารส่วนตำบลและเทศบาลเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติองค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 เป็นกรณีที่จะต้องดำเนินการผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาหรือมาตรา 264 เป็นกรณีที่จะต้องดำเนินการผ่านศาล ซึ่งรัฐธรรมนูญไม่ได้ให้สิทธิผู้ร้องเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยตรงได้

คำวินิจฉัยดังกล่าวถือเป็นแนวบรรทัดฐานในการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญต่อมา และอาจกล่าวได้ว่าในปัจจุบันศาลรัฐธรรมนูญได้มีแนวทางในการพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยพิจารณาจากสาระสำคัญ 2 ประการ คือ ในแง่ของการก่อตั้งองค์กร องค์กรนั้นจะต้องได้รับการก่อตั้งโดยตรงจากรัฐธรรมนูญ ส่วนในแง่ของการบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ขององค์กร รัฐธรรมนูญจะต้องบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้นไว้โดยรัฐธรรมนูญเช่นกัน ซึ่งสามารถสรุปแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนี้

1) องค์กรที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ
ได้แก่⁵

⁵ อรรถพล พรหมสุวรรณ, “การควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยศาลปกครอง” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 88-89.

- คณะกรรมการการเลือกตั้ง (คำวินิจฉัยที่ 3/2541, 15/2541, 8/2542, 53/2542, 5/2543, 6/2543, 20/2543, 13/2544, 52/2547, 6/2549)
- สภาผู้แทนราษฎร (คำวินิจฉัยที่ 32/2543, 31/2548)
- วุฒิสภา (คำวินิจฉัยที่ 54/2542, 20/2543, 3-4/2545, 43/2546, 47/2547)
- คณะรัฐมนตรี (คำวินิจฉัยที่ 2/2541, 26/2543, 33/2543, 29/2548)
- คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คำวินิจฉัยที่ 63/2543, 18/2544, 2/2546, 33/2546, 52/2546, 36/2547, 44/2547, 63/2547)
- คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง (คำวินิจฉัยที่ 38/2545)
- ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (คำวินิจฉัยที่ 18-20/2546)
- คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยที่ 44/2546)
- รัฐสภา (คำวินิจฉัยที่ 31/2547)
- คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คำวินิจฉัยที่ 47/2547, 60/2548)
- ศาลปกครอง (คำวินิจฉัยที่ 52/2546)
- คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คำวินิจฉัยที่ 44/2547)
- กรรมการสิทธิมนุษยชน (คำวินิจฉัยที่ 31/2548)
- ศาลยุติธรรม (คำวินิจฉัยที่ 13/2543)

2) องค์การที่ไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ
ได้แก่

- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (คำวินิจฉัยที่ 2/2541)
- องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล (คำวินิจฉัยที่ 58-62/2543)
- กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (คำวินิจฉัยที่ 63/2547)
- คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (คำวินิจฉัยที่ 29/2548)

จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาความเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว สามารถแบ่งองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ 3 ลักษณะ คือ

- 1) องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์กรทางการเมือง ได้แก่

- รัฐสภา อำนาจหน้าที่ถือเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่หลักในการตรา กฎหมายหรือการออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้ กำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายในมาตรา 92 ว่า “ร่างพระราชบัญญัติหรือร่าง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา” นอกจากนี้ในการตรากฎหมายแล้ว รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้รัฐสภาที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม บริหารราชการแผ่นดินด้วย โดยกำหนดวิธีการต่างๆ ไว้ เช่น การตั้งกระทู้ถาม และการเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เป็นต้น อำนาจหน้าที่ของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญอีกประการหนึ่งคือ อำนาจในการให้ความเห็นชอบในเรื่องที่มีความสำคัญต่างๆ เช่น การประกาศสงคราม การทำหนังสือ สัญญาระหว่างประเทศ (มาตรา 224) และนอกจากนี้ ตามกฎหมายอื่นยังกำหนดให้รัฐสภาต้องให้ความ เห็นชอบในการแต่งตั้งบุคคลในตำแหน่งสำคัญบางตำแหน่งด้วย

- สภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้ กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายและให้ความเห็นชอบพระราชกำหนด การ ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน อันเป็นอำนาจนิติบัญญัติ

- วุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) นอกจากจะ กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในด้านนิติบัญญัติ และการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน หรือทำหน้าที่ รัฐสภาแล้ว ยังกำหนดบทบาทและอำนาจของวุฒิสภาเพิ่มขึ้นในหลายๆ กรณี ได้แก่ อำนาจให้ความ เห็นชอบในเรื่องสำคัญที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์แผ่นดิน เช่น การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้ง ผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน การรับทราบหรือให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ เป็นต้น อำนาจในการ พิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ ให้ความเห็นชอบบุคคลในองค์กรตรวจสอบ เช่น คณะกรรมการการ เลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น และอำนาจที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ อำนาจในการถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือข้าราชการระดับสูงออกจากตำแหน่ง

- คณะรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) นั้น อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี ได้แก่ กำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน และมอบหมาย นโยบายการบริหาร กำกับดูแลหน่วยงานต่างๆ ในความรับผิดชอบ การเสนอร่างกฎหมายแก่สภา ผู้แทนราษฎร และเป็นผู้สนองพระบรมราชโองการ

2) องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์กรตุลาการหรือศาล ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร

3) องค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่

- คณะกรรมการการเลือกตั้ง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง นั้นแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คืออำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ และอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ สำหรับอำนาจหน้าที่รัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 145 เช่น การควบคุมและดำเนินการจัดการเลือกตั้ง อำนาจในการออกประกาศ กำหนดทั้งหลายอันจำเป็น อำนาจในการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือ ข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ฯลฯ เป็นต้น ส่วน อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

- ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ได้แก่ อำนาจในการพิจารณาและสอบสวนหา ข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 197 และอำนาจในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อ ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อวินิจฉัยในกรณีที่เห็นว่า บทบัญญัติของกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือ การกระทำของบุคคลมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามที่บัญญัติในมาตรา 198

- คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ เช่นเดียวกับ คณะกรรมการการเลือกตั้ง กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 และอำนาจหน้าที่ตาม กฎหมาย สำหรับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ อำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน พร้อมทั้งทำความเข้าใจในกรณีต่างๆ ตามที่มาตรา 301 กำหนดไว้ อำนาจในการตรวจสอบความถูกต้อง และความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น ส่วนอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย นั้น มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่ 4 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธี พิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการ เสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของ รัฐมนตรี พ.ศ. 2543

- คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ต่างๆ เช่น อำนาจเกี่ยวกับการวาง นโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนด

หลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การกำหนดโทษปรับทางปกครอง ฯลฯ เป็นต้น

- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนนั้น ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 200 โดยมีอำนาจหน้าที่หลักในการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเรื่องสิทธิมนุษยชน การส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้และประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานราชการ องค์กรด้านสิทธิมนุษยชน การให้ความคุ้มครองและดำเนินการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน เป็นต้น

จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น จะพบว่าในระยะแรก การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญยังไม่มีคะแนน ซึ่งองค์กรตามรัฐธรรมนูญบางกลุ่ม เช่น องค์กรทางการเมือง และ องค์กรศาล ศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักอย่างชัดเจนแล้ว แต่องค์กรตามรัฐธรรมนูญประเภทอื่นศาลรัฐธรรมนูญยังไม่มีการวางแนวทางในการพิจารณาที่ชัดเจน แม้ต่อมาการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าวได้นำหลักเกณฑ์ทางทฤษฎีมาพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยมีการพิจารณาทั้งในทางรูปแบบการก่อตั้งองค์กรและเนื้อหาของที่มาแห่งอำนาจหน้าที่ก็ตาม แต่ก็ยังมีบางกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ทั้งที่องค์กรดังกล่าวไม่ได้มีลักษณะความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการสรรหาต่างๆ เช่น คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เพราะองค์กรดังกล่าวจัดตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติหน้าที่เฉพาะกิจ คือทำหน้าที่ในการสรรหาเป็นคราวๆ ไปเท่านั้น แม้จะก่อตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญและมีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ แต่เมื่อการก่อตั้งนั้นเป็นการสรรหาจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นเพียงชั่วคราว อีกทั้งการปฏิบัติหน้าที่ก็เป็นเพียงการทำหน้าที่เฉพาะในแต่ละคราวเท่านั้น ทำให้ขาดความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในทางเนื้อหา

เมื่อได้พิจารณาถึงความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้ว จะพบว่ากรณีขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะมีปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจนั้น เป็นองค์กรที่นอกจากจะมีอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดแล้ว ยังสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายได้ด้วย ซึ่งการใช้อำนาจตามกฎหมายนี้เองที่ถือเป็นการใช้อำนาจทางปกครองได้ องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะตามที่กล่าวมา ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทำให้โดยหลักการแล้วต้องถือว่า การใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครองย่อมถูกตรวจสอบได้โดยศาลปกครอง ซึ่งศาลปกครองเคยมีคำพิพากษาและคำสั่งเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจในทางปกครองขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น

(1) คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 84/2544 เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

ข้อเท็จจริงในคดีนี้สรุปได้ว่า นายโกวิท สุรัสวดี ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขตเลือกตั้งที่ 30 (บางกอกน้อย) ได้ฟ้องคดีคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ 30 กรุงเทพมหานครต่อศาลปกครองกลาง โดยขอให้ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาหรือคำสั่งว่า คำสั่งที่ 17/2543 ดังกล่าวมิชอบด้วยกฎหมาย และขอให้เพิกถอนคำสั่งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องรับผิดชอบร่วมกันกับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ 30 กรุงเทพมหานคร เนื่องจากไม่ได้ตรวจสอบให้รอบคอบจนมีผลให้มิมีตัวไม่พบการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ 30 กรุงเทพมหานคร ในการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544

ศาลปกครองกลางได้มีคำวินิจฉัยว่า กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นรายบุคคลในการออกกฎ คำสั่ง หรือมีมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ 30 กรุงเทพมหานคร เป็นรายบุคคล มิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ศาลปกครองกลางจึงไม่อาจรับคำฟ้องในส่วนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ 30 กรุงเทพมหานคร ทั้งหมดเป็นรายบุคคลได้ และแม้ว่าจะฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ 30 กรุงเทพมหานคร ในฐานะคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือในฐานะคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 และอาจตกเป็นผู้ถูกฟ้องคดีในศาลปกครองได้ก็ตาม แต่เนื่องจากกรณีตามคำฟ้องเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้แย้งคัดค้านการดำเนินการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ 30 กรุงเทพมหานคร และได้ร้องเรียนไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อขอไม่ให้นำรับรองผลการเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งที่ 30 กรุงเทพมหานคร โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งได้วินิจฉัยสั่งการไปแล้วว่า ไม่พบการกระทำความผิดและไม่ให้มีการนับคะแนนใหม่ จึงถือได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดไปตามมาตรา 145 วรรคหนึ่ง (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ที่ให้อำนาจไว้ อันเป็นอำนาจหน้าที่ที่มีสภาพเสร็จเด็ดขาด ศาลจึงไม่มีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาหรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นได้⁶

นายโกวิท สุรัสวดี ได้ยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งของศาลปกครองกลางต่อศาลปกครองสูงสุดว่า มีความประสงค์จะฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำ

⁶ คดีของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ 1609/2544 คดีหมายเลขแดงที่ 47/2544

เขตเลือกตั้งที่ร่วมกันออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการนับคะแนนซ้ำซ้อนกันจนเป็นเหตุให้นำจะเกิดการทุจริต ไม่ได้ประสงค์จะฟ้องในฐานะบุคคล และขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้ศาลปกครองกลางรับคำฟ้องไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ 84/2544 ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2544 ว่า การที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา 145 วรรคหนึ่ง (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มีสภาพเสร็จเด็ดขาด อันเป็นเหตุให้ศาลปกครองชั้นต้นไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เป็นอย่างอื่นได้ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดบัญญัติชัดเจนเช่นนั้น คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวเป็นการแปลกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการเพิ่มตัวบท ขัดกับหลักการแปลกฎหมาย เช่นที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยที่ 24/2543 ลงวันที่ 15 มิถุนายน 2543 ว่า “ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2543 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2543 ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาดังนี้

1) ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 271 วางหลักไว้ว่า “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น” และรัฐธรรมนูญ มาตรา 276 บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรืออยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน...” และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9 บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย...” ประกอบกับมาตรา 42 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ...ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง” เมื่อพิเคราะห์บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวแล้ว จึงเห็นได้ว่า คดีนี้อยู่ในอำนาจศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณาพิพากษาได้

2) คณะกรรมการการเลือกตั้งรวมทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งอาจถูกดำเนินคดีในศาลปกครองได้หรือไม่ นั้น ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ได้พิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 276 ที่ว่า หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่จะเป็นผู้กระทำหรือถูกดำเนินคดีในศาลปกครองได้ต้องเป็น

หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลนั้น เห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 3 ที่ว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า... (2) ...คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล” และเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทนั้นอย่างน้อยจะต้อง “อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล” เนื่องจาก คำว่า รัฐบาล มีความหมายกว้างกว่า คำว่า คณะรัฐมนตรี โดยหมายถึง “รัฐในฐานะที่เป็นตัวแทนประเทศชาติ” มิใช่ “คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวง” ฉะนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง จึงอาจถูกดำเนินคดีในศาลปกครองได้

(2) คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 607 - 608/2549 เรื่อง ขอให้เพิกถอนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 เมษายน 2549

ข้อเท็จจริงในคดีเรื่องนี้ คือ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2549 โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายและมีลักษณะเป็นการใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้จัดหาเลือกตั้ง โดยให้ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งหันหน้าไปทางผนัง หรือฉากกั้นที่เลือกตั้งและหันหลังให้เจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้ง อันมีลักษณะที่ทำให้บุคคลอื่นมองเห็น หรือคาดหมายได้ว่าผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งลงคะแนนหมายเลขใด ทำให้การใช้สิทธิเลือกตั้งของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งไม่เป็นการลับ ซึ่งขัดต่อมาตรา 104 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ให้จัดหา โดยให้ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งหันหน้าไปทางผนัง หรือฉากกั้นที่เลือกตั้ง และเพิกถอนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 2 เมษายน 2549

ศาลปกครองกลางพิพากษาว่า มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 บัญญัติให้ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่ง ในเรื่องที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการอื่นใด แม้ในเชิงโครงสร้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (คณะกรรมการการเลือกตั้ง) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง) จะมีเจ้าหน้าที่และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล แต่เมื่อพิจารณาลักษณะของการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงที่ 3 โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในการควบคุมและดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาและการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเป็น

หน่วยงานทางธุรการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของ พนักงานและลูกจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และรับผิดชอบในการปฏิบัติงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ขึ้นตรงต่อ ประธานกรรมการการเลือกตั้งในเรื่องดังกล่าวแล้ว เห็นได้ว่า มีอยู่สามลักษณะ ได้แก่ การออกกฎ การ บังคับใช้กฎหมาย และกฎโดยการออกคำสั่ง มีมติ หรือกระทำการอื่นใดนอกจากการออกคำสั่งและมีมติ และการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหา หรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ถึงแม้ว่าศาล รัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยที่ 52/2546 ว่า การใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในการ สืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหา หรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่า ด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นอำนาจตามมาตรา 145 (3) ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยถือเป็นยุค แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงที่ 3 ใช้อำนาจออกกฎและบังคับ ใช้กฎหมายและกฎโดยการออกคำสั่ง มีมติ หรือกระทำการอื่นใดนอกจากการออกคำสั่งและมีมตินั้น หากมี ลักษณะเป็นการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาไม่ อำนาจออกกฎและบังคับ ใช้กฎหมายและกฎของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงที่ 3 นั้น อาจมีแหล่งที่มาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยตรง เช่น อำนาจออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา หรือจากพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 เช่น อำนาจออกข้อกำหนดเป็นแนวทางการ ปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งก็ได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงที่ 3 ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 ออกกฎและบังคับใช้กฎหมายและกฎ ย่อมเป็นการใช้อำนาจทางปกครองทำนองเดียวกันกับการที่ คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือใน กำกับดูแลของรัฐบาลใช้อำนาจออกกฎและบังคับใช้กฎหมายและกฎในการดำเนินกิจการทางปกครอง ตามที่กฎหมายต่างๆ กำหนด เมื่อคำนึงถึงลักษณะของการใช้อำนาจแล้ว จึงต้องถือว่าการใช้อำนาจตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ออกกฎและบังคับใช้ กฎหมายและกฎ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงที่ 3 เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานทางปกครองตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 และคดีพิพาทเกี่ยวกับการ ใช้อำนาจดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงที่ 3 เป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาล ปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

เมื่อคดีทั้งสองสำนวนนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองสืบทอดกันต่างก็ฟ้องว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีมติกำหนดให้ดำเนินการปรับแผนผังที่เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 2 เมษายน 2549 โดยจัด กุหาเลือกตั้งจากเดิมที่ให้ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งหันหลังให้ผนังหรือจากกันที่เลือกตั้งมาเป็นให้ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งหันหน้าไปทางผนังหรือจากกันที่เลือกตั้งซึ่งมีลักษณะเป็นการออกข้อกำหนดที่เป็นแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งตามมาตรา 10 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 มิใช่เป็นการออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาโดยตรงตามมาตรา 145(1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ดำเนินการให้เป็นไปตามมติดังกล่าวใน ทุกหน่วยเลือกตั้งเป็นเหตุให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 2 เมษายน 2549 อันเป็นผลมา จากการกระทำดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงที่ 3 ขัดต่อมาตรา 104 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย ซึ่งกำหนดว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ใช้วิธีการออกเสียงลงคะแนน โดยตรงและลับ คดีนี้จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ใช้อำนาจในการสืบสวนสอบสวน และวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นอำนาจตามมาตรา 145 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย แต่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ใช้อำนาจทางปกครองออกกฎ และผู้ถูก ฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 บังคับใช้กฎโดยมิชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจ พิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยแท้ ดังนั้น คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณา พิพากษาได้

(3) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 196/2549 เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งให้ระงับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในจังหวัดชุมพร จังหวัดตรัง จังหวัด นครศรีธรรมราช จังหวัดปัตตานี จังหวัดพังงา จังหวัดพัทลุง จังหวัดภูเก็ต จังหวัดสงขลา และ จังหวัดสุ ราษฎร์ธานี รวม 9 จังหวัด 14 เขตเลือกตั้ง ในวันที่ 29 เมษายน 2549

ข้อเท็จจริงในคดีนี้สรุปได้ว่า ศาลปกครองกลางได้มีคำสั่งที่ 617/2549 ระหว่าง นายโพธิพงษ์ บรรลือวงศ์ ผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการการเลือกตั้ง และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดี และคำสั่งที่ 620/2549 ระหว่าง นายแพทย์ประมวล วิรุฒมเสน กับพวกรวมสิบคน ผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดี ให้ระงับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในจังหวัดชุมพร จังหวัด

ตรัง จังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดปัตตานี จังหวัดพังงา จังหวัดพัทลุง จังหวัดภูเก็ต จังหวัดสงขลา และ จังหวัดสุราษฎร์ธานี รวม 9 จังหวัด 14 เขตเลือกตั้ง ในวันที่ 29 เมษายน 2549 ตามประกาศคณะกรรมการ การเลือกตั้ง เรื่อง ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ ลงวันที่ 24 เมษายน 2549 และประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จังหวัดนครศรีธรรมราช เขตเลือกตั้งที่ 2 ใหม่ ลงวันที่ 26 เมษายน 2549 ไว้เป็นการ ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่น* ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์ คำสั่งให้ระงับการเลือกตั้งดังกล่าวนั้น

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การที่ศาลปกครองกลางมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้ พิจารณาและมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาให้ ระงับการเลือกตั้งฯ ไว้ก่อน คดีจึงอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น คำสั่งของศาลปกครอง ชั้นต้นที่รับคำฟ้องไว้พิจารณาจึงเป็นคำสั่งระหว่างพิจารณา ซึ่งข้อ 100 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 กำหนดว่า คำสั่ง ระหว่างพิจารณาที่ระเบียบนี้มีได้กำหนดให้อุทธรณ์ระหว่างการพิจารณาได้ ให้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว พร้อมกับการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาดจากศาล ดังนั้น ประเด็นอุทธรณ์ของผู้ ถูกฟ้องคดีที่กล่าวอ้างว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มิใช่ หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล และการจัดหาเลือกตั้ง มิใช่การใช้อำนาจทางปกครอง ซึ่งเป็นประเด็นเรื่องอำนาจศาลจึงเป็นประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามมีสิทธิ ได้แย้งในชั้นการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น และมีสิทธิอุทธรณ์พร้อมกับการอุทธรณ์คำพิพากษา หรือคำสั่งที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาดจากศาล เมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา คำสั่ง

* คำสั่งศาลปกครองกลางที่ 617.620/2549 ลงวันที่ 28 เมษายน 2549 ผู้ฟ้องขอให้ศาลระงับการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 29 มีนาคม 2549 ไว้ก่อน ศาลได้วินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีประกาศให้มีการ เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ รวม 9 จังหวัด 14 เขตเลือกตั้ง โดยให้มีการลงคะแนนเลือกตั้งใน วันที่ 29 เมษายน 2549 ซึ่งหากให้มีการเลือกตั้งตามประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวและต่อมาศาลเห็นว่าการ เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 เมษายน 2549 เป็นการเลือกตั้งที่มีชอบด้วยกฎหมายก็จะมี ผลกระทบถึงการเลือกตั้งตามประกาศดังกล่าวซึ่งเป็นการเลือกตั้งที่สืบเนื่องมาจากการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 เมษายน 2549 ด้วย อันจะทำให้เกิดความเสียหายแก่งบประมาณแผ่นดิน ผู้สมัครรับเลือกตั้งประชาชนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งและประเทศชาติ โดยส่วนรวม ดังนั้น จึงมีเหตุจำเป็นเพียงพอและสมควรที่จะกำหนดมาตรการเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนพิพากษา จึงมี คำสั่งให้ระงับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งตามประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งรวม 9 จังหวัด 14 เขตเลือกตั้ง

รับคำฟ้องดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งระหว่างพิจารณาและต้องห้ามมิให้อุทธรณ์ตามบทบัญญัติข้อ 100 วรรคสอง แห่งระเบียบดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่รับวินิจฉัยอุทธรณ์ในประเด็นนี้

สำหรับประเด็นอุทธรณ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าการจัดคุหาเลือกตั้งฯ ชอบด้วยกฎหมายแล้วนั้น เห็นว่า เป็นประเด็นอันเป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้และเป็นประเด็นแห่งคดีที่ศาลปกครองชั้นต้นจะต้องวินิจฉัยต่อไป

ส่วนกรณีที่ศาลปกครองกลางมีคำสั่งให้ระงับการเลือกตั้งฯ นั้น เห็นว่า การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ใหม่ ลงวันที่ 24 เมษายน 2549 และลงวันที่ 26 เมษายน 2549 ซึ่งหากมีการเลือกตั้งตามประกาศทั้งสองฉบับดังกล่าว และต่อมาศาลเห็นว่าการเลือกตั้งที่สืบเนื่องจากการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 เมษายน 2549 เป็นการเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะมีผลกระทบถึงการเลือกตั้งตามประกาศดังกล่าว อันจะทำให้เกิดความเสียหายแก่งบประมาณของแผ่นดินและบุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง จึงมีเหตุผลเพียงพอที่ศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำสั่งให้ระงับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในวันที่ 29 เมษายน 2549 ไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่น และมีได้ทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคต่อการบริหารงานของรัฐ แต่กลับเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและเป็นการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนที่จะมาใช้สิทธิเลือกตั้งครั้งต่อ ๆ ไป ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยให้ระงับการเลือกตั้งดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่นนั้นชอบแล้ว จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

การที่ศาลปกครองใช้อำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจในทางปกครองของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ถือเป็นการใช้อำนาจหน้าที่อยู่ภายในเขตอำนาจของศาลปกครองตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว แต่จากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้อาศัยอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 มาพิจารณาตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดและแสดงตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในหัวข้อถัดไป

4.1.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับลักษณะของเรื่องที่ถือเป็น “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่” ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ

ในการเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 266 นั้น นอกจากศาล

รัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรที่จะเสนอเรื่องหรือองค์กรที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่แล้ว ยังต้องพิจารณาลักษณะของปัญหาที่นำเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยด้วย เนื่องจากการเสนอเรื่องตามบทบัญญัติดังกล่าวต้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น

ความหมายของ “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่” ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญนั้น ในระยะแรกศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้มีแนวทางในการพิจารณาความหมายของ “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่” ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญที่ชัดเจนนัก แต่ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญกลับวางแนวคำวินิจฉัยว่า ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ อาจมีได้ 2 ลักษณะ คือ

(1) องค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือไม่ เพียงใด

(2) เป็นลักษณะของการที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป มีปัญหาโต้แย้งกันว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรหนึ่งได้ใช้อำนาจล่วงล้ำ หรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่ง

ดังจะเห็นได้จาก

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 54/2542 เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีปัญหาการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ประธานรัฐสภาได้มีคำร้องลงวันที่ 8 ธันวาคม 2542 ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีปัญหาการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ในกรณีเรื่องนี้ประธานรัฐสภาเห็นว่า ปัญหาเกี่ยวกับการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว เป็นปัญหาข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กร ตามรัฐธรรมนูญกับนายกรัฐมนตรี อันอาจเป็นผลให้การจัดตั้งศาลปกครองเป็นไปด้วยความล่าช้า และไม่ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นการยุติปัญหาข้อโต้แย้งโดยเร็ว อันจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชนที่จะได้รับจากการปฏิบัติหน้าที่ของศาลปกครองซึ่งจะมีการจัดตั้งขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ประธานรัฐสภาจำเป็นต้องใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยตามคำร้องขอของนายกรัฐมนตรี

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า วุฒิสภาเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญได้จัดตั้งขึ้นและมอบหมายให้ใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญหลายประการ เช่น การพิจารณากลับกรอกร่างพระราชบัญญัติ การพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กร ต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ การถอดถอนบุคคลสำคัญออกจากตำแหน่ง เป็นต้น และเมื่อรัฐธรรมนูญ

มาตรา 277 วรรคสอง ได้มอบหมายให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องให้ความเห็นชอบ หรือไม่ให้ความเห็นชอบต่อบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด การใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภานี้ กรณีดังกล่าวย่อมถือว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นองค์กรที่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญได้มอบหมาย ส่วนจะเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น พิจารณาแล้วรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 บัญญัติขึ้นเพื่อวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในเรื่องต่าง ๆ ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว ดังนั้น ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ จึงอาจเป็นลักษณะของการมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรใดขององค์กรหนึ่งมีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือไม่ เพียงใด หรือเป็นลักษณะของการที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปมีปัญหาโต้แย้งกันว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่ง สำหรับการที่วุฒิสภาได้มีมติไม่รับรายชื่อผู้ที่ได้รับการคัดเลือกเป็น ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดไว้ให้ความเห็นชอบ หรือไม่ให้ความเห็นชอบ และนายกรัฐมนตรียังขอสงสัยในการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของวุฒิสภา กรณีจึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้ว การที่นายกรัฐมนตรียังขอให้ประธานรัฐสภาซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กำหนดไว้ให้เป็นผู้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ และประธานรัฐสภาเห็นว่า เป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ได้

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 หรือไม่

พิจารณาแล้วคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ร้องเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ไว้ การที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการได้สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือ

กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 วรรคหนึ่ง (3) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 19 (3) เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ไต่สวนและวินิจฉัยแล้วว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการและฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ก.พ. ซึ่งพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหา แก้อานความผิดจากที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีมติเป็นฐานความผิดทางวินัยไม่ร้ายแรง จากนั้นคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้ผู้ถูกกล่าวหากลับเข้ารับราชการตามมติของ ก.พ. ส่งผลให้การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ไม่สามารถบังคับได้ การดำเนินการของ ก.พ. และคณะรัฐมนตรีจึงขัดแย้งต่ออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นอันยุติหรือไม่นั้น เป็นการขอให้วินิจฉัยว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจกระทำการในเรื่องใด เรื่องหนึ่งหรือไม่เพียงใด ถือได้ว่ากรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้ว

ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก จำนวน 9 คน คือ นายจิระ บุญพจนสุนทร พลโท จุล อติเรก นายมงคล สระฐาน นายสุจิต บุญบงการ นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอมร รักษาสัตย์ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง เห็นว่า กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เกิดขึ้นแล้ว เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ได้ ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย จำนวน 5 คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจุมพล ณ สงขลา นายปรีชา เฉลิมวิชัย นายผัน จันทรปาน และนายศักดิ์ เตชาชาญ เห็นว่า กรณีตามคำร้อง ไม่ใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นกรณีที่เกิดจากความเข้าใจที่แตกต่างกันเกี่ยวกับความหมายของบทบัญญัติมาตรา 96 ซึ่งขาดความชัดเจนในขอบเขตของสิทธิอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษทางวินัย และขอบเขตอำนาจขององค์กรที่รับอุทธรณ์ซึ่งเป็นกรณีที่รัฐสภาและรัฐบาลจะต้องแก้ไขกฎหมายมาตรานี้ให้มีความชัดเจน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงไม่อาจเสนอคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ได้

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2543 เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณี คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

ศาลรัฐธรรมนูญมีความเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญจัดตั้งขึ้นและมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญหลายประการ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยคำว่า เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 109(11) ซึ่งเป็นลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งของบุคคลที่จะใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541 มาตรา 87 บัญญัติไว้ โดยมีสาเหตุของการวินิจฉัยจากการที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหลายจังหวัดหาหรือมา จึงเป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 144 วรรคหนึ่ง ในฐานะเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และ มาตรา 145(3) วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นในการดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยความหมายของคำว่า เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 109(11) และมีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาบางคนโต้แย้งการวินิจฉัยความหมายคำว่า เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจวินิจฉัยความหมายคำดังกล่าว ซึ่งเป็นถ้อยคำในรัฐธรรมนูญ จึงเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้ว และรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 บัญญัติให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ ได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ได้

ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยต่อมาว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541 ย่อมมีอำนาจวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่เมื่อพระราชบัญญัตินั้นบัญญัติใน มาตรา 87 ว่า บุคคลซึ่งจะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยคำว่า เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 109 (11) อันเป็นลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งของบุคคลที่จะใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา 126(4) จึงเป็นการวินิจฉัยถ้อยคำในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งย่อมมีอำนาจวินิจฉัยได้ แต่เมื่อการวินิจฉัยนั้นเกิดเป็นปัญหาโต้แย้ง และประธานรัฐสภาส่งเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266

ศาลรัฐธรรมนูญก็มีอำนาจวินิจฉัยคำว่า เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 109 (11) ซึ่งจะเป็น เด็ดขาดและมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 268

ส่วนในประเด็นที่ว่า การที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งรับสมัคร ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา และประกาศการรับสมัครโดยเปิดเผยแล้ว ต่อมาคณะกรรมการการ เลือกตั้งวินิจฉัย คำว่า เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ เป็นเหตุให้มีการแจ้งผลการไม่รับสมัครภายหลัง ถือว่าเป็นการ กระทำที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นการขอให้วินิจฉัยการกระทำของ คณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังได้วินิจฉัยวางหลักเพิ่มเติมเกี่ยวกับการพิจารณา ปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญว่า แม้จะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญก็เชื่อว่าจะเสนอเรื่อง เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ กรณีที่จะเสนอได้ต้อง เป็นกรณีที่มีปัญหาเกิดขึ้นกับองค์กรของตนเท่านั้น (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 7/2541)

กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่ถือว่าเป็นปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตาม รัฐธรรมนูญ ได้แก่ กรณีดังต่อไปนี้

(1) กรณีที่ไม่ปรากฏว่าได้มีปัญหาเกิดขึ้น

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 6/2542 เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นการหาหรือ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 144 วรรคหนึ่ง มาตรา 145 วรรคหนึ่ง (2) และ (6) และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการ เลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 10 (3) และมาตรา 15 ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นการขอให้ อธิบายความหมายบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีปัญหาเกิดขึ้นแล้ว จึงไม่ เป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ที่จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ได้

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 19/2546 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการ พิจารณาว่าคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197(1) และ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 กรณีการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ร้องซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจ ตามมาตรา 197 (1) ยังไม่ได้ใช้อำนาจของตนวินิจฉัยหรือตีความว่า “คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ” เป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญมาตรา 197 (1) หรือไม่ แม้ตามคำร้อง ผู้ร้องได้แสดงความเห็นไว้แล้วว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ได้เป็นบุคคลตามมาตรา 197 ก็เป็นแต่เพียงความคิดเห็นของผู้ร้อง ผู้ร้องจึงยังไม่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ร้องวินิจฉัยให้มีผลเป็นคำวินิจฉัย ดังนั้น ปัญหาการใช้ อำนาจหน้าที่ของผู้ร้องจึงยังไม่เกิดขึ้นจริงและย่อมไม่อาจมีการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง อันจะนำไปสู่การเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ของผู้ร้อง แม้ผู้ร้องจะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและใช้สิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 266 แต่เมื่อยังไม่เกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องเกิดขึ้นจริง จึงมีลักษณะเป็นการหารือ การเสนอคำร้องดังกล่าวจึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266

(2) กรณีเป็นความเห็นแตกต่างภายในองค์กร

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 8/2542 เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดการบังคับใช้ บทบัญญัติมาตรา 315 ของรัฐธรรมนูญว่า บทเฉพาะกาลดังกล่าวทำให้มีความเห็นที่แตกต่างกันของ คณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ตามมาตรา 266

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามคำร้องของคณะกรรมการ การเลือกตั้งดังกล่าว เป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับ รัฐธรรมนูญ มาตรา 315 ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นที่แตกต่างกัน จึงไม่เข้าปัญหาเกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา 266

อนึ่ง แต่เดิมในกรณีมีปัญหาความเห็นแตกต่างในองค์กร ซึ่งถือเป็นปัญหาภายใน ขององค์กรนั้น ศาลรัฐธรรมนูญเคยรับวินิจฉัยในกรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นแตกต่างกัน เป็นสองฝ่ายว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจะกำหนดการเสียดสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งได้หรือไม่ (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 15/2541)

(3) กรณีเป็นเรื่องที่องค์กรนั้นดำเนินการเองได้อยู่แล้ว

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 63/2543 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้วินิจฉัยอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ ฯ และการกระทำของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

การที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจพิจารณาว่า ร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยฯ ร่างพระราชบัญญัติเงินตราฯ และร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวฯ รวมทั้งการกระทำของ นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นการขอให้พิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการใดส่วนข้อเท็จจริงตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 305 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอยู่แล้ว และยังไม่เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือองค์กรอื่น จึงไม่ใช่กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตาม มาตรา 266 ได้

จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น เห็นได้ว่า แนวทางในการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้มีความชัดเจนนัก แต่ในระยะหลังศาลรัฐธรรมนูญได้อาศัยคำวินิจฉัยที่ 54/2542 เป็นแนวบรรทัดฐาน นอกจากนี้ก็จะมีคำวินิจฉัยอื่นๆ ที่วางแนวทางในการพิจารณาเพิ่มเติม ซึ่งสามารถสรุปแนวทางในการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้ว่า ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) นั้น อาจเป็นกรณีที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนว่ามีอำนาจกระทำการเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือไม่ เพียงใด หรือเป็นปัญหาเกี่ยวกับกรณีมีปัญหาความขัดแย้งเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างสององค์กรขึ้นไป

อนึ่ง นอกจากศาลรัฐธรรมนูญจะใช้อำนาจตามมาตรา 266 ในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญยังอาศัยช่องทางตรวจสอบ

ตามบทบัญญัติดังกล่าวในการพิจารณาตรวจสอบการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามที่มีผู้เสนอเรื่องมาอีกด้วย ปราบกฏตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

(1) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 13/2544 เรื่อง ประธานรัฐสภาเสนอคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ 81/2544 ลงวันที่ 13 มีนาคม 2544 ขอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541 มาตรา 96 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

ในปัญหาที่ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541 มาตรา 96 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นประเด็นเดียวกันกับประเด็นตามคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยแล้ว ตามคำวินิจฉัยที่ 12/2544 ลงวันที่ 29 มีนาคม 2544 ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่วินิจฉัยประเด็นนี้อีก เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา 268 บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ซึ่งเท่ากับว่าศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าสมาชิกวุฒิสภาอาจสิ้นสุดสมาชิกภาพได้เพราะเหตุอื่นนอกเหนือจากที่บัญญัติใน มาตรา 133(1) ถึง (10) ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541 มาตรา 96 บัญญัติว่า เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ และให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกสภาผู้ถูกคัดค้านนั้นต้องสิ้นสุดลง จึงบัญญัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 และมาตรา 147 ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

ส่วนกรณีของการควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภานั้นรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้อำนาจหน้าที่แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งไว้หลายประการ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งชอบที่จะใช้อำนาจหน้าที่เพื่อให้การเลือกตั้งสามารถบรรลุเป้าหมายแห่งความสุจริตและเที่ยงธรรมตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ได้ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 วรรคหนึ่ง (4) และ มาตรา 147 ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ ทั้งในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ตาม มาตรา 95 และในการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ตาม มาตรา 85/9 และ มาตรา 90 แล้ว ดังนั้น คำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ 81/2544 ลงวันที่ 13 มีนาคม 2544 จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยโดยเสียงเอกฉันท์ 10 เสียง ว่า (1) การที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีคำสั่งที่ 81/2544 ลงวันที่ 13 มีนาคม 2544 สั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ ซึ่งเป็นผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาผู้ถูกคัดค้านการเลือกตั้งสิ้นสุดลงนั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว และ (2) การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งที่ 81/2544 ลงวันที่ 13 มีนาคม 2544 สั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ โดยเหตุที่มีผู้ร้องคัดค้านการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา 94 เนื่องจากมีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ ทำให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม โดยมีได้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา 85/9 นั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว

(2) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 52/2546 เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย มาตรา 266 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญมาตรา 145 วรรคหนึ่ง (3)

ข้อเท็จจริงในคดีนี้สรุปได้ว่า นายโกวิท สุรัสวดี ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขตเลือกตั้งที่ 30 (บางกอกน้อย) ได้ฟ้องคดีคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ 30 กรุงเทพมหานคร ต่อศาลปกครองกลางโดยกล่าวหาว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ 30 กรุงเทพมหานคร มีพฤติการณ์ต่อเจตนาที่จะทำให้เกิดการทุจริตเกี่ยวกับการเลือกตั้ง โดยในฐานะเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่จัดทำคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ 30 กรุงเทพมหานคร ที่ 17/2543 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขตเลือกตั้งที่ 30 ซ้ำซ้อนกันถึง 3 ฉบับ โดยมีชอบด้วยกฎหมายมีข้อความอันเป็นเท็จและโดยทุจริต ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี จึงขอให้ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาหรือคำสั่งว่าคำสั่งที่ 17/2543 ดังกล่าวมิชอบด้วยกฎหมาย และขอให้เพิกถอนคำสั่ง

ศาลปกครองกลางได้มีคำวินิจฉัยว่า กรณีตามคำฟ้องเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งคัดค้านการดำเนินการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ 30 กรุงเทพมหานคร และได้ร้องเรียนไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อขอไม่รับรองผลการเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งที่ 30 กรุงเทพมหานคร โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งได้วินิจฉัยสั่งการไปแล้วว่า ไม่พบการกระทำความผิดและไม่ให้มีการนับคะแนนใหม่ จึงถือได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดไปตามมาตรา 145 วรรคหนึ่ง (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.

2540) ที่ให้อำนาจไว้ อันเป็นอำนาจหน้าที่ที่มีสภาพเสร็จเด็ดขาด ศาลจึงไม่มีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาหรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นได้⁷

นายโกวิท สุรัสวดี ได้ยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งของศาลปกครองกลางต่อศาลปกครองสูงสุดว่า มีความประสงค์จะฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ร่วมกันออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการนับคะแนนซ้ำซ้อนกันจนเป็นเหตุให้น่าจะเกิดการทุจริต ไม่ได้ประสงค์จะฟ้องในฐานะบุคคล และขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้ศาลปกครองกลางรับคำฟ้องไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่⁸ พิจารณาแล้ววินิจฉัยว่า เมื่อพิเคราะห์บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 271 และมาตรา 276 ประกอบกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9 และมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แล้ว จะเห็นได้ว่า คดีนี้อยู่ในอำนาจศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณาพิพากษาได้ นอกจากนี้ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ยังวินิจฉัยต่อไปอีกว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 3 ที่ว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า... (2) ...คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล” และเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทนั้นอย่างน้อยจะต้อง “อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล” เนื่องจาก คำว่า รัฐบาล มีความหมายกว้างกว่า คำว่า คณะรัฐมนตรี โดยหมายถึง “รัฐในฐานะที่เป็นตัวแทนประเทศชาติ” มิใช่ “คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวง” ฉะนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง จึงอาจถูกดำเนินคดีในศาลปกครองได้

คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาแล้วไม่เห็นฟ้องด้วยกับการที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัย จึงยื่นคำร้อง ลงวันที่ 26 มิถุนายน 2545 ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 84/2544 ลงวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ.2544 ได้มีคำวินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ซึ่งได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งอาจถูกฟ้องดำเนินคดีในศาลปกครองได้โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 271 และมาตรา 276 ประกอบพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 3 มาตรา 9 มาตรา 42

⁷ คดีของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขคำที่ 1609/2544 คดีหมายเลขแดงที่ 47/2544

⁸ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 84/2544

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลปกครองเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 136 และมาตรา 276 ตามลำดับ บัญญัติให้มีขึ้น และบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลปกครองจึงมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ปัญหาต่อมาว่า เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วหรือไม่ นั้น เห็นว่า ตามคำร้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ได้มีการใช้อำนาจหน้าที่ไปแล้ว ต่อมาได้มีการโต้แย้งว่า การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว คณะกรรมการการเลือกตั้งจะถูกฟ้องต่อศาลปกครองได้หรือไม่ จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลปกครอง คำว่า ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานแล้ว ตามคำวินิจฉัยที่ 54/2542 วันที่ 28 ธันวาคม 2542 ว่า ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญอาจเป็นลักษณะของการมีปัญหากับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือไม่ เพียงใด หรือเป็นลักษณะของการที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปมีปัญหาโต้แย้งกันว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรหนึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่ง กรณีตามคำร้องมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ที่พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแล้ว มีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่นั้นเกิดขึ้น จึงเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 266 และไม่ใช่อำนาจที่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 248 บัญญัติไว้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ได้

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยต่อไปว่า การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา 144 วรรคสอง เป็นลักษณะการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญอันมีผลให้การชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 วรรคหนึ่ง (3) ถือเป็นยุติ มิใช่เป็นการใช้อำนาจทางบริหารหรือทางปกครองตามที่กล่าวอ้างแต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเอกฉันท์ จึงวินิจฉัยว่าการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการสืบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้

ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา 144 วรรคสอง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 วรรคหนึ่ง (3) ถือเป็นยุติ

จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง มีประเด็นที่ต้องพิจารณาคือ การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญกับศาลปกครองในส่วนที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่โต้แย้งเขตอำนาจของศาลปกครอง โดยเห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลปกครองต่างเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามความหมายของมาตรา 266 เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้พิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา 266 ได้ นั้น เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญไม่ควรตีความบทบัญญัติตามมาตรา 266 กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยในกรณีดังกล่าว ให้รวมถึงองค์กรศาลด้วย เพราะในกรณีของการชี้ขาดอำนาจหน้าที่ของศาลมีบทเฉพาะในมาตรา 248 ที่ให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยอยู่แล้ว เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัย เนื่องจากโดยหลักแล้วแต่ละองค์กรย่อมมีอำนาจในการวินิจฉัยเขตอำนาจของตนเอง และโดยลักษณะของความเป็นองค์กรตุลาการคำวินิจฉัยย่อมเป็นที่สุด โดยไม่อาจถูกตรวจสอบแก้ไขโดยองค์กรใดได้อีก ซึ่งการที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 266 เข้าไปตรวจสอบศาลอื่นอาจเกิดปัญหาว่าเป็นการใช้อำนาจทับซ้อนกับอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลตามมาตรา 248 ได้ หากมีการวินิจฉัยดังกล่าวจะทำให้ศาลรัฐธรรมนูญกลายเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเพิ่มขึ้นนอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดจนไม่มีขอบเขตใดเลย และจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอาจมีผลให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นนอกจากคณะกรรมการการเลือกตั้งโต้แย้งปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับศาลปกครองอีกได้ โดยอ้างว่าองค์กรของตนมิได้อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาลจึงไม่ใช่หน่วยงานทางปกครองที่ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบได้

ในส่วนของคำวินิจฉัยศาลปกครอง เดิมศาลปกครองกลางได้วินิจฉัยว่า การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งถือเป็นยุติตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญกรณีไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาและมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา แต่ต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ของศาลปกครองสูงสุด ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 84/2544 ซึ่งมีประเด็นสำคัญในการพิจารณาว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตอยู่ในเขต

อำนาจของศาลปกครองหรือไม่ โดยศาลได้วินิจฉัยในประเด็นนี้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนัยของมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 และเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทนั้นอย่างน้อย ต้องอยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล เนื่องจากคำว่า “รัฐบาล” มีความหมายกว้างกว่าคำว่า “คณะรัฐมนตรี” นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดยังมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 88/2549* โดยวินิจฉัยว่า แม้การใช้ อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญมาตรา 145 วรรคหนึ่ง (3) ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มี คำวินิจฉัยว่า การใช้อำนาจดังกล่าวเป็นที่ยุติไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองก็ตาม แต่การใช้อำนาจของ คณะกรรมการการเลือกตั้งในทางปกครอง เช่น การออกกฎ ออกคำสั่งทางปกครองหรือการกระทำอื่น ใดย่อมอยู่ภายใต้การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครอง ซึ่งถือได้ว่าเป็นคำวินิจฉัยที่เปิด ช่องให้ศาลเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งมากขึ้น ทั้งนี้ การจะพิจารณาว่า คดีในเรื่องใดเรื่องหนึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองหรือไม่ มีเกณฑ์ในการพิจารณาหลายประการ คือ เกณฑ์ในทางรูปแบบหรือเกณฑ์ในเรื่ององค์กรซึ่งพิจารณาจากมาตรา 276 ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ประกอบกับมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 และเกณฑ์ในทางเนื้อหาหรือเกณฑ์ในเรื่องกระทำซึ่งพิจารณาตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 โดยเกณฑ์ในเรื่อง ความสัมพันธ์เป็นเพียงหลักเกณฑ์ที่สะท้อนในเรื่ององค์กรเท่านั้น ยังไม่ได้หมายความว่าถึงแม้จะเป็น องค์กรที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาลแล้ว การกระทำอันหนึ่งอันใดขององค์กรดังกล่าวจะ อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองหรือไม่เสมอไป แต่ยังคงพิจารณาจากการกระทำขององค์กรนั้นเป็น

* คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.88/2549 วันที่ 27 เมษายน 2549 ผู้ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนระเบียบ คณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ.2541 ข้อ 12(13) ที่กำหนดลักษณะต้องห้ามมิให้ผู้ฟ้องได้รับการเสนอชื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำ จังหวัด ศาลได้วินิจฉัยว่า “...การใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดี(คณะกรรมการการเลือกตั้ง)อาจแบ่งได้ 2 ลักษณะกล่าวคือ (1) การใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ (2)การใช้อำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติซึ่ง เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง และถึงแม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ก็ตาม แต่ก็มีข้อองค์กรที่จะไม่อาจถูกตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรตุลาการได้แต่อย่างใด แม้การใช้อำนาจของผู้ถูก ฟ้องคดีในการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตาม มาตรา 144 วรรคสอง อันมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 145 วรรคหนึ่ง (3) ซึ่งศาล รัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 52 /2546 ว่าการใช้อำนาจดังกล่าวเป็นยุติ ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองก็ตาม แต่การใช้ อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีในทางปกครอง เช่น การออกกฎ ออกคำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำอื่นใดย่อมอยู่ภายใต้การ ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครอง...” และศาลได้พิพากษาให้เพิกถอนระเบียบฯ ดังกล่าวตามฟ้อง

เกณฑ์ด้วย ซึ่งเกณฑ์ในเรื่องการกระทำถือเป็นเกณฑ์ที่มีความสำคัญในการพิจารณา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีขององค์กรที่มีหลายสถานะอย่างเช่นองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ที่อาจมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรทางการเมือง หรือองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ได้ ในกรณีนี้การที่จะพิจารณาในแง่ของรูปแบบหรือเกณฑ์ในทางองค์กรว่าอยู่ภายใต้ศาลปกครองหรือไม่ จึงต้องมาพิจารณาว่าองค์กรดังกล่าวได้กระทำการในฐานะใด ในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือในฐานะที่เป็นองค์กรทางการเมือง หรือในฐานะที่เป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งการตรวจสอบที่มาของอำนาจในการกระทำ การนั้นๆ ว่ากระทำโดยอาศัยอำนาจใด และการรู้ที่มาของการใช้อำนาจทำให้สามารถวินิจฉัยเขตอำนาจของศาลได้

4.2 ที่มาหรือสาเหตุของการเกิดปัญหาข้อขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง

สาเหตุการเกิดปัญหาข้อขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองมี ดังนี้

4.2.1 ความเข้าใจของผู้เกี่ยวข้อง

เมื่อพิจารณาทบัตยัญติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) และกฎหมายที่เกี่ยวข้องประกอบกับบริบทโดยรวมและหลักการที่อยู่เบื้องหลังในการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองแล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่า แม้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองบางมาตราจะไม่ได้มีความชัดเจนนัก แต่ก็ชัดเจนเพียงพอที่จะสามารถเข้าใจถึงหลักการที่ถูกต้องได้ ซึ่งหากผู้ใช้อำนาจและผู้เกี่ยวข้องต่างๆ มีความเข้าใจที่ถูกต้องในเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและหลักกฎหมายแล้ว ปัญหาข้อขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองก็คงจะไม่เกิดขึ้น ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า สาเหตุประการสำคัญของความขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง ก็คือ ความเข้าใจของผู้เกี่ยวข้องนั่นเอง

(1) ปัญหาความเข้าใจของผู้เกี่ยวข้องที่เห็นได้จากปัญหาในส่วนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า ศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองต่างก็มีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้กำหนดถึงช่องทางการเสนอเรื่องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในกรณีต่างๆ ได้แก่ การเสนอเรื่องโดยประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา การเสนอเรื่องโดยศาล การเสนอเรื่องโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และการเสนอเรื่องโดยบุคคลผู้ถูกกระทบสิทธิ เห็นได้ว่า การเสนอเรื่องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองพิจารณาตรวจสอบ

ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้นผู้มีบทบาทเกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก ซึ่งความเข้าใจในเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญถึงหลักเกณฑ์การเสนอเรื่องและบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะหากบุคคลหรือองค์กรดังกล่าวไม่มีความเข้าใจที่ตรงตรงกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้ว ก็จะก่อให้เกิดปัญหาตามมาได้ เช่น การเสนอเรื่องไม่เป็นไปตามหลักการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้จนนำมาสู่ข้อขัดแย้งเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองในที่สุด

ด้วยเหตุที่บทบัญญัติมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ถือเป็นภาระให้ดุลพินิจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในการเสนอปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลตามมาตรา 197 (1) ไปยังศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัย โดยที่การใช้ดุลพินิจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานั้นไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการเสนอปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญไปยังศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง จึงมีผลทำให้กระบวนการริเริ่มคดีรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 นั้นขาดความแน่นอนชัดเจน และนำมาซึ่งข้อขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญกับศาลปกครองกรณีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในปัญหาว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งออกระเบียบขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ทั้งที่กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายลำดับรองอันอยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญก็ได้รับเรื่องไว้พิจารณาและวินิจฉัยว่าการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง โดยให้เหตุผลว่า มาตรา 276 ของรัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติให้อำนาจศาลปกครองในการพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมาย มิใช่ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองจะต้องเป็นหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล

ด้วยความเคารพต่อแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และศาลรัฐธรรมนูญได้รับพิจารณาและมีคำวินิจฉัยในแนวทางดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและศาลรัฐธรรมนูญยังไม่มี ความเข้าใจในเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างถูกต้อง โดยมีเหตุผลสนับสนุนดังนี้

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองในกรณีของการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญมาตราต่างๆ จะพบว่า วัตถุประสงค์ที่อยู่ภายใต้การพิจารณาตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญ ได้แก่ บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ร่างพระราชบัญญัติ ร่าง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชกำหนด และร่างข้อบังคับการประชุมสภา ส่วนวัตถุประสงค์ที่อยู่ภายใต้การพิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของศาลปกครอง คือ กฎหรือกฎหมายลำดับรองต่างๆ นั่นเอง ซึ่งการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้เสนอเรื่องปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยอาศัยช่องทางตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ย่อมหมายความว่าผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายังไม่มีความเข้าใจในความหมายของคำว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ที่อยู่ในอำนาจการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยกรณีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาแล้วในหลายๆ เรื่อง โดยในคำวินิจฉัยต่างๆ ก็ได้มีการให้ความหมายของคำว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” มาแล้ว อีกทั้งในระยะแรกของการเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยศาลต่างๆ ตามมาตรา 264 ก็มีหลายกรณีที่ศาลต่างๆ ได้เสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของประกาศ และระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติซึ่งถือว่ามีสถานะเป็นเพียงกฎหมายลำดับรอง และศาลรัฐธรรมนูญก็ได้วินิจฉัยว่าระเบียบและประกาศต่างๆ ไม่ถือเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลต่างๆ ก็ยึดถือแนวบรรทัดฐานของศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาความหมาย “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ที่จะเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาตามมาตรา 264 แต่สำหรับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานั้น แม้ศาลรัฐธรรมนูญจะเคยมีคำวินิจฉัยที่เป็นแนวบรรทัดฐานในการพิจารณาความหมายของ “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” แล้วก็ตาม ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็ยังคงเสนอปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญอยู่นั่นเอง

อย่างไรก็ตาม ในกรณีของการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เสนอเรื่องโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามมาตรา 198 ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 24/2543 โดยเห็นว่าระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งมีลักษณะเป็นกฎ แต่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบดังกล่าว ซึ่งหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยดังกล่าวแล้ว อีกเพียงไม่กี่วันศาลรัฐธรรมนูญก็ได้มีคำวินิจฉัยที่ 25/2543 กรณีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เสนอเรื่องโดยศาลจังหวัดลำปาง ตามมาตรา 264 โดยศาลรัฐธรรมนูญกลับวินิจฉัยว่า ระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งมิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่เป็น “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 ไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งผลของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่มีความขัดแย้งกันเองสามารถสะท้อนถึงความเข้าใจที่มีต่ออำนาจในการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ของบทบัญญัติแห่งกฎหมายของศาลรัฐธรรมนูญเองว่า ศาลรัฐธรรมนูญเองก็ยังไม่มีความเข้าใจในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริงถึงอำนาจในการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของตน เพราะเมื่อการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการกระเบียดคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 นั้นถือเป็นการใช้อำนาจในทางปกครองแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระเบียดคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งถือเป็นกฎ เพราะไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายลำดับรองได้ นอกจากนี้การเสนอเรื่องดังกล่าวตามมาตรา 198 โดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานั้น เป็นเรื่องที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจรับเรื่องไว้พิจารณาได้ ทั้งยังเป็นการวินิจฉัยที่ล่วงเลยมาในเขตอำนาจของศาลปกครองด้วย เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรศาลซึ่งมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทโดยอาศัยหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย ขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญก็ไม่ได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่จะเป็นผู้ตีความรัฐธรรมนูญในทำนองเดียวกับตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ และยิ่งการตีความเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่นั้น โดยทั่วไปต้องถือหลักว่า องค์กรแต่ละองค์กรย่อมมีอำนาจตีความเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน อีกทั้งในประการสำคัญ อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดกลไกและกระบวนการต่างๆ ในการชี้ขาดปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลอื่นๆ ไว้อย่างชัดเจนแล้ว โดยให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ด้วยเหตุนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจตีความเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลอื่นๆ ได้

นอกจากที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว อำนาจการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของศาลปกครองก็ถือเป็นกรณีสำคัญที่จะต้องพิจารณา เนื่องจากมักมีผู้เข้าใจว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจในการพิจารณาปัญหาเรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ส่วนศาลปกครองจะมีอำนาจในการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเองก็เคยให้เหตุผลของคำวินิจฉัยโดยอาศัยความเข้าใจดังกล่าว ดังที่ปรากฏในคำวินิจฉัยที่ 24/2543 โดยศาลรัฐธรรมนูญได้พยายามแบ่งแยกระหว่าง “ความชอบด้วยกฎหมาย” กับ “ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” และให้เหตุผลว่า ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ซึ่งการอาศัยหลักเกณฑ์ดังกล่าวในการแบ่งแยกอำนาจระหว่างศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองไม่เป็นการสอดคล้องกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยได้กำหนดให้มืองค์กรที่มีอำนาจในการ

ตรวจสอบถึง 2 องค์กร คือศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง ดังนั้น จึงไม่สามารถที่จะอาศัยหลักเกณฑ์ของ “ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” และ “ความชอบด้วยกฎหมาย” มาเป็นเกณฑ์ในการแบ่งแยกเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญกับศาลปกครองได้ เพราะการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลใดศาลหนึ่ง ศาลนั้นๆ ย่อมสามารถนำเกณฑ์ของกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่สูงกว่ามาตรวจสอบกฎหมายที่ถูกตรวจสอบได้เสมอ และความชอบด้วยกฎหมายย่อมหมายถึงความรวมถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญด้วย เพราะรัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมายที่มีฐานะสูงที่สุด

นอกจากนี้ การที่ศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่า ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น แต่ตามมาตรา 276 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาล...” ซึ่งคำว่า “ที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาล” น่าจะเป็นคำขยายเฉพาะคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” เท่านั้น เพราะคำว่า “หน่วยราชการ” “หน่วยงานของรัฐ” “รัฐวิสาหกิจ” “ราชการส่วนท้องถิ่น” เป็นคำที่มีความหมายชัดเจนอยู่ในตัวเองว่า หน่วยงานราชการหมายถึงองค์กรที่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ หมายถึงองค์กรที่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล และราชการส่วนท้องถิ่นหมายถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล ส่วนกรณีของ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” เท่านั้น ที่ยังขาดความชัดเจนว่าหมายถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐกลุ่มใด รัฐธรรมนูญจึงได้ขยายความเพื่อให้หมายเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การให้เหตุผลตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ว่า ศาลปกครองมีเขตอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยเฉพาะหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้นและยังกำหนดลักษณะของการใช้อำนาจด้วยว่าจะต้องเป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง อันมีผลให้ระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครองแต่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยนั้น เป็นการให้เหตุผลในทางรูปแบบเท่านั้น ซึ่งไม่น่าจะถูกต้องนัก เพราะยังมีหน่วยงานทางปกครองอีกมากมายที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล เช่น สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เป็นต้น ซึ่งองค์กรเหล่านี้ไม่ใช่องค์กรที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล แต่องค์กรเหล่านี้ใช้อำนาจทางปกครอง ในกรณีดังกล่าวจึงถือได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญออกคำวินิจฉัยที่ขยาย

ขอบอำนาจของตนเองออกไปจากที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยให้ตนเองสามารถตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ ทั้งๆ ที่รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจไว้

(2) ปัญหาความเข้าใจของผู้เกี่ยวข้องที่เห็นได้จากปัญหาการวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

การพิจารณาเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 266 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) เป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เพราะจากข้อเท็จจริงได้ปรากฏว่ามีกรณีที่ได้มีการเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยอาศัยมาตรานี้เป็นจำนวนมาก แต่เนื่องจากถ้อยคำในมาตรา 266 ไม่ได้ชี้ชัดว่าปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหมายถึงปัญหาในลักษณะใด ทำให้แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในระยะแรกนั้นไม่ค่อยมีความชัดเจนนัก แต่ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาความหมายของ “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่” ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญเป็นไปในแนวทางที่ว่าอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 266 นี้ อาจเป็นลักษณะของการมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือไม่เพียงใด หรือเป็นเรื่องที่มีลักษณะเป็นข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งระหว่างองค์กรสององค์กรขึ้นไปในเรื่องอำนาจหน้าที่ก็ได้

ด้วยความเคารพต่อแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนไม่เห็นด้วยกับแนวคำวินิจฉัยดังกล่าวของศาลรัฐธรรมนูญที่ว่า อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 266 นี้จะต้องเป็นเรื่องที่มีลักษณะเป็นข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งขององค์กรตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปในเรื่องอำนาจหน้าที่ เพราะหากอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวรวมถึงการขอความเห็นหรือขอให้ตีความอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ก็จะเท่ากับว่าศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เอง ซึ่งหากพิจารณาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) แล้วจะพบว่า รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวไม่ได้ให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นเพื่อมีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญในทำนองเดียวกับอำนาจการตีความรัฐธรรมนูญของการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าแต่อย่างใด ขณะเดียวกันในส่วนเนื้อหาของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ผ่านมานั้น การพิจารณาความเป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ก็ยังไม่มีความชัดเจนแน่นอน อีกทั้งยังได้ให้ความหมายของ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” อย่างกว้างอันนำไปสู่การขยายขอบเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญและมีผลกระทบต่อเขตอำนาจของศาลปกครองอีกด้วย นอกจากนี้ หากพิจารณาที่แนวคิดในชั้นการยกร่างรัฐธรรมนูญจากคำชี้แจงของเลขานุการคณะกรรมการยกร่าง

รัฐธรรมนูญและการประชุมของคณะทำงานและคณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญแล้ว จะเห็นได้
อย่างชัดเจนว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญประสงค์จะให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาความขัดแย้ง
เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในลักษณะที่เกิดความซ้ำซ้อนกันของอำนาจหรือการ
ปฏิเสธที่จะใช้อำนาจอย่างแท้จริง โดยเหตุที่มีการตัดคำว่า “ซ้ำซ้อนกัน” ออกไปจากถ้อยคำเดิมที่ว่า “ใน
กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซ้ำซ้อนกัน” เพื่อให้ถ้อยคำสอดคล้องกับ
ความขัดแย้งในทางลบขององค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยใช้วิธีการยกร่างกฎหมายที่เมื่อจะมีการแก้ไขก็
พยายามแก้ไขให้น้อยที่สุดโดยไม่เปลี่ยนแปลงถ้อยคำอื่น ซึ่งผลจากการนี้ อาจทำให้บุคคลซึ่งอ่าน
รัฐธรรมนูญ มาตรา 266 โดยพิเคราะห์แต่เพียงถ้อยคำ ย่อมไม่เข้าใจว่าทำไมความหมายของปัญหาเกี่ยวกับ
อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงต้องเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ
และความขัดแย้งนั้นต้องเป็นความขัดแย้งในทางอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญระหว่างองค์กรตาม
รัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้ มาตรา 266 จึงถือเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาเรื่อง
อำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ กรณีที่มีปัญหาขัดแย้งกัน หากได้เป็นบทบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญใช้เป็น
ช่องทางในการตรวจสอบการกระทำขององค์กรอื่นๆ หรือแม้กระทั่งในการตีความเขตอำนาจของศาลอื่นๆ
เพราะโดยหลักทั่วไปแล้ว อำนาจในการตีความถือเป็นอำนาจเฉพาะขององค์กรนั้นๆ อีกทั้งรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 248 ได้กำหนดกลไกและกระบวนการในการชี้ขาดปัญหาเรื่อง
เขตอำนาจของศาลไว้แล้วเป็นการเฉพาะ โดยกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ดังนั้นหากมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นในเรื่องเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลจึงไม่ได้เป็นอำนาจ
ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะเป็นผู้ชี้ขาดแต่อย่างใด เพราะหากยอมรับว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการ
วินิจฉัยปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองหรือศาลอื่นๆ ก็จะมีผลว่า ศาล
รัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้โดยอาศัยมาตรา 266 ซึ่งจะซ้ำซ้อนกับ
มาตรา 248 และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 248 และมาตรา 266 จะพบว่า มาตรา 248 เป็นเรื่องปัญหา
เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ส่วนมาตรา 266 เป็นเรื่องปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตาม
รัฐธรรมนูญ และในการจัดหมวดหมู่ขององค์กรต่างๆ ในรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
ไทย (พ.ศ. 2540) ได้แบ่งแยกหมวดขององค์กรต่างๆ และองค์กรศาลออกจากกัน โดยองค์กรต่างๆ เช่น
คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน บัญญัติไว้ใน
หมวด 6 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ บัญญัติไว้ในหมวด 10 เป็นต้น ส่วน
องค์กรศาล อันได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร บัญญัติไว้ในหมวด 8 ซึ่ง
แสดงให้เห็นว่า คำว่าองค์กรและศาลในความหมายของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมีความหมายที่แตกต่าง

กัน⁹ จึงไม่อาจตีความบทบัญญัติในมาตรา 266 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญรวมถึงองค์กรศาลด้วย และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นคู่กรณีกับศาลปกครองซึ่งถือผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องการขัดกันของอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล จึงไม่อาจที่จะอาศัยบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวมาใช้ในกรณีที่เกิดความขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง

ตามที่กล่าวมาแล้วว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 266 เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาในเชิงอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ มีการขัดหรือแย้งกันเท่านั้น หากได้เป็นบทบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญใช้เป็นช่องทางในการตรวจสอบทบทวนการกระทำขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นไม่ แต่จากข้อเท็จจริงจะพบว่า การที่รัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญนั่นเอง หรือประธานรัฐสภาเป็นผู้เสนอเรื่อง ทำให้มีหลายๆ กรณีที่ผู้เสนอเรื่องได้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา 266 แต่ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่เป็นกรณีตามมาตรา 266 ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย แต่ขณะเดียวกันก็มีบางกรณีที่ผู้เสนอเรื่องได้เสนอเรื่องโดยอาศัยมาตราดังกล่าวแล้วศาลรัฐธรรมนูญได้รับไว้พิจารณาทั้งที่กรณีไม่ได้เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ซึ่งกรณีดังกล่าวอาจเป็นเพราะผู้เสนอเรื่องไม่มีความเข้าใจถึงลักษณะของปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะอยู่ในอำนาจการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ทำให้มีการเสนอเรื่องผ่านช่องทางดังกล่าวเป็นจำนวนมากจนเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจตามมาตรา 266 ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องต่างๆ อย่างกว้างขวาง กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญไม่เพียงแต่ใช้อำนาจตามมาตรา 266 ในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ศาลรัฐธรรมนูญยังได้อาศัยอำนาจตามมาตราดังกล่าวพิจารณาตรวจสอบการกระทำขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังจะเห็นได้จากกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เข้าไปพิจารณาการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง รวมตลอดถึงกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญก้าวล่วงเข้ามาวินิจฉัยถึงเขตอำนาจของศาลปกครองกับอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วย

ตัวอย่างของการเสนอเรื่องที่เกิดเป็นปัญหาข้อขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองกรณีการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น การขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 96 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ โดยประธานรัฐสภาเป็นผู้เสนอเรื่องตามมาตรา 266 (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 13/2544) ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้รับไว้พิจารณาวินิจฉัย และได้ใช้อำนาจใน

⁹ โภคิน พลกุล, เอกสารประกอบการอภิปราย เรื่อง “การวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล” เสนอที่สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม 28 มีนาคม 2545.

การตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง อันจะเห็นได้ว่า กรณีดังกล่าวไม่ได้เป็นเรื่องปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใดแต่ประธานรัฐสภาได้ใช้ดุลพินิจในการเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยอาศัยมาตรา 266 ทั้งที่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้ประธานรัฐสภามีอำนาจในการเสนอเรื่องในลักษณะดังกล่าว ในขณะที่เดียวกันศาลรัฐธรรมนูญเองก็ได้รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาทั้งที่ไม่ได้มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้อำนาจในการวินิจฉัยปัญหากรณีดังกล่าวไว้

ในกรณีดังกล่าวผู้เขียนมีความเห็นว่า หากพิจารณาให้สอดคล้องกับความมุ่งหมายของผู้ร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ประธานรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ย่อมมีบทบาทเพียงว่า เป็นผู้ที่มีอำนาจเสนอคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยเฉพาะกรณีเกิดความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในทางปฏิบัติขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เมื่อไม่มีองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดส่งเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเขตอำนาจของตน สำหรับกรณีที่กล่าวกันว่า เมื่อองค์กรของรัฐองค์กรหนึ่งองค์กรใดเกิดมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนจากการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรของรัฐองค์กรนั้นไม่อยู่ในฐานะที่จะเสนอเรื่องไปเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ หากถือกันว่าประธานรัฐสภาจะสามารถช่วยคลี่คลายปัญหาดังกล่าวโดยการเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญนั้น ย่อมส่งผลให้กระบวนการเริ่มคดีในกรณีดังกล่าวเกิดความไม่แน่นอน เพราะไม่มีอะไรเป็นเกณฑ์บ่งชี้ว่าประธานรัฐสภาต้องเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ ด้วยเหตุใด ดังนั้น ควรต้องตีความอำนาจหน้าที่ของประธานรัฐสภาให้จำกัดเฉพาะกรณีที่เป็นปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในทางบวกหรือในทางลบเท่านั้น มิใช่อาศัยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 266 เป็นฐานในการตีความเพื่อขยายความอำนาจหน้าที่ของประธานรัฐสภาให้เพิ่มมากขึ้นไปอีกประธานรัฐสภาจึงย่อมมี “อำนาจดุลพินิจ” ต่อการพิจารณาว่าได้เกิดมีปัญหากับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอันควรเสนอเรื่องพร้อมความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยหรือไม่ หากประธานรัฐสภาได้ใช้ดุลพินิจพิจารณาอย่างถี่ถ้วนถี่แล้วเห็นว่าในกรณีอย่างหนึ่งอย่างใดนั้น ได้เกิดมีปัญหากับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้นแล้ว เมื่อประธานรัฐสภาได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ประธานรัฐสภาก็ย่อมจะมีฐานะเป็น “ผู้ร้อง” ในคดีที่ตนได้ทำการเสนอเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา

นอกจากนี้ ตัวอย่างในอีกกรณีหนึ่งที่เป็นข้อขัดแย้งเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและก่อให้เกิดข้อโต้เถียงในทางวิชาการเป็นอย่างมาก คือกรณีของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 52/2546 อันเป็นกรณีสืบเนื่องมาจากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 88/2544 กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

หรือไม่ โดยอาศัยมาตรา 266 ของรัฐธรรมนูญ ในการพิจารณาศาลรัฐธรรมนูญได้ให้ศาลปกครองสูงสุด และคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ข้อเท็จจริงและเสนอความเห็น ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้ชี้แจงเป็นหนังสือต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามหนังสือศาลปกครองสูงสุด ที่ สป. 0008.1/48 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2545* โดยหนังสือชี้แจงของศาลปกครองสูงสุดที่มีถึงศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้มีการเสนอคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีเสนอต่อศาลปกครองสูงสุด(ที่ประชุมใหญ่) ในคดีคำร้องที่ 13/2544 คำสั่งที่ 84/2544** ไปด้วย ซึ่งความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดี มีสาระสำคัญสรุปได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งถือเป็นองค์กรหนึ่งของรัฐจึงอยู่ภายใต้หลักการพื้นฐานที่ทำให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยศาลได้ โดยการใช้อำนาจหรือกิจกรรมที่ดำเนินการ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งมีลักษณะเป็นการดำเนินกิจกรรมทางบริหารจึงอยู่ในอำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลปกครอง เมื่อคดีนี้เป็นการโต้แย้งการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขต และการประกาศผลเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ถือว่าเป็นกรณีที่มีข้อพิพาทตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และด้วยเหตุที่นิยามของคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีความหมายกว้างโดยครอบคลุมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐ ซึ่งไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ และครอบคลุมถึงคณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่งหรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคลด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงอยู่ในความหมายของคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” เช่นกัน ดังนั้น ศาลปกครองจึงมีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทั้งนี้ โดยไม่มีปัญหากรณีที่ต้องผูกพันตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด เพราะศาลปกครองเป็นองค์กรที่มีความชอบธรรมที่จะพิจารณาเขตอำนาจของตนเองได้ และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่จะมีผลเด็ดขาดและผูกพันนั้น ต้องเป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจของตนเท่านั้น ซึ่งจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยในเรื่องที่ไม่ได้มีปัญหาคือโต้แย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่อาจมีการเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 266 ได้ นอกจากนี้หากพิจารณาอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญแล้วจะเห็นได้ว่า ไม่มีบทกฎหมายใดกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาข้อพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้ง อีกทั้งศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจใช้อำนาจตามบทบัญญัติมาตรา 266 เพื่อควบคุมตรวจสอบการกระทำขององค์กรอื่นๆ เพราะมิใช่เจตนารมณ์

* คู่มือระเบียบที่ภาคผนวก ก

** คู่มือระเบียบที่ภาคผนวก ข

และความหมายของมาตรา 266 กรณีจำเป็นต้องพิจารณาเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญเฉพาะเท่าที่กฎหมายกำหนดให้เท่านั้น จึงต้องถือว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจในเรื่องดังกล่าว

สำหรับหนังสือศาลปกครองสูงสุด ที่ สป. 0008.1/48 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2545 (หนังสือชี้แจงของศาลปกครองสูงสุด) นั้น สามารถสรุปสาระสำคัญโดยย่อได้ว่า

(1) คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถใช้อำนาจใน 3 ลักษณะ คือ อำนาจในการออกกฎเกณฑ์ที่มีผลบังคับได้เป็นการทั่วไป อำนาจในเชิงบริหารทั่วไป และอำนาจในการสั่งการหรือวินิจฉัยที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคล ซึ่งในกรณีที่บุคคลได้รับผลกระทบอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำขององค์กรของรัฐ ย่อมมีสิทธิที่จะใช้สิทธิทางศาลในการฟ้ององค์กรดังกล่าวได้ โดยเฉพาะตามหลักการแบ่งแยกผู้ใช้อำนาจและหลักนิติรัฐที่องค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทุกองค์กรจะต้องถูกตรวจสอบโดยองค์กรศาลหรือมีระบบการถ่วงดุลการใช้อำนาจได้ และจะไม่มีองค์กรใดที่ใช้อำนาจรัฐได้โดยอิสระปราศจากการถูกตรวจสอบหรือถ่วงดุลการใช้อำนาจ ดังนั้น การดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญอันถือเป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการในทางปกครอง จึงสามารถถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลได้ และกรณีนี้ไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตราใดกำหนดให้การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุดและห้ามฟ้องคดีต่อศาล

(2) บรรดาศาลทั้งหลายไม่อาจถือได้ว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในความหมายของมาตรา 266 ของรัฐธรรมนูญเพราะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ และศาลรัฐธรรมนูญก็มีศาลสูงสุดที่มีอำนาจเหนือศาลอื่น หรือมีอำนาจวินิจฉัยว่าศาลอื่นมีอำนาจเพียงใด ดังนั้น องค์กรตามมาตรา 266 จึงมีความหมายครอบคลุมถึงองค์กรอิสระต่างๆ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ฯลฯ เท่านั้น

(3) เมื่อศาลไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา 266 คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่สามารถเสนอปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลปกครองกับคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ ทั้งนี้เพราะปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลกับคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือองค์กรอิสระอื่นใดไม่อาจเกิดขึ้นได้ เนื่องจากศาลเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ ไม่ได้เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในลักษณะทางปกครองอย่างองค์กรอิสระ จึงไม่มีทางขัดหรือแย้งกับการใช้อำนาจขององค์กรอิสระ ทำนองเดียวกับการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ก็ย่อมไม่มีทางขัดหรือแย้งกับการใช้อำนาจในทางตุลาการของศาลได้ อำนาจหน้าที่ที่จะมีปัญหาหรือขัดแย้งกันได้ต้องมีลักษณะแบบเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตาม องค์กรอิสระที่ถูกฟ้องคดีต่อศาลสามารถโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายในระดับ

พระราชบัญญัติที่ใช้บังคับแก่คดีนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา 264 ได้ และการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญก็เพื่อชี้ขาดว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่เท่านั้น ไม่ใช่การชี้ขาดปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลกับองค์กรอิสระ

(4) การดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถถูกตรวจสอบโดยศาลได้ ส่วนประเด็นว่าศาลใดจะมีอำนาจในการตรวจสอบ กรณีย่อมไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัย หากแต่เป็นอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลตามมาตรา 248 ของ รัฐธรรมนูญ

อนึ่ง แม้ศาลปกครองสูงสุดจะพยายามแสดงถึงหลักการและความเข้าใจที่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญตามที่ปรากฏในหนังสือชี้แจงของศาลปกครองสูงสุดที่มีถึงศาลรัฐธรรมนูญประกอบกับคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีเสนอต่อศาลปกครองสูงสุด(ที่ประชุมใหญ่) ในคดีคำร้องที่ 13/2544 คำสั่งที่ 84/2544 ก็ตาม แต่ในท้ายที่สุด ศาลรัฐธรรมนูญกลับไม่ได้พิจารณาวินิจฉัยไปในแนวทางที่ศาลปกครองชี้แจง โดยศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา 144 วรรคสอง เป็นลักษณะการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญอันมีผลให้การชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 วรรคหนึ่ง (3) ถือเป็นคดี มิใช่เป็นการใช้อำนาจทางบริหารหรือทางปกครอง ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญไม่ควรตีความบทบัญญัติตามมาตรา 266 กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้รวมถึงองค์กรศาลด้วย เพราะในกรณีดังกล่าวมิใช่เป็นหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะก้าวล่วงเข้าไปชี้ขาดถึงกรอบแห่งอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการเช่นเดียวกันกับศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้การชี้ขาดอำนาจหน้าที่ของศาลมีบทเฉพาะในมาตรา 248 ที่ให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยอยู่แล้ว เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัย เนื่องจากโดยหลักแล้วแต่ละองค์กรย่อมมีอำนาจในการวินิจฉัยเขตอำนาจของตนเอง และโดยลักษณะของความเป็นองค์กรตุลาการคำวินิจฉัยย่อมเป็นที่สุด โดยไม่อาจถูกตรวจสอบแก้ไขโดยองค์กรใดได้อีก ซึ่งการที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 266 เข้าไปตรวจสอบศาลอื่นอาจเกิดปัญหาว่าเป็นการใช้อำนาจทับซ้อนกับอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลตามมาตรา 248 ได้ เพราะหากองค์กรตามรัฐธรรมนูญหมายรวมถึงศาลแล้ว คงไม่ต้องมีการกำหนดมาตรา 248 ให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลอีก และจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวอาจมีผลให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นนอกจากคณะกรรมการการเลือกตั้งโต้แย้งปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กร

ตามรัฐธรรมนูญกับศาลปกครองอีกได้ โดยอ้างว่าองค์กรของตนมิได้อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาลจึงไม่ใช่หน่วยงานทางปกครองที่ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบได้ นอกจากนี้ยังนำมาซึ่งปัญหาการตีความถึงการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญและขอบเขตการใช้อำนาจตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญอีกด้วย

ต่อมาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กรณีการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ตั้งแต่วันที่ 2 เมษายน 2549 จนถึงปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 9/2549 วางหลักว่า การจัดการการเลือกตั้งเป็นการใช้อำนาจรัฐเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งผู้แทนของปวงชนเข้าไปปกครองประเทศตามการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น หากมีปัญหาเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ก็ย่อมอยู่ภายใต้การตรวจสอบขององค์กรฝ่ายตุลาการรวมทั้งกรณีที่มีการกล่าวอ้างว่า การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่ยุติ ซึ่งมีความหมายเพียงเป็นการยุติโดยองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยเท่านั้น ไม่ได้หมายความว่าเป็นที่ยุติโดยไม่ต้องถูกตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ ทั้งนี้ เพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญมอบหมายให้ใช้อำนาจตุลาการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ จากคำวินิจฉัยดังกล่าว นับว่าเป็นการวางแนวทางที่แตกต่างจากแนวคำวินิจฉัยเดิมที่วางหลักในเรื่องเดียวกัน และแสดงให้เห็นถึงลักษณะของพัฒนาการที่ดีขึ้นในการให้เหตุผลในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เพราะการที่ศาลรัฐธรรมนูญยืนยันหลักนิติรัฐดังกล่าวจะส่งผลต่อระบบการคุ้มครองสิทธิของประชาชนภายใต้หลักนิติรัฐ ทำให้ระบบการคุ้มครองสิทธิของบุคคลโดยองค์กรตุลาการเป็นระบบการคุ้มครองที่ไม่เกิดช่องว่าง อันจะทำให้การตีความระบบกฎหมายมีความสอดคล้องกันทั้งระบบ กล่าวคือ เมื่อบุคคลถูกระทบสิทธิจากการใช้อำนาจของรัฐ บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิที่จะขอความคุ้มครองจากองค์กรตุลาการเพื่อให้องค์กรตุลาการตรวจสอบการกระทำดังกล่าวว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ แต่กรณีก็มีความเกี่ยวข้องกับปัญหาการควบคุมตรวจสอบคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยศาลปกครองด้วย เพราะในการพิจารณาตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น หากการกระทำนั้นเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจในการพิจารณาตรวจสอบการใช้อำนาจเพียงใดก็จะต้องพิจารณาว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพราะโดยหลักแล้วศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจเฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดอย่างชัดแจ้ง แต่หากการกระทำนั้นเป็นการกระทำทางปกครองการกระทำนั้นย่อมอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง เนื่องจากตามหลักทั่วไปแล้วการใช้อำนาจทางปกครองย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย

ได้เสมอโดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าหน่วยงานนั้นเป็นหน่วยงานที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลหรือไม่ก็ตาม เพราะควรคำนึงถึงหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองอันเป็นการพิจารณาเขตอำนาจของศาลปกครองในทางเนื้อหาของอำนาจหรือลักษณะของการกระทำมากกว่า การพิจารณารูปแบบขององค์กร

อาจกล่าวได้ว่า แม้ศาลรัฐธรรมนูญจะมีการพัฒนาแนวทางในการวินิจฉัยที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมากขึ้น แต่ก็ไม่ได้ใช้อำนาจหน้าที่อย่างถูกต้องภายในกรอบของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากกรณีที่ดีเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งสามารถเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยต้องเป็นกรณีของความขัดแย้งอันเกิดจากการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น เพราะในกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดปัญหาความขัดแย้งจากการใช้อำนาจในระดับพระราชบัญญัติ ย่อมต้องถือเป็นข้อพิพาทในทางปกครองอันต้องให้ศาลปกครองวินิจฉัยชี้ขาด หรือต้องมีการแก้ไขกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเพื่อขจัดข้อขัดแย้งนั้น โดยรัฐสภา ดังนั้น หากตีความคำว่า “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ว่าหมายถึงปัญหาเกี่ยวกับความขัดแย้งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยกันเอง หรือขององค์กรตามรัฐธรรมนูญกับองค์กรอื่นของรัฐ โดยไม่พิจารณาถึงเนื้อหาของความขัดแย้งแล้ว ก็เท่ากับเป็นการตีความโดยไม่ได้คำนึงถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจดังกล่าว และจะทำให้การวินิจฉัยความหมายของปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญขัดแย้งกับระบบกฎหมายได้ และในที่สุดแล้วจะทำให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องเข้ามาวินิจฉัยคดีที่มีไขเป็นคดีรัฐธรรมนูญ เพราะถึงแม้รัฐธรรมนูญจะให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาทางรัฐธรรมนูญ แต่ย่อมมิได้หมายความว่าปัญหาตามรัฐธรรมนูญทุกปัญหาจะต้องอยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น โดยหลักแล้วในกรณีที่องค์กรหนึ่งองค์กรใดมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน องค์กรนั้นก็ย่อมมีหน้าที่ที่ต้องวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ขององค์กรตนและใช้อำนาจหน้าที่ตามที่ตนเห็นว่าอยู่ในเขตอำนาจของตนนั้น และหากการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวก่อให้เกิดความขัดแย้งกับองค์กรอื่น ก็ต้องมาพิจารณาต่อไปว่าปัญหาดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่เป็นไปได้ที่ปัญหาทางรัฐธรรมนูญบางปัญหาที่สัมพันธ์ใกล้ชิดกับการเมืองอาจไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีเช่นนี้องค์กรที่เกี่ยวข้องก็ควรหาหนทางแก้ไขปัญหาและไม่ใช้หน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะตีความขยายเขตอำนาจของตนเพื่อแก้ไขปัญหานั้น ซึ่งหากศาลรัฐธรรมนูญไม่ใช้อำนาจของตนอย่างระมัดระวังก็อาจไปกระทบกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่นเช่นกัน หรืออาจทำให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญบางองค์กรผลักระการตีความรัฐธรรมนูญมาให้ศาลรัฐธรรมนูญ โดยที่ตนไม่ต้องรับผิดชอบ ทั้งที่ศาลรัฐธรรมนูญสมควรเป็นองค์กรที่อยู่ตอนท้ายของระบบการปรับใช้กฎหมายก็ควรให้

องค์กรตามรัฐธรรมนูญปรับใช้รัฐธรรมนูญก่อน และหากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นจากการตีความหรือปรับใช้รัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงจะเข้ามาวินิจฉัยชี้ขาดปัญหานั้นในภายหลัง ไม่ใช่เพียงแค่เกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่โดยไม่มีความขัดแย้งก็ส่งเรื่องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

จากที่กล่าวมาข้างต้นเห็นได้ว่า หากผู้เกี่ยวข้องในการใช้อำนาจการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐธรรมนูญมีความเข้าใจในบทบาทอำนาจหน้าที่ และใช้อำนาจหน้าที่ของตนภายในขอบอำนาจอย่างระมัดระวัง ก็จะทำให้การใช้อำนาจขององค์กรต่างๆ มีความสอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ และไม่นำมาซึ่งข้อขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครองอย่างเช่นที่เกิดขึ้นได้

4.2.2 ความไม่ชัดเจนของกฎหมาย

แม้จะพิจารณาได้ว่า สาเหตุสำคัญของปัญหาข้อขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองเกิดจากความไม่เข้าใจในบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจ แต่ขณะเดียวกันก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าสาเหตุของความไม่เข้าใจในบริบทอำนาจหน้าที่ของตนมาจากความไม่ชัดเจนของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องนั่นเอง ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรต่างๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญ และได้สร้างศาลปกครองขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง อันมีผลให้กฎ ระเบียบ และการกระทำต่างๆ ของฝ่ายปกครองตกอยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาลปกครองทั้งสิ้น แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานต่างๆ ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้ทั้งอำนาจตามรัฐธรรมนูญและอำนาจในทางปกครองนั้น รัฐธรรมนูญกลับมิได้กำหนดให้ชัดเจนว่า ให้องค์กรใดเป็นผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบ นอกจากนี้การที่รัฐธรรมนูญได้จัดตั้งองค์กรต่างๆ ขึ้น โดยหลายองค์กรถือเป็นองค์กรใหม่สำหรับประเทศไทย อันอาจเกิดกรณีที่การใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรหนึ่งกระทบกระเทือนกับหน้าที่ขององค์กรอีกองค์กรหนึ่งได้ ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญไม่ได้ให้ความหมายของ “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ” ไว้ ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในแนวทางต่างๆ ว่า องค์กรใดบ้างเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และกรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญจะหมายถึงกรณีใดบ้าง เป็นต้น

สำหรับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 198 นั้น รัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงองค์กรที่มีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายลำดับชั้นต่างๆ ไว้สององค์กร คือ ศาลรัฐธรรมนูญและ

ศาลปกครอง ซึ่งตามหลักการแล้วเรื่องใดที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะต้องส่งไปศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองย่อมจะต้องพิจารณาตามกฎหมายที่กำหนดเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แต่เมื่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่ได้บัญญัติแบ่งแยกให้ชัดเจนว่าแต่ละศาลมีขอบเขตเพียงใด จึงอาจมีผู้ไม่เข้าใจในบทบัญญัติเรื่องเขตอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในกรณีดังกล่าว และเกิดปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า อำนาจการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญกรณีใดจะอยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญ และกรณีใดที่อยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาลปกครอง

ในกรณีของการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 266 ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่ในขณะเดียวกันใน มาตรา 276 ก็ได้กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน โดยรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวไม่ได้ระบุลงไปว่าการตรวจสอบขององค์กรตามรัฐธรรมนูญกรณีใดบ้างที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ และกรณีใดบ้างที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง เนื่องจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของหน่วยงานใดโดยเฉพาะไม่ได้ใช้อำนาจแต่เพียงทางรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ยังสามารถใช้อำนาจทางกฎหมายอื่นได้ ดังนั้น หากการกระทำขององค์กรตามรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นข้อพิพาททางปกครองก็ควรจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง เพราะองค์กรตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่ได้ใช้ฐานอำนาจในการกระทำตามรัฐธรรมนูญ หากแต่เป็นการใช้ฐานอำนาจการกระทำในทางปกครอง

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 276 ที่ได้กำหนดให้ศาลปกครองมีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชนอีกฝ่ายหนึ่ง หรือคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน แต่ในขณะเดียวกันบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 3 เรื่องบทนิยาม ก็ได้ให้ความหมายของหน่วยงานทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ดังนี้

“หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดย

พระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่
ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือให้ดำเนินการทางปกครอง

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า

(1) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคลหรือผู้ที่ปฏิบัติงานใน
หน่วยงานทางปกครอง

(2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมี
กฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ

(3) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทาง
ปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (1) หรือ (2)

จากบทนิยามของคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ดังกล่าว ไม่มี
คำว่าต้องเป็นหน่วยงานของรัฐหรือหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล
เช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 276 หากแต่เน้นที่การ
ใช้อำนาจทางปกครองเป็นสำคัญ จึงก่อให้เกิดปัญหาตามมาว่าบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล
ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
(พ.ศ. 2540) หรือไม่ และกรณีการกระทำทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่
ไม่ได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาลจะอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครองหรือไม่
เพียงใด ซึ่งปัญหาดังกล่าวถือเป็นเหตุให้มีการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองเพื่อพิจารณา
วินิจฉัยในเวลาต่อมา

นอกจากนี้ การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยใน
ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ยังทำให้องค์กรต่างๆ เสนอเรื่องให้ศาล
รัฐธรรมนูญวินิจฉัยในเรื่องต่างๆ เป็นจำนวนมาก และในขณะเดียวกัน คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ
เกี่ยวกับการพิจารณาปัญหาในเบื้องต้นว่า องค์กรใดบ้างเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และกรณีปัญหา
เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญจะหมายถึงกรณีใดบ้าง ซึ่งแนวทางของศาล
รัฐธรรมนูญก็ไม่มี ความชัดเจนและแน่นอน และยังได้ก่อปัญหาตามมาอีกว่า ในกรณีที่เกิดปัญหาในเรื่อง
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองจะเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย
ตามมาตรา 266 ได้หรือไม่ กรณีนี้ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของ
สภาร่างรัฐธรรมนูญ เลขานุการคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ได้ชี้แจงว่า มาตรานี้เป็นเรื่อง
องค์กรในรัฐธรรมนูญ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการ
ตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่า

มีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน ไม่เกี่ยวกับกระทรวงหรือกรม และไม่เกี่ยวกับองค์กรหนึ่งเกิดความรู้สึกรัดแย้งกับอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ เพราะถ้าศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจเกินกว่าที่มีก็ต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อจำกัดอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ในการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ก็ได้มีการอภิปรายในประเด็นว่า ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามมาตรา 266 ว่า จะซ้ำซ้อนกับมาตรา 248 หรือไม่ ซึ่ง ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เลขานุการคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ได้ชี้แจงต่อที่ประชุมซึ่งสรุปได้ว่า ถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลจะไม่ใช้มาตรา 266 เพราะมีบทเฉพาะในมาตรา 248 อยู่แล้ว¹⁰

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า แม้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะไม่ชัดเจนนักแต่ถ้าผู้เกี่ยวข้องมีความเข้าใจในหลักการที่อยู่เบื้องหลังการกำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองแล้วก็จะไม่เกิดปัญหาข้อขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองขึ้น แต่อย่างไรก็ตามก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่า ความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญส่งผลให้ผู้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญเกิดความไม่เข้าใจในบทบัญญัติและนำไปสู่การตีความกฎหมายที่คลาดเคลื่อนไปจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จนนำมาสู่ข้อขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองขึ้นเป็นสาเหตุของปัญหาการขัดกันของอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองในที่สุด

4.2.3 การแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งในเรื่องเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ระหว่างที่ผู้เขียนได้จัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้ถูกยกเลิกไปโดยผลของประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 3 และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 ในระหว่างที่ได้มีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ซึ่งต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2550 โดยเนื้อหาของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้มีการแก้ไขปรับปรุงต่างไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ในหลายประเด็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้มีการตราวิธีพิจารณาความในศาลรัฐธรรมนูญในรูปแบบของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วัน

¹⁰ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, “รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ” 24 มิถุนายน 2540 หน้า 6/1.

ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่งแตกต่างจากเดิมที่กำหนดให้วิธีพิจารณาความของศาลรัฐธรรมนูญ ออกเป็นข้อกำหนด โดยความเห็นชอบของที่ประชุมตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องจากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่า การกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดวิธีพิจารณาเองจะทำให้เกิดความยุ่งยากและไม่เป็นที่ยอมรับ เพราะไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เป็นจริง และไม่สมเหตุผล¹¹ แต่ทั้งนี้ ก็ได้มีการกำหนด บทเฉพาะกาลว่า ในระหว่างที่ยังมิได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของ ศาลรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจออกข้อกำหนดเกี่ยวกับวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัยได้¹² ซึ่งในขณะที่ทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้มีการออกข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธี พิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550 โดยข้อกำหนดดังกล่าวมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 22 ธันวาคม 2550¹³

ส่วนอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้คง อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ในหลายประการ เช่น อำนาจในการวินิจฉัยปัญหาความขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย (ตามมาตรา 154 และ มาตรา 155) อำนาจในการวินิจฉัยปัญหาความขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับ แล้ว (ตามมาตรา 211) และอำนาจในการวินิจฉัยปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา 214) ส่วนอำนาจเกี่ยวกับการจูงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมืองซึ่งแต่เดิมเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญได้มีการแก้ไขโดยกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เนื่องจากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าเรื่อง ดังกล่าวเป็นเรื่องที่ต้องไต่สวนในทำนองเดียวกับเรื่องที่มีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ร่ำรวยผิดปกติ¹⁴ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังได้เพิ่มเติมอำนาจของ ศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยเกี่ยวกับพันธกรณีระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่มีความสำคัญซึ่งจะต้องได้รับความ เห็นชอบจากรัฐสภาหรือไม่ (ตามมาตรา 190) และยังกำหนดให้บุคคลสามารถยื่นคำร้องโดยตรงต่อ

¹¹ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, “รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 10” 20 กุมภาพันธ์ 2550 หน้า 3/1.

¹² มาตรา 300 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

¹³ ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550 ข้อ 2 “ข้อกำหนดนี้ให้ใช้ บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป”

(ข้อกำหนดดังกล่าวมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 96 ก หน้า 14 วันที่ 21 ธันวาคม 2550)

¹⁴ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, “รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 10” 20 กุมภาพันธ์ 2550 หน้า 3/1.

ศาลรัฐธรรมนูญได้ในกรณีที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่เพื่อป้องกันไม่ให้มีคดีขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญมากเกินไป จึงได้มีการกำหนดให้การเสนอคดีทำได้เฉพาะกรณีที่ไม้อาจใช้วิธีการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วเท่านั้น กล่าวคือ เมื่อบุคคลดังกล่าวได้ดำเนินการเยียวยาตามกระบวนการทางกฎหมายแล้วแต่ไม่สามารถเยียวยาได้ (ตามมาตรา 212) ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวถือเป็นมติใหม่ที่เพิ่มบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการเข้าไปคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในกรณีที่ระบบเยียวยาปกติไม่สามารถดำเนินการให้ได้รับความเป็นธรรม

อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการแก้ไขบทบัญญัติในกรณีที่เกี่ยวกับข้อขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) อีกด้วย ซึ่งเป็นปัญหาที่มีการศึกษาวิเคราะห์ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องและความไม่ชัดเจนของถ้อยคำของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในการพิจารณาเขตอำนาจศาลที่แตกต่างไปจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอีกในอนาคต ซึ่งบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับกรณีปัญหาการขัดกันของอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองมีดังต่อไปนี้

(1) มีการปรับปรุงแก้ไขถ้อยคำกรณีการเสนอเรื่องโดยผู้ตรวจการแผ่นดินตามที่ปรากฏในบทบัญญัติมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองในกรณีที่เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลใด มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเสียใหม่ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 245 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังนี้

“มาตรา 245 ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ากรณีดังต่อไปนี้

(1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(2) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของบุคคลใดตามมาตรา 244 (1) (ก) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองและ

ให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง”

จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวได้มีการแก้ไขเนื้อความตามมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ให้มีความเข้าใจที่ชัดเจนยิ่งขึ้นเกี่ยวกับการแบ่งแยกเขตอำนาจระหว่างศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองวินิจฉัยได้¹⁵ ทั้งนี้ นอกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 245 (2) จะบัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองในกรณีที่เห็นว่า กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลใด มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา 257 (3) ยังกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง ในกรณีที่เห็นชอบตามที่มีผู้ร้องเรียนว่ากฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอีกด้วย อันจะสามารถช่วยแก้ปัญหากรณีการขัดกันของเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายลำดับรองไปได้ ทั้งนี้ ในชั้นการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญ¹⁶ ที่ประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้พิจารณาและมีมติไปในแนวทางที่สอดคล้องกับหลักในการพิจารณาเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองที่ว่า บทบัญญัติของกฎหมายที่อยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญ หมายถึง กฎหมายในทางรูปแบบ หรือกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากฝ่ายนิติบัญญัติตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ อันได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนดที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว และประกาศคณะปฏิวัติที่มีเนื้อหาในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น ส่วนกฎหมายลำดับรองต่างๆ อันได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ก็จะอยู่ภายใต้เขตอำนาจการตรวจสอบของศาลปกครอง ซึ่งการแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวจะทำให้เกิดความชัดเจนและไม่เป็นปัญหาในการตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของศาลปกครองดังที่เคยเกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) อีก

¹⁵ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 34/2550 (เป็นพิเศษ) วันอังคารที่ 26 มิถุนายน 2550 อ้างถึงในคณะกรรมการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, หน้า 235.

¹⁶ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, “รายงานการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 24” 8 เมษายน 2550.

(2) การปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยมาตรา 214 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้คงหลักการเดิมของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 266 ไว้ แต่ได้มีการแก้ไขถ้อยคำในบทบัญญัติให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยบัญญัติว่า

“มาตรา 214 ในกรณีที่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรีหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีศาลตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป ให้ประธานรัฐสภานายกรัฐมนตรี หรือองค์กรนั้น เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

จากบทบัญญัติของ มาตรา 214 นั้น เป็นการสะท้อนเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนว่า อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาอำนาจหน้าที่ดังกล่าวต้องเป็นเรื่องของการขัดแย้งกันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรีหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป และกรณีของการพิจารณาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญจะไม่รวมถึงองค์กรศาล ซึ่งการแก้ไขบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวจะทำให้ศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติมาตรา 214 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมาใช้ในการตีความขยายอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในลักษณะต่างๆ อีกทั้งศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าว มาเป็นฐานในการใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดเขตอำนาจของศาลปกครองหรือศาลอื่น หรือเป็นฐานในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังที่เคยอาศัยมาตรา 266 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) โดยอ้างว่าเป็นการวินิจฉัยกรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

(3) มีการปรับปรุงถ้อยคำเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลปกครอง

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 276 การพิจารณา รูปแบบหรือองค์กรที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจการพิจารณาของศาลปกครองจะมุ่งเน้นถึงถ้อยคำในบทบัญญัติที่ว่า “อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล” จนเป็นเหตุให้เกิดปัญหาที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้แย้งเขตอำนาจการตรวจสอบองค์กรตามรัฐธรรมนูญของศาลปกครอง อันนำไปสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญในเวลาต่อมา และเป็นที่มาของปัญหาข้อขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองในที่สุด ซึ่งในการประชุมของคณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้มีการหยิบยกปัญหาดังกล่าวขึ้นพิจารณาและมีความเห็นร่วมกันว่า ปัญหาการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระ หรือองค์กรที่ใช้อำนาจตรวจสอบ ซึ่งในบางกรณีเป็น

การใช้อำนาจทางบริหาร เช่น การถอดถอนกรรมการการเลือกตั้ง การออกกฎหมายต่าง ๆ เป็นต้น ควรกำหนดให้ศาลปกครองสามารถเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองขององค์กรอิสระได้¹⁷ ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้มีการปรับแก้ไข โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 223 โดยตัดด้วยคำที่ว่า “อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล” ตามที่ปรากฏในมาตรา 276 ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ออก และกำหนดให้ชัดเจนลงไปว่าองค์กรตาม รัฐธรรมนูญอยู่ภายใต้การพิจารณาตรวจสอบของศาลปกครอง อีกทั้งยังกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณา เขตอำนาจของศาลปกครองโดยมุ่งถึงลักษณะการใช้อำนาจทางปกครองเป็นสำคัญด้วย โดยบัญญัติว่า

“มาตรา 223 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่งไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้”

การแก้ไขบทบัญญัติที่เป็นกรอบอำนาจของศาลปกครองดังกล่าวถือเป็นการสร้างความชัดเจนในการกำหนดประเภทคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง โดยให้รวมถึงคดีปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้เขตอำนาจของศาลปกครองในการพิจารณาตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองมีความชัดเจนขึ้นและครอบคลุมหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองอย่างครบถ้วน¹⁸ ทั้งยังสอดคล้องกับ

¹⁷ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, “บันทึกการประชุมคณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญรอบที่ 3 ว่าด้วยองค์กรตรวจสอบอิสระและศาลในคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 2” 9 กุมภาพันธ์ 2550.

¹⁸ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 33/2550 วันจันทร์ที่ 25 มิถุนายน 2550 อ้างถึงใน คณะกรรมการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, หน้า 214.

การพิจารณาเขตอำนาจของศาลปกครองตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 9 ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ซึ่งมุ่งถึงลักษณะการใช้อำนาจเป็นสำคัญ อีกทั้งยังทำให้การตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองอยู่ภายใต้ระบบการตรวจสอบของศาลปกครองระบบเดียว อันจะไม่ก่อให้เกิดข้อขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองในกรณีของการตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองขององค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้นอีก นอกจากนี้ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้มีการนำคำวินิจฉัยของบางองค์กรไปฟ้องศาลปกครองได้ตามมาตรา 253* กรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังที่แต่งตั้งโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในเรื่องของการดำเนินการที่เกี่ยวกับวินัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณ ถือเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แต่ทั้งนี้รัฐธรรมนูญได้จำกัดอำนาจศาลปกครองไม่ให้พิจารณาคดีบางประเภท ทำให้อำนาจของศาลปกครองจะไม่รวมถึงการใช้อำนาจในทางวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เช่น ตามมาตรา 236 (5) กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจในการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือตามมาตรา 250 (3) กรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติใช้อำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไปร้ายวผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรดำเนินการด้วย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 253 “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ให้คำปรึกษา แนะนำ และเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน และมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังที่เป็นอิสระเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยการดำเนินการที่เกี่ยวกับวินัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณ และให้คดีที่พิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังในเรื่องดังกล่าวเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง...”

อนึ่ง กรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีกำหนดให้การพิจารณาคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นอำนาจของศาลยุติธรรม ตามมาตรา 219 วรรค 3*

อาจกล่าวได้ว่า การแก้ไขหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ในส่วน บทบัญญัติที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นการแก้ไขให้บทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวมีความชัดเจนมากขึ้น อันจะช่วยให้ผู้เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจดังกล่าวมีความความเข้าใจในบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตน อย่างเป็นระบบและต้องตรงกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางที่ผู้เขียนได้ กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า ปัญหาข้อขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) นั้น มีสาเหตุสำคัญมาจากความไม่เข้าใจของผู้เกี่ยวข้อง กับการใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด อีกทั้งยังได้อาศัยความไม่ชัดเจนของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับการกำหนดอำนาจหน้าที่ดังกล่าวมาเป็นฐานในการใช้อำนาจจนผิดไปจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น หากผู้เกี่ยวข้องทั้งหลายยังไม่สร้างความเข้าใจที่ถูกต้องในการใช้อำนาจให้สอดคล้องกับ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้ว ปัญหาข้อขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาล ปกครองก็ยังคงต้องเกิดขึ้นต่อไป ทั้งนี้ ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวในบทที่ 5 ต่อไป

* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 219 วรรคสาม "...ให้ศาลฎีกามีอำนาจพิจารณา และวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มา ซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และให้ศาลอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิ เลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ทั้งนี้ วิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีให้เป็นไปตามระเบียบที่ ประชุมใหญ่ศาลฎีกากำหนด โดยต้องใช้ระบบไต่สวนและเป็นไปโดยรวดเร็ว..."