

ข้อขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง : ประสพการณ์จากการบังคับใช้
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

นางสาวอภิษฎา บุญกระพือ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2550
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

JURISDICTIONAL CONFLICTS BETWEEN CONSTITUTIONAL COURT AND ADMINISTRATIVE COURT
: VIEWED FROM EXPERIENCE INCURRED DURING THE ENFORCEMENT OF
THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND (B.E.2540)

MISS APICHAYA BOONGRAPUE

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2007

Copyright of Chulalongkorn University

501309

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ข้อขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง :
ประสบการณ์จากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

โดย

นางสาวอภิษฎา บุญกระพือ

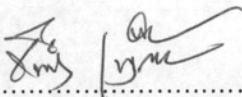
สาขาวิชา

นิติศาสตร์

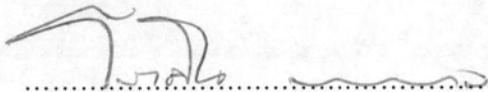
อาจารย์ที่ปรึกษา

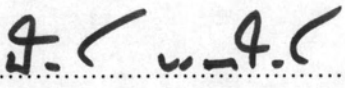
ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์

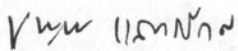
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทนิติศาสตรบัณฑิต

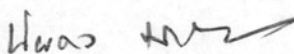

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ธิตินันท์ เชื้อบุญชัย)

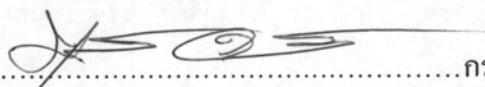
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. โภคิน พลกุล)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์)


..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์)


..... กรรมการ
(อาจารย์ นพดล เสงเจริญ)


..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร. บุญอนันต์ วรรณพานิชย์)

อภิชนา บุญกระพือ : ข้อขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง : ประสบการณ์จากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540). (JURISDICTIONAL CONFLICTS BETWEEN CONSTITUTIONAL COURT AND ADMINISTRATIVE COURT : VIEWED FROM EXPERIENCE INCURRED DURING THE ENFORCEMENT OF THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND (B.E.2540)) อ. ที่ปรึกษา: ศ. ดร. นันทวัฒน์ บรรณานันท์, 267 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยศึกษาทฤษฎีของรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ คำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนข้อขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองที่เกิดขึ้น

จากการศึกษาพบว่า แม้ศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองต่างเป็นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทในทางกฎหมายมหาชนแต่ก็มีหลักเกณฑ์ในการกำหนดเขตอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน โดยศาลรัฐธรรมนูญถือเป็นศาลที่มีเขตอำนาจจำกัดเฉพาะเรื่องรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ส่วนศาลปกครองถือเป็นศาลที่มีอำนาจวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง สำหรับข้อขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองที่เกิดขึ้น ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งสาเหตุสำคัญของการเกิดปัญหาดังกล่าว คือ ความเข้าใจที่ไม่ต้องตรงกับเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญของผู้ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประธานรัฐสภา องค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งโดยเฉพาะศาลรัฐธรรมนูญนั้น ได้มีคำวินิจฉัยในลักษณะขยายอำนาจของตนเองจนไปกระทบกับอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง อันส่งผลให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติอย่างมาก เพราะคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมเด็ดขาดและผูกพันองค์กรของรัฐทุกองค์กร และถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันจะพยายามแก้ไขข้อขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองที่เกิดขึ้นก็ตาม แต่ตราบใคร่ผู้เกี่ยวข้องหรือผู้ที่มีส่วนในการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองยังไม่มี ความเข้าใจที่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้ว ก็คงไม่อาจที่จะหลีกเลี่ยงการเกิดข้อขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองขึ้นอีกในอนาคต

ดังนั้น ผู้เขียนจึงมิได้เสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้พยายามสร้างความชัดเจนในบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองแล้ว แต่เสนอให้ผู้เกี่ยวข้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตนให้ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เพราะถ้าผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายมีความเข้าใจและใช้อำนาจด้วยความระมัดระวังภายในบริบทของตนแล้ว ปัญหาข้อขัดแย้งต่างๆ ในเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองก็จะไม่เกิดขึ้น

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์..... ลายมือชื่อนิติศ..... อภิชนา บุญกระพือ
 ปีการศึกษา.....2550..... ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา..... ศ.ดร. นันทวัฒน์ บรรณานันท์

4786359334 : MAJOR LAWS

KEY WORD: JURISDICTIONAL CONFLICTS / CONSTITUTIONAL COURT / ADMINISTRATIVE COURT / INSPECTING CORRECTION OF CONSTITUTIONAL / EXAMINE OPERATION OF INDEPENDENT COMMISSION

APICHAYA BOONGRAPUE : JURISDICTIONAL CONFLICTS BETWEEN CONSTITUTIONAL COURT AND ADMINISTRATIVE COURT : VIEWED FROM EXPERIENCE INCURRED DURING THE ENFORCEMENT OF THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND (B.E.2540). THESIS ADVISOR : PROF. NANTAWAT BORAMANAND Ph.D., 267 pp.

The purpose of this thesis is studying the jurisdiction of the Constitutional court and the Administrative court according to the Constitution of the Kingdom of Thailand (B.E 2540). This thesis would particularly identify the inspection of the exercise of state power under Thailand Constitution and the power to examine the operation of independent commission by instructing the provision of Thailand Constitution; the relevant law about the jurisdiction of the Constitutional Court and the Administrative Court; the official decision of the Constitutional Court and the official order and judgment of the Administrative Court. Besides, an essential inquiry is how the jurisdictional conflicts between the Constitutional Court and the Administrative Court exist.

In researching and studying the jurisdiction of the Constitutional court and the Administrative court, the process of operating the case and the jurisdiction are entirely different. The Constitutional Court empowers to judge only the case that relevant to the provision under the Constitution where as the Administrative Court would generally empower to settle all disputes about administrative field. The jurisdictional conflicts between the Constitutional court and the Administrative court exists in many ways such as the power to inspecting the correction of constitutional and the problem about the power to examine the operation of independent commission. The main cause of the contradiction is the distinction of understanding which is different from the intention of the Constitution. For example, the Constitutional Court has interpreted the Constitutional Law in the way that overwhelmingly expands the scope of its jurisdiction. This overwhelmingly interpretation has also affected the jurisdiction of the Administrative Court which causes the problem in the operation of other courts because the decision of the Constitutional Court is the ultimate decision and has influenced all other courts and commissions. Furthermore, although the effective the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550 has been attempted to resolve all those problems, it would still be the jurisdictional conflicts between the Constitutional Court and the Administrative Court as long as there is no the understanding of the jurisdiction of the Constitutional Court and the Administrative Court in the same way as it should be.

Therefore, I would not present the method to revise the Thailand Constitution because the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550 has certainly regulated about the jurisdiction of the Constitutional Court and the Administrative Court, but I would present to the empowered people to do comprehension about their own roles and power of duty. The problem as stated above would not exist if they understand their specific roles in the same way and maintain their duty with careful.

Field of study.....LAWS.....
Academic year.....2007.....

Student's signature... Apichaya Boongrapue
Advisor's signature... Nantawat Boramanand

กิตติกรรมประกาศ

ในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนใคร่ขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ ที่ได้กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ โดยได้ให้คำแนะนำ ตลอดจนข้อคิดเห็นต่างๆ อันเป็นประโยชน์ต่อผู้เขียนจนกระทั่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้สำเร็จลุล่วง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. โภกิติน พลกุล ซึ่งกรุณามาเป็น ประธานในการสอบวิทยานิพนธ์ อาจารย์ ดร. ชาญชัย แสงศักดิ์ อาจารย์ นพดล เสงเจริญ และ อาจารย์ ดร. บุญอนันต์ วรรณพานิชย์ ซึ่งได้ให้ข้อมูลและคำแนะนำต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ อีกทั้งได้ กรุณาสละเวลามาเป็นกรรมการในการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ขอขอบพระคุณทุกคนในครอบครัวที่คอยให้กำลังใจและให้ความสนับสนุนผู้เขียนใน ทุกเรื่องตลอดมา

ขอขอบคุณเพื่อนๆ พี่ๆ ที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่ให้ความช่วยเหลือ ด้านข้อมูล ตลอดจนเพื่อนๆ พี่ๆ ที่สำนักงานคตปกรอง สำนักงานอัยการสูงสุด และที่คณะ นิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ให้กำลังใจและให้ความช่วยเหลือในเรื่องต่างๆ แก่ผู้เขียน

สุดท้ายนี้ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีประโยชน์ต่อการศึกษา ผู้เขียนขอมอบคุณความดีนี้ ให้แก่ บิดา มารดา และผู้มีพระคุณข้างต้นทุกท่าน ถ้าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับ ไว้แต่เพียงผู้เดียว

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา.....	1
1.2 สมมติฐานของการวิจัย.....	2
1.3 วัตถุประสงค์ในการวิจัย.....	3
1.4 ขอบเขตการวิจัย.....	3
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย.....	4
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย.....	4
บทที่ 2 เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองภายใต้กรอบของ	
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540).....	5
2.1 เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ.....	5
2.1.1 แนวคิดของการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ.....	5
2.1.2 เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ.....	16
2.1.2.1 การควบคุมตรวจสอบ “ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ”.....	17
2.1.2.2 การวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่าง	
“องค์กรตามรัฐธรรมนูญ”.....	20
2.1.2.3 ในฐานะศาลพิเศษในบางเรื่อง.....	20
2.2 เขตอำนาจของศาลปกครอง.....	26
2.2.1 แนวคิดของการจัดตั้งศาลปกครอง.....	26
2.2.2 เขตอำนาจของศาลปกครอง.....	32
2.2.2.1 การควบคุม “ความชอบด้วยกฎหมาย” ของการกระทำ	
ของฝ่ายปกครอง.....	33

2.2.2.2 การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิ และหน้าที่ทางอรรถวิสัยของบุคคล.....	34
2.2.2.3 การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทตามที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้.....	37
บทที่ 3 เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองในต่างประเทศกับการป้องกันหรือ การแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง.....	39
3.1 เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองในต่างประเทศ.....	39
3.1.1 เขตอำนาจของ “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” และศาลปกครอง ในประเทศฝรั่งเศส.....	40
3.1.1.1 เขตอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ.....	40
(1) การควบคุมตรวจสอบ “ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ”.....	41
(2) เขตอำนาจอื่นๆ ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ.....	47
3.1.1.2 เขตอำนาจของศาลปกครอง.....	51
(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการยกเลิกหรือ เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง.....	52
(2) คดีที่ศาลมีอำนาจสมบูรณ์.....	52
(3) คดีที่ศาลมีอำนาจตีความ.....	53
(4) คดีที่ศาลปกครองมีอำนาจลงโทษ.....	53
(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ.....	53
3.1.2 เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองใน ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน.....	54
3.1.2.1 เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ.....	54
(1) การควบคุมตรวจสอบ “ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ”.....	55
(2) การวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่าง “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ”.....	57
(3) เขตอำนาจอื่นๆ ของศาลรัฐธรรมนูญ.....	59
3.1.2.2 เขตอำนาจของศาลปกครอง.....	64
(1) คดีที่ฟ้องขอให้ยกเลิกนิติกรรมทางปกครอง ที่มีผลใช้บังคับเป็นการเฉพาะราย.....	66

(2) คดีที่ฟ้องขอให้พิพากษาให้ฝ่ายปกครอง ออกนิติกรรมทางปกครอง.....	66
(3) คดีที่ฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองกระทำการ.....	67
(4) คดีที่ฟ้องขอให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดว่านิติกรรมทางปกครอง เป็น โฆษะหรือไม่.....	67
(5) คดีที่ร้องขอให้ศาลปกครองตรวจสอบกฎหมายลำดับรอง ว่าขัดต่อกฎหมายของมลรัฐหรือไม่.....	68
3.2 การป้องกันหรือการแก้ไขปัญหาคัดแย้งกันเรื่องอำนาจหน้าที่ของ ศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองในต่างประเทศ.....	68
3.2.1 การป้องกันหรือการแก้ไขปัญหาคัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ของ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญและศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศส.....	69
3.2.2 การป้องกันหรือการแก้ไขปัญหาคัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ของ ศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองใน ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน.....	75
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาคัดแย้งในเรื่องเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง	
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540).....	82
4.1 ลักษณะปัญหาคัดแย้งในเรื่องเขตอำนาจของ ศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง.....	82
4.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจในการตรวจสอบ“ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” และการตรวจสอบ “ความชอบด้วยกฎหมาย”.....	83
4.1.1.1 ปัญหาในส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำที่อาจถูกควบคุมตรวจสอบ.....	84
4.1.1.2 ปัญหาในส่วนที่เกี่ยวกับการเสนอเรื่องเพื่อพิจารณา.....	108
4.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจ ของ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ”.....	121
4.1.2.1 ปัญหาในส่วนความหมายของ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ”.....	122
4.1.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับลักษณะของเรื่องที่ถือเป็น “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่” ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ.....	137

4.2 ที่มาหรือสาเหตุของการเกิดปัญหาข้อขัดแย้งในเรื่องเขตอำนาจ	
ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง.....	151
4.2.1 ความเข้าใจของผู้เกี่ยวข้อง.....	151
4.2.2 ความไม่ชัดเจนของกฎหมาย.....	165
4.2.3 การแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งในเรื่องเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญและ	
ศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	168
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	176
รายการอ้างอิง.....	182
ภาคผนวก.....	187
ผนวก ก.....	188
ผนวก ข.....	208
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	267