

บทที่ 2

เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองภายใต้กรอบของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

นับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มีผลใช้บังคับ ก็ได้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองขึ้นเป็นครั้งแรก แต่ด้วยเหตุที่ศาลทั้งสองต่างถือเป็นศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาข้อพิพาททางมหาชน จึงอาจมีการคาบเกี่ยวของอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองขึ้น อันเป็นที่มาของข้อขัดแย้งในเรื่องเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง ดังนั้น ก่อนที่จะได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับข้อขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองในบทต่อๆ ไป จึงจำเป็นต้องเริ่มต้นพิจารณาจากเขตอำนาจ (Jurisdiction) ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองอย่างเป็นระบบเสียก่อน ซึ่งจะเป็นการศึกษาและสำรวจจากเขตอำนาจตามที่บัญญัติในกฎหมายลายลักษณ์อักษรและแนวคิดของการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย โดยจะศึกษาในส่วนที่เกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ (2.1) และในส่วนที่เกี่ยวกับศาลปกครอง (2.2) ตามลำดับ

2.1 เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

การพิจารณาเขตอำนาจ (Jurisdiction) ของศาลรัฐธรรมนูญจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงแนวคิดของการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญประกอบกับการพิจารณาบทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพื่อจะช่วยให้เกิดความเข้าใจในหลักกฎหมายที่กำหนดเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญได้อย่างเป็นระบบยิ่งขึ้น

2.1.1 แนวคิดของการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ

การจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญของประเทศไทยนั้น กล่าวได้ว่าในเชิง “เขตอำนาจ” มีการพัฒนาโดยเริ่มจากการให้มีเพียงองค์กรที่จะเป็นผู้ “ตีความ” รัฐธรรมนูญเท่านั้น จนกระทั่งในที่สุดจึงมีการจัดตั้งองค์กรซึ่งมีสถานะเป็นศาล และมีเขตอำนาจในข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญขึ้น โดยศาสตราจารย์อมร จันทรสมบูรณ์ ได้วิเคราะห์ถึงพัฒนาการขององค์กรที่มีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญเอาไว้เป็น 3 ระยะ คือ¹

¹ ออมร จันทรสมบูรณ์, “ศาลรัฐธรรมนูญ (หรือตุลาการรัฐธรรมนูญ)” ใน ครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์จิตติ ติงศภัทย์ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537) หน้า 165.

ระยะที่หนึ่ง : รัฐสภาในฐานะองค์กรทั่วไปที่มีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญ

ศาสตราจารย์อมรฯ ได้วิเคราะห์ไว้ว่า ระยะนี้เป็นระยะเวลาที่ประเทศไทยยึดหลัก “ความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา” ในการตีความรัฐธรรมนูญ ตามหลักความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภาจะมีลักษณะสำคัญประการหนึ่งคือ การปฏิเสธการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ โดยเหตุผลที่ว่า กฎหมายทั้งหลายมาจากรัฐสภาซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด จึงไม่มีองค์กรใดสามารถวินิจฉัยให้กฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นอันไร้ผลได้ ผลที่ตามมาคือ รัฐธรรมนูญจะมีลักษณะที่แก้ไขง่ายเพราะรัฐสภาเป็นผู้บัญญัติกฎหมายทั้งหมด และรัฐธรรมนูญก็จะมีฐานะเท่าเทียมกับกฎหมายอื่นๆ

ในระยะแรกนี้จะมีรัฐธรรมนูญอยู่สามฉบับที่ยอมรับหลักความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภาในการตีความรัฐธรรมนูญ คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะถือหลักความมีอำนาจสูงสุดของสภาผู้แทนราษฎรในทุกๆ เรื่อง ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่มีอำนาจสูงสุดในการตีความรัฐธรรมนูญและไม่มีเจตนาที่จะให้มีองค์กรอื่นใดมาตีความ ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 ยังคงยอมรับหลักความมีอำนาจสูงสุดของสภาในการตีความรัฐธรรมนูญ เพราะได้มีบทบัญญัติที่ให้สภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นเป็นผู้ทรงสิทธิเด็ดขาดในการตีความรัฐธรรมนูญ (มาตรา 62) โดยไม่ได้มีบทบัญญัติให้องค์กรอื่นมีอำนาจนี้ และยังได้ยอมรับหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญใน 2 ประการ คือ การบัญญัติว่ากฎหมายใดมีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นเป็นโมฆะ (มาตรา 61) และการบัญญัติให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกระทำได้อย่างกว่ากฎหมายธรรมดา โดยกำหนดให้การแก้ไขดังกล่าวจะต้องผ่านความเห็นชอบจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ต่ำกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด (มาตรา 63) ทั้งนี้ หลักความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภาในการตีความรัฐธรรมนูญได้ถูกนำมาใช้อีกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐประหารได้นำมาใช้ ดังจะได้กล่าวต่อไป

ระยะที่สอง : การเริ่มให้มีตุลาการรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กรเฉพาะที่มีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญควบคู่กับรัฐสภา

ระยะที่สองนี้เป็นระยะเวลาที่ประเทศไทยมีองค์กรที่มีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญสององค์กร คือ ให้สภาผู้แทนราษฎร (รัฐสภา) และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญร่วมกัน ในระยะนี้ถือเป็นช่วงที่กำเนิดคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรก โดยให้มีลักษณะเป็นองค์กรกลางที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัย แต่ในขณะเดียวกันก็ยังคงมีบทบัญญัติยอมรับหลักความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภาในการตีความรัฐธรรมนูญควบคู่ไปกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ สามารถแบ่งออกได้เป็นสองกลุ่ม ดังนี้

ก) รัฐธรรมนูญที่ยอมรับอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญอย่างกว้างขวาง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติ

ให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้น โดยรัฐสภามีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญได้ในทุกกรณีรวมทั้งการตีความกฎหมายธรรมดาที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญด้วย ทั้งนี้ เว้นแต่กรณีที่ศาลได้ส่งเรื่องมาให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้วตามมาตรา 88 เท่านั้น

อนึ่ง การจัดตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อตีความรัฐธรรมนูญนี้มิได้เกิดขึ้นเพราะผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีแนวความคิดที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบรัฐสภาเช่นเดียวกับแนวความคิดในแถบยุโรปที่ให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ถ่วงดุลการใช้อำนาจของพรรคการเมืองฝ่ายข้างมากในรัฐสภา² แต่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเกิดขึ้นเพราะเหตุที่ศาลยุติธรรมได้ก้าวล่วงเข้ามาตีความและชี้ขาดคดีรัฐธรรมนูญในช่วงที่ประเทศไทยใช้รัฐธรรมนูญที่ยึดหลักความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา ซึ่งศาลฎีกาได้พิพากษาคดีอาชญากรรมสงครามที่ 1/2489 และ 2-8/2489 โดยมีข้อเท็จจริงว่า รัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. 2488 โดยมีเนื้อหาบางตอนกำหนดความผิดและโทษย้อนหลังไปใช้กับการกระทำที่เป็นอาชญากรรมสงครามที่เกิดขึ้นก่อนวันประกาศใช้กฎหมาย และหลังจากนั้นมีการจับกุมบุคคลที่กระทำการดังกล่าวก่อนกฎหมายประกาศใช้และมีการฟ้องให้ลงโทษตามกฎหมายฉบับนี้ ศาลฎีกามีคำพิพากษาว่า "...รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 มาตรา 62 ที่บัญญัติว่า สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ไม่เป็นบทบัญญัติตัดอำนาจศาลที่จะตีความรัฐธรรมนูญ และเห็นว่ามาตรา 14 ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในร่างกาย ซึ่งมีความหมายถึงเสรีภาพในการกระทำด้วย และคำว่ากฎหมายนั้นต้องหมายถึงกฎหมายในเวลากระทำ ซึ่งก่อนมีรัฐธรรมนูญ กฎหมายลักษณะอาญา มาตรา 7 บัญญัติว่า บุคคลควรรับโทษอาญาต่อเมื่อมันได้กระทำการอันกฎหมายซึ่งใช้อยู่ในเวลาที่ทำกระทำนั้นบัญญัติว่าเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และรัฐธรรมนูญ มาตรา 14 ได้บัญญัติรับรองกฎหมายลักษณะอาญา มาตรา 7 อีกชั้นหนึ่ง มาตรา 61 แห่งรัฐธรรมนูญกำหนดว่า กฎหมายใดแย้งหรือขัดแก่อำนาจรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นโมฆะ ฉะนั้น พระราชบัญญัติอาชญากรรมเฉพาะที่บัญญัติย้อนหลังจึงขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 14 และเป็นโมฆะตามมาตรา 61..." ซึ่งการที่ศาลฎีกาตัดสินว่ากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจของศาลยุติธรรมในการใช้กฎหมายปรับกับคดีนั้น เป็นการยึดหลักการเดียวกับที่ศาลสูงแห่งสหรัฐอเมริกาวางบรรทัดฐานไว้เมื่อปี ค.ศ.1803 ในคดี *Marbury V. Madison*³ ทั้งนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่างเห็นว่า การที่ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า กฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเป็นโมฆะนั้น เป็นการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และเป็นการล่วงล้ำหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร จึงมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นเพื่อพิจารณาญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่า ศาลมีอำนาจวินิจฉัยความสมบูรณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ คณะกรรมการมีความเห็นว่า ถ้อยคำตามมาตรา 62 ของรัฐธรรมนูญที่ว่า "สภา

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 169.

³ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ : นิติบรรณาการ, 2530) หน้า 688-690.

ผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญนี้” เป็นถ้อยคำที่ชัดเจน ในกรณีที่ถ้อยคำในรัฐธรรมนูญมีความหมายชัดเจน ผู้ใช้กฎหมายอาจพิจารณาลงความเห็นว่า กฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่ในกรณีที่ถ้อยคำในรัฐธรรมนูญไม่ชัดเจนจะเป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรแต่ผู้เดียว และมีความเห็นว่า คำพิพากษาของศาลฎีกาดังกล่าวถึงที่สุดแล้วไม่ควรกระทำการใดให้กระทบกระเทือนต่อคำพิพากษาดังกล่าว เพื่อยุติข้อขัดแย้งระหว่างศาลและสภาผู้แทนราษฎรที่เกิดขึ้นดังกล่าวข้างต้น ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 จึงกำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรก เพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่

ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490 ซึ่งยกร่างโดยคณะบุคคลที่ทำการรัฐประหารนั้น ไม่มีกรณีการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญอย่างเด่นชัด และไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการรัฐธรรมนูญแต่อย่างใดจึงกลับไปสู่หลักความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภาอีกครั้งหนึ่ง โดยกำหนดให้รัฐสภาทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความหมายแห่งรัฐธรรมนูญ (มาตรา 94) และเป็นที่น่าสังเกตว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีบทบัญญัติที่รับรองหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญโดยกำหนดว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นเป็นโมฆะ (มาตรา 61) แต่ขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวกลับมิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้กระทำได้ยากกว่ากฎหมายธรรมดา โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติว่า รัฐธรรมนูญนี้แก้ไขเพิ่มเติมได้โดยความเห็นชอบของรัฐสภา

ข) รัฐธรรมนูญที่ลดอำนาจการตีความของรัฐสภาลง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ซึ่งยอมรับอำนาจการตีความรัฐธรรมนูญของรัฐสภาแต่ได้กำหนดขอบเขตอำนาจให้ลดลงโดยจำกัดอำนาจในการตีความเกี่ยวกับปัญหาในวงงานของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น และให้อำนาจแก่คณะกรรมการรัฐธรรมนูญเพิ่มขึ้นจากเดิม คือ ให้มีอำนาจในการวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ และให้มีอำนาจในการวินิจฉัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2495 มีหลักการเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ที่มีบทบัญญัติให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่อำนาจการวินิจฉัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นให้เป็นอำนาจของศาลฎีกาแทน ส่วนอำนาจการตีความรัฐธรรมนูญของรัฐสภานั้นจำกัดแต่เฉพาะปัญหาในวงงานของสภาเท่านั้น, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 ให้อำนาจแก่คณะกรรมการรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ และให้มีอำนาจในการวินิจฉัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนอำนาจการตีความรัฐธรรมนูญของรัฐสภานั้นจำกัดแต่เฉพาะปัญหาในวงงานของสภาเท่านั้น, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ให้อำนาจการตีความรัฐธรรมนูญของรัฐสภานั้นจำกัดแต่เฉพาะปัญหาใน

วงงานของรัฐสภาเช่นเดียวกัน แต่ได้เปลี่ยนถ้อยคำจากเฉพาะในปัญหาอันอยู่ใน “วงงาน” ของรัฐสภา เป็น เฉพาะในปัญหาที่เกี่ยวกับ “อำนาจหน้าที่” ของรัฐสภาเท่านั้น และเพิ่มอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นจากเดิมหลายประการดังจะกล่าวต่อไป

ระยะที่สาม : การให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรเฉพาะองค์กรเดียว ที่มีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญ

ระยะที่สามเป็นระยะที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญเพียงสถาบันเดียว โดยเป็นช่วงที่ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ตัดอำนาจรัฐสภาในการตีความรัฐธรรมนูญทั้งหมด และกำหนดให้อำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญตกแก่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพียงสถาบันเดียว โดยไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจสภาในการตีความรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นปัญหาเกี่ยวกับวงงานของรัฐสภาหรือปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา ในทางตรงกันข้ามยังกำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาข้อบังคับสภาว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาเห็นว่าข้อบังคับแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิก หรือข้อบังคับของรัฐสภาในเรื่องใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และเมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยแล้ว ให้แจ้งไปยังประธานแห่งสภาที่เป็นผู้ตราข้อบังคับนั้นทราบเพื่อดำเนินการต่อไป (มาตรา 155) นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมขึ้นจากเดิมอีกด้วย

นับแต่มีการบัญญัติให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 จนถึงช่วงระยะเวลาก่อนมีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มีรัฐธรรมนูญ 7 ฉบับ ที่ได้บัญญัติให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2495 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แต่ในช่วงที่มีการยึดอำนาจโดยการปฏิวัติรัฐประหารทุกครั้ง คือ ใน พ.ศ. 2490 พ.ศ. 2502 พ.ศ. 2519 และ พ.ศ. 2534 รัฐธรรมนูญหรือธรรมนูญการปกครองที่ประกาศใช้บังคับในช่วงนั้นจะไม่บัญญัติเรื่องคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไว้ ที่เป็นเช่นนี้น่าจะเกิดจากความจำเป็นในการจัดการปกครองภายในระยะเวลาที่จำกัด เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีพัฒนาการโดยเริ่มมาจากการมีอำนาจหน้าที่เบื้องต้นของศาลรัฐธรรมนูญก่อน คือ รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นสถาบันที่มีอำนาจชี้ขาดว่าบทบัญญัติของกฎหมายขัดหรือแย้ง

กับรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นหลักประกันในความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และหลังจากนั้น รัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มาก็บัญญัติให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่เพิ่มมากขึ้นในกรณีต่างๆ ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 2 ช่วง ดังต่อไปนี้⁴

ช่วงที่หนึ่ง (พ.ศ. 2489 – พ.ศ. 2516) ซึ่งเป็นระยะที่คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ มีอำนาจน้อย ได้แก่

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติให้มีคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ ซึ่งในการตั้งคณะกรรมการรัฐธรรมนูญขึ้นนั้น เป็นการแต่งตั้งให้มีอำนาจตีความแทนรัฐสภา รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้แต่งตั้งคณะกรรมการรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพราะเหตุที่สภาผู้แทนราษฎรหมดอายุ หรือถูกยุบ (มาตรา 89 วรรคสอง) คณะกรรมการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีอำนาจวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่ศาลเห็นว่าบทกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีมีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ศาลต้องรอกการพิจารณาพิพากษาคดีนั้นไว้ชั่วคราว แล้วให้รายงานความเห็นไปยังคณะกรรมการรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย (มาตรา 88 วรรคแรก) บทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งคณะกรรมการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีข้อความแย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ (มาตรา 87) และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญให้ถือเป็นเด็ดขาดและให้ศาลปฏิบัติตามนั้น (มาตรา 88 วรรคท้าย) อย่างไรก็ตาม ในการตีความรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติให้รัฐสภาทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความรัฐธรรมนูญโดยอยู่ภายใต้บังคับมาตรา 88

(2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญมีอำนาจเพิ่มขึ้นจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน โดยให้มีอำนาจหน้าที่ 2 ประการ คือ อำนาจในการวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่เมื่อศาลยุติธรรมส่งความเห็นมายังคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 เมื่อคณะกรรมการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้วให้ถือเป็นเด็ดขาดและให้ใช้ได้โดยคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระทั่งคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว (มาตรา 179) กับอำนาจในการวินิจฉัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 81) ซึ่งอำนาจในกรณีนี้ถือเป็นอำนาจใหม่ของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน อย่างไรก็ตาม รัฐสภายังคงมีอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญในปัญหาที่อยู่ในวงงานของรัฐสภา

(3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2495 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้เหมือนกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ

⁴ อมร จันทรมบรรณ, “ศาลรัฐธรรมนูญ (หรือตุลาการรัฐธรรมนูญ)” ใน ครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์จิติ ดิงศภัทย์, หน้า 174-185.

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 คือมีอำนาจเพียงวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ เมื่อศาลส่งความเห็นมาให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ส่วนผลของคำวินิจฉัยเป็นไปเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 คือ คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาดและให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระทั่งคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว (มาตรา 114) สำหรับอำนาจในการวินิจฉัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะขาดคุณสมบัติสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้เป็นอำนาจของศาลฎีกาตามวิธีการที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 51) และสำหรับการพ้นจากสมาชิกภาพของสภาผู้แทนราษฎรเพราะความประพฤติเสื่อมเสีย รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรเอง ตามมาตรา 50(5)

(4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 เป็นรัฐธรรมนูญที่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 คือมีอำนาจหน้าที่ 2 ประการ คือ อำนาจในการวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่เมื่อศาลยุติธรรมส่งความเห็นมายังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 และเมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้วให้มีผลบังคับได้ในคดีทั้งปวงเช่นเดียวกัน (มาตรา 175) กับอำนาจในการวินิจฉัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 77) ซึ่งอำนาจดังกล่าวได้ขาดหายไปในช่วงที่ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2495

ช่วงที่สอง (พ.ศ. 2517 – พ.ศ. 2540) ในระยะนี้รัฐธรรมนูญได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพิ่มขึ้นจากเดิมมาก โดยในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2516 ถึง พ.ศ. 2517 อันเป็นปีที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 นั้น ถือเป็นจุดเริ่มต้นของกฎหมายมหาชนในประเทศไทยโดยแท้ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งและการยอมรับสถาบันหรือองค์กรใหม่ๆ บรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญตามแนวคิดของรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ แต่อย่างไรก็ตามการพัฒนาแนวคิดดังกล่าวก็เป็นไปโดยช้า โดยรัฐธรรมนูญในช่วงนี้ได้แก่

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ให้แก่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจากเดิมหลายประการ คือ

ก. อำนาจในการวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยกำหนดวิธีการในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไว้สองกรณี คือ การควบคุมกฎหมายก่อนที่จะประกาศใช้กฎหมาย ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวมกันหรือแยกกัน จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา หรือนายกรัฐมนตรีมีสิทธิส่งร่างพระราชบัญญัติซึ่งตนเห็นว่ามีความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไปให้

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ ตามมาตรา 224 กับการควบคุมกฎหมายหลังจากที่กฎหมายประกาศใช้บังคับแล้ว โดยรัฐธรรมนูญยังคงบัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ในกรณีที่ศาลส่งความเห็นมา เมื่อศาลเห็นว่าบทบัญญัติที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีมีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 225 เมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้วให้คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญใช้ได้ ในคดีทั้งปวง เช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492

ข. อำนาจในการวินิจฉัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา 105

ค. อำนาจในการวินิจฉัยถึงการสิ้นสุดลงเฉพาะตัวของความเป็นรัฐมนตรี ตามมาตรา 188 วรรคท้าย

ง. อำนาจวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลอื่นหรือระหว่างศาลอื่นด้วยตนเอง ตามมาตรา 213 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจนี้ขึ้น เนื่องจากเห็นว่าในอนาคตประเทศไทยคงจะมีศาลเชี่ยวชาญเฉพาะสาขารุ่งขึ้นตามแบบของประเทศที่พัฒนาแล้ว

จ. วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อสภานั้นมีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ในระหว่างการขยับยั้งของวุฒิสภาหรือไม่ ตามมาตรา 151

(2)รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้เปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจึงยังเป็นไปเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 กล่าวคือ

ก. อำนาจในการวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยยังกำหนดวิธีการในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไว้ทั้งการควบคุมกฎหมายก่อนที่จะประกาศใช้กฎหมาย และการควบคุมกฎหมายหลังจากที่กฎหมายประกาศใช้บังคับแล้ว โดยให้คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญใช้ได้ ในคดีทั้งปวง (มาตรา 191)

ข. อำนาจในการวินิจฉัยเกี่ยวกับการขาดจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภา (มาตรา 81)

ค. อำนาจในการวินิจฉัยถึงการสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรี (มาตรา 155)

ง. อำนาจวินิจฉัยเขตอำนาจระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลอื่น (มาตรา 179)

จ. วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อสภานั้นมีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องขยับยั้งไว้ (มาตรา 130)

(3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญจะมีกว้างขวางกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ที่เคยมีมา โดยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มี 9 ประการ ได้แก่

ก. อำนาจในการวินิจฉัยเกี่ยวกับการขาดจากสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 90)

ข. อำนาจวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อสภานั้นมีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ในระหว่างการขยับยั้งของวุฒิสภาหรือไม่ (มาตรา 143)

ค. อำนาจวินิจฉัยถึงการสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 169) หรือเมื่อนายกรัฐมนตรีร้องขอ (มาตรา 170) แต่ทั้งนี้ อำนาจวินิจฉัยถึงการสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีเมื่อนายกรัฐมนตรีร้องขอ ได้ถูกยกเลิกไปในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 5 (พ.ศ. 2538)

ง. อำนาจวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลอื่นด้วยกัน (มาตรา 195)

จ. อำนาจวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับการเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว แต่ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อลงพระปรมาภิไธยมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ รวมถึงตลอดถึงการตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา 205)

ฉ. อำนาจวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมายใดมีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ (มาตรา 206)

ช. อำนาจตีความว่าข้อบังคับของวุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือรัฐสภาขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ เมื่อสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานั้นๆ ร้องขอ (มาตรา 155)

ซ. อำนาจตีความว่าพระราชกำหนดเป็นไปตามมาตรา 172 (ว่าด้วยวัตถุประสงค์ในการตราพระราชกำหนด เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะหรือไม่) โดยสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภามีสิทธิขอให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญวินิจฉัย (มาตรา 173)

ฌ. อำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญในทุกๆ ปัญหาเมื่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา วุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎรขอให้ตีความ (มาตรา 207)

อนึ่ง นับแต่มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 เรื่อยมาจนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มีการจัดตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้น 15 ชุด และได้มีคำวินิจฉัยทั้งสิ้น 13 ฉบับ โดยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2489 ถึง พ.ศ. 2516 มีคำวินิจฉัย 6 ฉบับ และตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517 ถึง พ.ศ. 2534 มีคำวินิจฉัย 7 ฉบับ ซึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้วางหลักข้อกฎหมายรัฐธรรมนูญในคำวินิจฉัยเหล่านั้นสรุปได้ 5 ประการสำคัญ คือ⁵

(1) การกำหนดในกฎหมายให้ผู้กระทำความผิดจ่ายเงินบำเหน็จจำคุกให้แก่ผู้นำจับนั้น เป็นการกำหนดโทษอย่างหนึ่งที่สามารถทำได้โดยไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยที่ ต. 1/2494 ลงวันที่ 4 มกราคม พ.ศ. 2494)

(2) การที่กฎหมายกำหนดบทสันนิษฐานให้ผู้ต้องหาเป็นผู้พิสูจน์แก้ข้อสันนิษฐานอาจทำได้โดยไม่ขัดรัฐธรรมนูญ

ในกรณีนี้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเห็นว่า กฎหมายใดที่บัญญัติว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยมีความผิดแต่เบื้องต้น กฎหมายนั้นย่อมขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 มาตรา 6 มิได้บัญญัติเช่นนั้น แต่บัญญัติว่า “ผู้ใดอยู่ในวงเล่นการพนันอันขัดต่อบทแห่งพระราชบัญญัตินี้... ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นเป็นผู้เล่นด้วย...” ดังนั้น ต้องสันนิษฐานว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดจนกว่าโจทก์จะนำสืบว่าจำเลยได้เข้าไปอยู่ในวงเล่นการพนัน กรณีนี้จึงมิใช่การสันนิษฐานในเบื้องต้นก่อนที่โจทก์จะนำพยานมาสืบ แต่กฎหมายสันนิษฐานภายหลังโจทก์นำพยานมาสืบแล้ว การสันนิษฐานนี้จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยที่ ต. 2/2494 ลงวันที่ 4 มกราคม พ.ศ. 2494)

(3) การบัญญัติกฎหมายให้รับทรัพย์ของบุคคลอื่นที่มีได้รู้เห็นในการกระทำความผิดด้วยนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยที่ ต. 3/2494 ลงวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2494)

(4) การตั้งคณะกรรมการให้ชี้ขาดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองอันเป็นข้อพิพาทระหว่างบุคคล โดยถือเป็นเค็ดขาด จะนำไปฟ้องร้องยังศาลอีกไม่ได้นั้น เมื่อรัฐธรรมนูญบัญญัติให้การพิจารณาคดีเป็นอำนาจของศาลโดยเฉพาะ ซึ่งต้องทำตามกฎหมายและในปรมาภิไธยแห่งองค์พระมหากษัตริย์ กฎหมายที่ให้ตั้งองค์การชี้ขาดดังกล่าวจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เรื่อง มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ. 2497 แย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2501)

(5) การควบคุมและการฝึกอາชีพของบุคคลบางประเภทซึ่งเป็นอันธพาล โดยให้อยู่ในสถานที่ที่กำหนด และให้อยู่ในวินัยซึ่งการฝ่าฝืนจะมีการขังและงดประโยชน์ที่จะได้รับ ถ้าหลบหนีไปก็จะมีโทษอาณานิมนั้น เป็นเพียงวิธีการเพื่อความปลอดภัยที่ประมวลกฎหมายอาญาให้อยู่ มิใช่

⁵ กมลชัย รัตนสกววงศ์, “องค์กรพิจารณาวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญก่อนจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญในประเทศไทย” ใน ศาลรัฐธรรมนูญไทย: อดีต ปัจจุบัน อนาคต (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ) หน้า 16-18.

โทษอาญาจึงมิใช่เป็นการปฏิบัติเหมือนผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิดและมีโทษการวินิจฉัยชี้ขาดคดี จึงมิใช่การตั้งผู้อื่นชี้ขาดคดีแทนศาล กฎหมายที่ให้ปฏิบัติดังนี้ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยที่ ค. 1/2513 ลงวันที่ 5 มกราคม พ.ศ. 2513)

นอกจากนั้นเป็นกรณีการตีความคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง คือ คำวินิจฉัยคำร้องหมายเลขแดงที่ 1/2523 ลงวันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2523, คำวินิจฉัยคำร้องหมายเลขแดงที่ 1/2524 ลงวันที่ 8 มกราคม พ.ศ. 2524, คำวินิจฉัยที่ 1/2526 ลงวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2526 และคำวินิจฉัยที่ 1/2529 ลงวันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2529 และยังมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการตีความพระราชกำหนดอีก 3 ฉบับ คือ คำวินิจฉัยที่ 1/2535 ลงวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2535, คำวินิจฉัยที่ 2/2535 ลงวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2535 โดยคำวินิจฉัยทั้งสองฉบับเป็นเรื่องที่เสนอความเห็นเพื่อให้วินิจฉัยว่าพระราชกำหนดนิรโทษกรรมฯ พ.ศ. 2535 ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และคำวินิจฉัยที่ 3/2535 ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2535 โดยคณะรัฐมนตรีส่งเรื่องให้ตีความบทบัญญัติมาตรา 172 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 เกี่ยวกับผลของพระราชกำหนดนิรโทษกรรมฯ พ.ศ. 2535 ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ

ศาสตราจารย์อมรฯ ได้วิเคราะห์ไว้ว่า หากได้พิจารณาสาระของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ เกี่ยวกับการจัดตั้งและอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของประเทศไทยแล้ว อาจกล่าวได้ว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญยังมีได้มีแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรศาลรัฐธรรมนูญตามรูปแบบของศาลรัฐธรรมนูญของประเทศที่พัฒนาแล้วแต่อย่างใด และมักจะเป็นการเขียนบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวขึ้น โดยลอกเลียนจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ และปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปตามความคิดเห็นเฉพาะกาล ซึ่งเป็นความคิดที่อยู่บนพื้นฐานของกลุ่มผลประโยชน์⁶ อีกทั้งในช่วงเวลาดังกล่าว ผู้ที่สนใจศึกษาแนวทางหรือนิติปรัชญาของกฎหมายมหาชนและกฎหมายปกครองเพื่อจะนำมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนากลไกการปกครองในระบบประชาธิปไตยยังมีจำนวนน้อย ทำให้แนวความคิดที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ เป็นเพียงแนวความคิดเบื้องต้นที่ยังห่างไกลจากแนวคิดรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ที่ถูกพัฒนาและนำมาใช้ในการสร้างสถาบันการบริหารในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ดังจะเห็นได้จากการจัดรูปองค์กรของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของไทย โดยเฉพาะการกำหนดคุณลักษณะและวิธีการได้มาซึ่งตัวบุคคลที่จะเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ไม่มีความเหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทุกฉบับจะกำหนดคุณสมบัติซึ่งเป็นคุณลักษณะของบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญไว้อย่างกว้างๆ และยังไม่มีความแน่นอน ซึ่งรัฐธรรมนูญบางฉบับก็กำหนดคุณลักษณะของบุคคลประเภทเดียว คือผู้ทรงคุณวุฒิ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489

⁶อมร จันทรสมบูรณ์, "ศาลรัฐธรรมนูญ (หรือตุลาการรัฐธรรมนูญ)" ใน *ครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์จิตติ ดิงศภัทย์*, หน้า 173.

และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517) บางฉบับก็มีบุคคล 2 ประเภท คือ ผู้พิพากษาและอัยการ กับผู้ทรงคุณวุฒิ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2495) โดยไม่มีฝ่ายการเมือง และบางฉบับก็กำหนดผู้มีคุณลักษณะ 3 ประเภท คือ ฝ่ายการเมือง ผู้พิพากษาและอัยการ กับผู้ทรงคุณวุฒิ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534) ในขณะที่เดียวกันก็จะกำหนดองค์กรผู้มีอำนาจแต่งตั้งไว้อย่างกว้างๆ เช่นเดียวกัน โดยปล่อยให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งมีอำนาจโดยสมบูรณ์ในการคัดเลือกหรือสรรหาตัวบุคคลที่ตนเองเห็นสมควรจะแต่งตั้งตามแต่องค์กรผู้มีอำนาจนั้นจะเห็นสมควร ทั้งนี้ การกำหนดคุณลักษณะของตุลาการรัฐธรรมนูญที่ประกอบด้วยตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่ง และตุลาการรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒินั้น ได้ก่อให้เกิดข้อบกพร่องขึ้น กล่าวคือ กรณีตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่ง อันได้แก่ ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา และอัยการสูงสุด ถือเป็นตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่หลักของคนที่สำคัญอยู่แล้ว และไม่ใช้เป็นหลักประกันถึงความเชี่ยวชาญทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ ประกอบกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ในหลายๆ กรณีอาจจะขัดกันได้ ส่วนตุลาการรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒินั้นได้มีการเปิดช่องให้แต่งตั้งบุคคลเดิมให้ดำรงตำแหน่งในวาระใหม่ได้อีก นอกจากนั้นยังมีปัญหาหลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการรัฐธรรมนูญ ทำให้โครงสร้างของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีฐานะที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของสมาชิกรัฐสภาที่ประกอบด้วยกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มพรรคการเมืองที่ใช้อำนาจหน้าที่ในสภาด้วยเสียงข้างมาก จนทำให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญกลายเป็นสถาบันการเมืองโดยปริยาย ทั้งที่ควรจะเป็นองค์กรตุลาการที่มีความเป็นอิสระมากกว่า จากข้อบกพร่องที่กล่าวมาจึงมีการเสนอรูปแบบองค์กรศาลรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นอิสระในการพิจารณาวินิจฉัยคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยมีหลักประกันความเป็นอิสระต่างๆ รวมทั้งมีหน่วยงานธุรการของตนเอง และบริหารงบประมาณของตนเอง จนในที่สุดได้มีการบัญญัติให้มีศาลรัฐธรรมนูญขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) โดยให้มีลักษณะเป็นองค์กรตุลาการซึ่งมีอำนาจหน้าที่สำคัญในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย และมีหลักประกันความเป็นอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่ เพื่อมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารมีอำนาจครอบงำหรือมีอิทธิพลเหนือศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นถือเป็นที่สุด เค็ดขาด ไม่อาจถูกแก้ไขหรือเพิกถอนได้โดยองค์กรอื่น

2.1.2 เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

หากพิจารณาจากบทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับเขตอำนาจ (Jurisdiction) ของศาลรัฐธรรมนูญจะพบว่า มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องหลายมาตราด้วยกัน และมีบัญญัติไว้ทั้งในตัวรัฐธรรมนูญรวมทั้งในบทกฎหมายอื่นๆ การกล่าวถึงเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญจึงจำเป็นต้องกระทำอย่างเป็นระบบ โดยในช่วงที่กล่าวได้ว่าเป็นช่วงเริ่มต้นของการเกิดปัญหาข้อขัดแย้งเรื่องเขตอำนาจของศาล

รัฐธรรมนูญและศาลปกครอง ซึ่งยังไม่มีผู้ศึกษาวิเคราะห์ไว้มากนัก ได้มีงานวิเคราะห์ของตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองกลาง (นายบุญอนันต์ วรรณพานิชย์) ที่ได้เสนอเป็นคำแถลงการณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด (ที่ประชุมใหญ่) จากงานวิเคราะห์ดังกล่าวและความเห็นของนักวิชาการบางท่านกล่าวได้ว่า เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญสามารถจำแนกออกเป็น 3 กลุ่ม หรือ 3 ลักษณะ⁷ กล่าวคือ

2.1.2.1 การควบคุมตรวจสอบ “ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ”

กรณีนี้ได้แก่ อำนาจในการควบคุมมิให้บทบัญญัติและกฎหมายใดๆ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญซึ่งถือเป็นอำนาจหน้าที่หลักของศาลรัฐธรรมนูญหรือตุลาการรัฐธรรมนูญในทางสากล หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หมายถึง บรรดากฎหมายที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรของรัฐล่วงล้ำเข้าไปในแดนเสรีภาพของราษฎรนั้นจะต้องมีข้อความระบุไว้อย่างชัดเจนว่ามีอำนาจในกรณีใดบ้างและภายในขอบเขตอย่างไร อีกทั้งกฎหมายควรมีขึ้นเพื่อความจำเป็นระบียบเรียบร้อยของสังคม เพื่อความยุติธรรม ไม่ลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกินความจำเป็นในการธำรงรักษาประโยชน์ส่วนรวม

ศาลรัฐธรรมนูญไทยมีอำนาจในการควบคุมมิให้บทบัญญัติและกฎหมายใดๆ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยมีการควบคุมทั้งในลักษณะการควบคุมก่อนที่กฎหมายประกาศใช้และการควบคุมภายหลังที่กฎหมายประกาศใช้

(1) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ⁸

อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ถือเป็น การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญก่อนมีการประกาศใช้ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 262 ได้กำหนดเหตุที่จะร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติไว้ 2 กรณี คือ

- ร่างพระราชบัญญัติมีเนื้อหาขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
- ร่างพระราชบัญญัติตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบ ได้แก่

⁷ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, คำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี คดีคำร้องที่ 13/2544 เสนอต่อศาลปกครองสูงสุด (ที่ประชุมใหญ่) วันที่ 12 กันยายน 2544.

⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์, รายงานการวิจัยเรื่องศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ, หน้า 175-198.

ก)กรณีเสนอให้ตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติ ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เสนอเรื่องผ่านประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี เพื่อส่งเรื่องต่อไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

ข)กรณีเสนอให้ตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน เสนอเรื่องผ่านประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี เพื่อส่งเรื่องต่อไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

ค)กรณีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ในการร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบผู้มีสิทธิร้องขอจะเสนอเรื่องได้ต่อเมื่อร่างพระราชบัญญัตินั้นได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว แต่ต้องก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยนายกรัฐมนตรีจะต้องระงับการดำเนินการเพื่อประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 263 ได้กำหนดให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไปใช้กับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภาแล้วแต่กรณี ให้ความเห็นชอบแล้วแต่ยังมีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วยโดยอนุโลม

(2) อำนาจในการพิจารณาการวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดชั่วคราว⁹ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 218 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจตราพระราชกำหนดในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ และเมื่อตราพระราชกำหนดแล้ว คณะรัฐมนตรีจะต้องเสนอพระราชกำหนดนั้นให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติ ซึ่งก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะอนุมัติพระราชกำหนด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราช

⁹ เรื่องเดียวกัน.

กำหนดนั้น ไม่ได้ออกเพื่อวัตถุประสงค์ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ กล่าวคือ มิได้ออกเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ แล้วให้ประธานสภาดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด อันจะมีผลให้พระราชกำหนดนั้น ไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น แต่ทั้งนี้ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด (ตามมาตรา 219)

(3) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ตามที่ศาลส่งความเห็นมา การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในกรณีนี้เป็นการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญภายหลังที่มีการประกาศใช้ ซึ่งเป็นการตรวจสอบในลักษณะรูปธรรม¹⁰ และถือเป็นอำนาจหน้าที่อันมีมาแต่เดิมของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ โดยจะต้องมีคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลก่อน แล้วศาลที่พิจารณาคดีเห็นว่ากฎหมายที่จะต้องปรับใช้ในคดีนั้นขัดรัฐธรรมนูญจึงจะส่งเรื่องให้ตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ซึ่งกรณีดังกล่าวหากคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเห็นว่ากฎหมายที่ใช้บังคับแก่ตนขัดรัฐธรรมนูญ แต่ศาลเห็นว่าไม่ขัด ศาลก็จะไม่ส่งเรื่องให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ อันเป็นการที่ศาลเป็นผู้มีอำนาจชี้ขาดเบื้องต้นว่ากฎหมายใดขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ และทำให้ประชาชนไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิในการเสนอเรื่องให้ตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาโดยผ่านศาลได้อย่างแท้จริง¹¹

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) จึงมีบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้คู่ความเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ง่ายขึ้น โดยลดดุลพินิจของศาลที่จะพิจารณาว่ามีเหตุอันสมควรตามที่คู่ความอ้างว่ากฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยมาตรา 264 กำหนดว่า ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใดถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย จากบทบัญญัติดังกล่าว กรณีที่คู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ศาลที่พิจารณาคดีไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจว่าจะส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยหรือไม่ หากแต่ศาลดังกล่าวต้องส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ และเพื่อป้องกันมิให้มีคดีขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญมากเกินไป รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) จึงให้ดุลพินิจแก่ศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาเบื้องต้นว่า คำโต้แย้งของคู่ความเป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย

¹⁰ บรรเจิด สิงคะเนติ, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544) หน้า 152.

¹¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, รายงานการวิจัยเรื่องศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ เสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2548) หน้า 191.

หรือไม่ หากกรณีไม่เป็นสาระอันควรวินิจฉัยแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญก็สามารถไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาได้ อนึ่ง คำว่า “กฎหมาย” ในที่นี้ย่อมหมายถึงกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น¹²

(4) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาร้องขอ ตามบทบัญญัติมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ซึ่งเปิดช่องให้ประชาชนที่เห็นว่ากฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญสามารถร้องขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาตรวจสอบ หากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าเป็นจริงตามคำร้องเรียนก็สามารถเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ โดยหากเป็นเรื่องกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญก็เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ แต่หากเป็นกรณีกฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลขัดรัฐธรรมนูญก็เสนอเรื่องต่อศาลปกครอง อำนาจการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแล้วในกรณีนี้ถือเป็นการตรวจสอบในลักษณะนามธรรม เพราะมิได้เป็นกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี

2.1.2.2 การวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่าง “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ”

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้จัดตั้งองค์กรต่างๆ ขึ้นเป็นจำนวนมาก เช่น วุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น และรัฐธรรมนูญยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ดังกล่าวไว้ โดยองค์กรต่างๆ หลายองค์กรถือเป็นองค์กรใหม่สำหรับประเทศไทย จึงอาจมีกรณีที่ใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรหนึ่งกระทบกระเทือนถึงอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่งได้ ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีการกำหนดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาในลักษณะดังกล่าว โดยมาตรา 266 แห่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญให้องค์กรนั้น หรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” จากบทบัญญัติดังกล่าว เห็นได้ว่า ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ องค์กรนั้นเอง และประธานรัฐสภา แต่ทั้งนี้การจะเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาจะต้องมีข้อพิพาทเกิดขึ้นแล้ว เพราะหากยอมให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา โดยที่ยังไม่เกิดปัญหาขึ้นแล้ว ก็จะเป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญตีความรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ไม่มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการตีความรัฐธรรมนูญ โดยยังไม่มีข้อพิพาท¹³

¹² วรเจตน์ ภาคีรัตน์, วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ศึกษาเปรียบเทียบกรณีของศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับศาลรัฐธรรมนูญไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546) หน้า 139.

¹³ นันทวัฒน์ บรมานันท์, รายงานการวิจัยเรื่องศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ, หน้า 193.

2.1.2.3 ในฐานะศาลพิเศษในบางเรื่อง¹⁴

นอกเหนือจากอำนาจในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญยังมีอำนาจซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ดังนี้

(1) อำนาจหน้าที่ที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ ได้แก่

1) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมิใช่หลักการเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภายับยั้ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเริ่มต้นที่สภาผู้แทนราษฎรก่อนแล้วจึงเสนอเรื่องให้วุฒิสภาพิจารณา โดยในการพิจารณาของวุฒิสภานั้น ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาจะยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้แล้วส่งกลับไปให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา หรือกรณีที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติแล้วสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยกับการแก้ไข และได้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมกัน ถ้าผลออกมาว่าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ต้องยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน ในกรณีที่มีการยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อเวลาล่วงพ้นไป 180 วัน แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอาจยกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาได้ทันที แต่ในระหว่างที่มีการยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ห้ามมิให้คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมามีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญ ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไป ทั้งนี้ เพื่อควบคุมมิให้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติซ้ำซ้อนกัน (มาตรา 177)

2) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองขัดรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องสังกัดพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญจึงได้วางหลักให้การจัดตั้งพรรคการเมืองสามารถทำได้ง่ายขึ้นกว่าในอดีต และได้มีมาตรการที่เสริมสร้างความเป็นประชาธิปไตยให้กับพรรคการเมือง โดยบทบัญญัติมาตรา 47 กำหนดให้สิทธิแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง กรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งเห็นว่ามติหรือ

¹⁴ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, คำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี คดีคำร้องที่ 13/2544.

ข้อบังคับในเรื่องใจของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญหรือขัดแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขมีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับดังกล่าวขัดหรือแย้งกับหลักหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข มติหรือข้อบังคับนั้นเป็นอันยกเลิกไป

3) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณ เนื่องจากงบประมาณแผ่นดินเป็นการวางแผนการใช้จ่ายของประเทศที่จัดทำโดยฝ่ายบริหารโดยมีรัฐสภาเป็นผู้อนุมัติ ดังนั้นจึงอาจมีการแทรกแซงการจัดทำงบประมาณเพื่อประโยชน์แอบแฝงอันมิใช่เพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น การผลักดันงบประมาณรายจ่ายบางโครงการเพื่อช่วยให้หน่วยราชการจัดสรรบริการสาธารณะบางประเภทในเขตการเลือกตั้งของตนอันพัฒนาไปสู่ความสัมพันธ์ในลักษณะที่มีผลประโยชน์ต่างตอบแทนกับบุคคลต่างๆ เป็นต้น ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการจัดสรรงบประมาณได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้มีการวางมาตรการป้องกันโดยกำหนดไว้ในมาตรา 180 ว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาหรือคณะกรรมการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายจะกระทำมิได้ ในกรณีที่ได้มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาสามารถเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องวินิจฉัยภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าว การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำที่ต้องห้ามดังกล่าวถือว่าสิ้นผลไป

4) อำนาจในการวินิจฉัยเกี่ยวกับสถานะของบุคคล ซึ่งมีอยู่ 5 กรณี คือ

ก. การพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และรัฐมนตรี ซึ่งมาตรา 96 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) กำหนดว่า กรณีที่ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสมาชิกสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าสมาชิกภาพของสมาชิกคนหนึ่งแห่งสภาสิ้นสุด สภาที่ได้รับคำร้องต้องส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้นั้นสิ้นสุดหรือไม่ นอกจากนี้มาตรา 97 ยังได้บัญญัติอีกด้วยว่า เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาคนใดสิ้นสุดลงย่อมไม่กระทบกระเทือนกิจการที่สมาชิกผู้นั้นได้กระทำไปในหน้าที่สมาชิก รวมทั้งการได้รับเงินประจำตำแหน่งหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น

ก่อนที่ประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีที่สมาชิกออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ให้คืนเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่ผู้นั้นได้รับมาเนื่องจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าว ทั้งนี้ มาตรา 216 ยังได้กำหนดให้นำบทบัญญัติในมาตรา 96 และมาตรา 97 มาใช้บังคับกับการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดว่าความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีผู้หนึ่งผู้ใดสิ้นสุดลงหรือไม่ด้วย

ข. การพิจารณาอุทธรณ์ของสมาชิกพรรคการเมืองที่ร้องขอให้วินิจฉัยเพราะเหตุว่าพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกนั้นมีมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิก ตามมาตรา 118 (8) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ที่วางหลักว่า ในกรณีที่พรรคการเมืองมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้นขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรค สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์มติที่ขับให้ออกจากพรรคต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติ เพื่อคัดค้านว่ามติขับออกจากพรรคขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญหรือขัดแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่ามติที่ขับออกจากพรรคขัดต่อเรื่องดังกล่าว สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นยังไม่สิ้นสุด และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นอาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ค. การพิจารณาวินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้มีการตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อให้มาดูแลการเลือกตั้ง โดยมีการกำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และการกระทำอันต้องห้ามไว้สำหรับกรรมการการเลือกตั้ง และในกรณีที่มิมีปัญหาเรื่องดังกล่าวก็ได้มีมาตรา 142 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาว่ากรรมการการเลือกตั้งคนหนึ่งคนใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือกระทำการอันต้องห้ามแล้วประธานรัฐสภาส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือไม่

ง. การพิจารณาวินิจฉัยกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้มีการกำหนดระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มาตรการที่สำคัญคือ การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ตามบทบัญญัติในมาตรา 291 ถึง มาตรา 296 ทั้งยังได้มีการกำหนดโทษของการฝ่าฝืนไว้อีกด้วย โดยมาตรา 295 ได้กำหนดว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนด

ไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีหรือนับแต่วันที่ตรวจพบว่ามีกรกระทำดังกล่าว แล้วแต่กรณี และผู้นั้นต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลา 5 ปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะเห็นได้ว่าเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะชี้ขาดในกรณีดังกล่าว ซึ่งสามารถแยกอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีได้เป็น 2 กรณี คือ

- ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า มีข้อเท็จจริงดังกล่าวเกิดขึ้น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นจะต้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และถูกต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลา 5 ปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

- ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ หากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า มีข้อเท็จจริงดังกล่าวเกิดขึ้น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นจะต้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ตรวจพบว่ามีกรกระทำดังกล่าว และถูกต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลา 5 ปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

5) การพิจารณาวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำที่เป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 63 ได้กำหนดมาตรการบังคับไว้ในกรณีที่บุคคลใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ผู้รู้เห็นการกระทำดังกล่าวข่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวได้ แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการดังกล่าว หากการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำของพรรคการเมือง เมื่อศาลรัฐธรรมนูญสั่งการให้พรรคการเมืองเลิกการกระทำดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นได้ เห็นได้ว่าอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีนี้ ประชาชนไม่อาจเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้โดยตรง แต่ต้องเสนอผ่านอัยการสูงสุดเพื่อให้อัยการสูงสุดเป็นผู้กลั่นกรองข้อเท็จจริงก่อนเสนอเรื่องสู่ศาลรัฐธรรมนูญ

6) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้มีการจัดตั้งองค์กรต่างๆ และเมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้วองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญไม่

อาจจัดตั้งได้ทันที หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ถูกจัดตั้งขึ้นแต่กฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญยังไม่แล้วเสร็จ ทำให้องค์กรที่มีอยู่เดิมจะต้องปฏิบัติหน้าที่ในนามองค์กรตามรัฐธรรมนูญใหม่ไปพลางก่อนจนกว่าการจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญใหม่จะแล้วเสร็จ หรือให้อำนาจองค์กรใหม่นั้นออกระเบียบขึ้นใช้เอง แล้วแต่กรณี กล่าวคือ กรณีของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะต้องมีการแต่งตั้งภายใน 2 ปี นับแต่วันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ซึ่งในระหว่างที่ยังไม่มีการแต่งตั้ง รัฐธรรมนูญได้มีบทเฉพาะกาลให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการและสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเป็นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และกรณีการตั้งคณะกรรมการเลือกตั้งและกำหนดให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งในระหว่างที่ยังไม่มีการประกาศใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดระเบียบอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทั้งนี้ เพื่อให้มีการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรดังกล่าว รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบที่ออกมา โดยระเบียบดังกล่าวจะต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนมีการประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา และระเบียบนี้มีผลใช้บังคับจนกว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยองค์กรดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับ

นอกจากนี้ เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญใช้บังคับในระยะเวลาอันรวดเร็ว รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดตามมาตรา 323 หากการพิจารณาไม่แล้วเสร็จตามกำหนดรัฐธรรมนูญกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาสิ้นสุดลงแล้วแต่กรณี และให้มีการเลือกตั้งใหม่ แต่มีปัญหว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญยังมิได้ตราออกมาใช้บังคับ รัฐธรรมนูญจึงแก้ปัญหาโดยให้ใช้กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 และในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าบทบัญญัติใดของกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขัดหรือแย้งหรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดระเบียบที่จำเป็นขึ้นเพื่อใช้แทนบทบัญญัตินั้นได้ เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตเที่ยงธรรม โดยระเบียบดังกล่าวและความเห็นที่ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวนั้นขัดหรือแย้งหรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ให้ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา

(2) อำนาจหน้าที่ที่กำหนดในกฎหมาย

อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่นนอกจาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) นั้น มีปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 เท่านั้น โดยศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการพิจารณา วินิจฉัยในเรื่องดังต่อไปนี้

- 1) กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการสั่งรับหรือไม่รับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรค การเมืองตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 17
- 2) การมีมติให้สมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมืองสิ้นสุดลง ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 22
- 3) การสั่งให้หัวหน้าพรรคการเมือง คณะกรรมการบริหารพรรค การเมือง หรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองกระทำการหรือสั่งให้ออกจากตำแหน่ง ตามมาตรา 27
- 4) การวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองขัดต่อ รัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 28
- 5) การตอบรับการเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรค ข้อบังคับพรรคหรือ รายการที่เกี่ยวกับชื่อ อาชีพ ที่อยู่ และลายมือชื่อของคณะกรรมการบริหารพรรคหรือการจัดตั้งสาขา พรรค ตามมาตรา 33
- 6) การยุบพรรคการเมืองตามมาตรา 67 มาตรา 72 และมาตรา 73
- 7) การสั่งให้พรรคการเมืองระงับการดำเนินการของพรรคการเมือง ไว้เป็นการชั่วคราว ตามมาตรา 67

2.2 เขตอำนาจของศาลปกครอง

ประเทศไทยได้มีแนวคิดและความพยายามในการจัดตั้งศาลปกครองอย่างต่อเนื่อง ซึ่งส่งผลถึง การจัดรูปแบบขององค์กรและหลักกฎหมายปกครองในปัจจุบัน การพิจารณาถึงเขตอำนาจ (Jurisdiction) ของศาลปกครองจะต้องพิจารณาตามกรอบอำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นสำคัญ อีกทั้ง ยังต้อง พิจารณาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย ซึ่งกฎหมายในที่นี่ ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 รวมทั้งกฎหมายอื่นๆ ที่อาจมี การกำหนดเขตอำนาจศาลปกครองไว้เป็นการเฉพาะ

2.2.1 แนวคิดของการจัดตั้งศาลปกครอง

ศาลปกครองที่รู้จักในประเทศไทยนั้น ความจริงแล้วจากที่ได้มีการดำเนินการใน ประเทศอื่น ๆ ไม่ได้ใช้ชื่อว่า “ศาล” เสมอไป ในหลายประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส มีชื่อเรียกว่า Conseil d'Etat ในประเทศอื่น ๆ ก็มีชื่อเรียกทำนองเดียวกัน เช่นเรียกว่า Council of State แต่ไม่ว่าจะ เรียกชื่ออย่างไร องค์กรที่ว่านั้นก็คือศาลที่มีลักษณะเชี่ยวชาญเฉพาะ ซึ่งนักกฎหมายได้นำเอาแนวคิด

เกี่ยวกับ “เคาน์ซิลออฟสเตต” มาเป็นแนวทางในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย¹⁵ โดย
 วิศวนาการก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทยสามารถแบ่งได้เป็นช่วงเวลาต่างๆ ดังนี้

**ระยะที่หนึ่ง : ระยะที่ประเทศไทยจัดตั้งสถาบันที่มีอำนาจหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของ
 พระมหากษัตริย์**

ก่อนถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศไทยยังไม่มี
 สถาบันที่มีอำนาจหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในด้านการร่างกฎหมายและการบริหาร
 ราชการแผ่นดินโดยตรง จนกระทั่งในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้มีการ
 จัดตั้งสถาบันที่มีอำนาจหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของพระองค์ในด้านการร่างกฎหมายและการบริหาร
 ราชการแผ่นดินโดยตรงขึ้นในประเทศ เรียก “เคาน์ซิลออฟสเตต” หรือ “สถาบันที่ปรึกษาราชการ
 แผ่นดิน” ซึ่งสถาบันดังกล่าวมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกับ “สภาแห่งรัฐ” ของประเทศ
 ฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ และกลุ่มประเทศภาคพื้นทวีปยุโรปซึ่งใช้ระบบประมวลกฎหมาย

“เคาน์ซิลออฟสเตต” หรือ “สถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน” ประกอบด้วย พระเจ้า
 แผ่นดินเป็น “เปรสตีเดน” (President) ซึ่งจะเสด็จมาในที่ประชุมหรือไม่ก็ได้ตามพระราชอัชฌาศัย และ
 “เคาน์ซิลลอร์ออฟสเตต” (Councillors of State) จำนวน 10-20 คน ซึ่งจะทรงแต่งตั้งจากราชตระกูลและ
 ข้าราชการซึ่งมีตระกูลและมีสติปัญญาอ่อนไวเฉียบแหลมรอบรู้ในราชการต่าง ๆ ที่มีชื่อเสียงปรากฏ
 นอกจากนี้ยังทรงแต่งตั้งพระบรมวงศานุวงศ์ได้อีก 6 พระองค์ และให้ “เคาน์ซิลลอร์ออฟสเตต” เลือกผู้
 หนึ่งผู้ใดใน 20 คนนั้นขึ้นเป็น “ไวซ์เปรสตีเดน” (Vice-President) คือ เป็นผู้ระงับและบังคับสิทธิซึ่งขาด
 สถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน และมีหน้าที่จัดการในสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินให้เรียบร้อย
 นอกจากนี้จะต้องมีตำแหน่ง “เคลิกออฟเคาน์ซิล” (Clerk of Council) คือ เสมียนใหญ่ และ “ดีปุตีเคลิ
 กออฟเคาน์ซิล” (Deputy Clerk of Council) คือ เสมียนผู้ช่วยตำแหน่งละหนึ่งคน โดยมีหน้าที่รักษา
 บัญชีและจรรยาบรรณการประชุม เนื่องจากพระบรมราโชบายที่จะพัฒนาประเทศของพระองค์ ก่อให้เกิด
 การปฏิรูปต่าง ๆ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงรวดเร็วเกินไป ทำให้ข้าราชการรุ่นเก่าเกิดความไม่เข้าใจ และ
 เมื่อเกิด “วิกฤติการณ์วังหน้า” ขึ้น บทบาทของสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินจึงลดน้อยลงมากจน
 เกือบไม่มีการประชุมกันและเป็นผลให้การปฏิรูปหยุดชะงักไปถึง 13 ปี

อาจกล่าวได้ว่า การดำเนินงานของสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินยังไม่เป็นไป ตาม
 พระราชประสงค์ เพราะผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดินยังไม่เข้าใจและรู้สึกว่าตน อยู่
 ระหว่างพระมหากษัตริย์กับเสนาบดี พระองค์จึงทรงเปลี่ยนมาใช้วิธีทำงานด้วยพระองค์เอง เมื่อทรง
 เห็นว่ามีข้อบกพร่องอย่างใดก็มีพระราชหัตถเลขาและพระราชดำริไปยังเสนาบดีโดยตรง และเมื่อ
 พระองค์ทรงคืนอำนาจทางการเมืองกลับคืนสู่สถาบันพระมหากษัตริย์แล้ว ความจำเป็นในการใช้

¹⁵ โภคิน พลกุล, ท่านปรีดีกับศาลปกครอง(Online).1 ตุลาคม 2544. แหล่งที่มา : www.pub-law.net.

สถาบันที่พิจาราราชการแผ่นดินก็หมดไป พระองค์จึงได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติ เคาน์ซีลออฟสเตต จ.ศ. 1236 (พ.ศ. 2417) ใน ร.ศ. 113 (พ.ศ. 2437) และจัดตั้งรัฐมนตรีสภาตาม พระราชบัญญัติรัฐมนตรีสภา ร.ศ. 113 (พ.ศ. 2437) ซึ่งเป็นที่ประชุมปรึกษาในส่วนราชการแผ่นดินที่ เกี่ยวกับกฎหมายโดยเฉพาะ รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายหรือทำกฎหมายเพื่อบังคับใช้ ซึ่งถือได้ว่าเป็น การปรับปรุงสถาบันที่พิจาราราชการแผ่นดิน โดยอำนาจหน้าที่ของบุคคลในรัฐมนตรีสภายังคงเป็น แบบเดิม¹⁶

ระยะที่สอง : ระยะที่ประเทศไทยจัดตั้งสถาบันที่นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่เป็นที่ ปรึกษาของพระมหากษัตริย์แล้ว ยังมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชนด้วย

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 แล้ว รัฐบาลในขณะนั้น โดยดำริของ ท่านปรีดี พนมยงค์ มีนโยบายที่จะให้มีการจัดตั้งสถาบันที่มีอำนาจหน้าที่เป็นทั้งที่ปรึกษากฎหมายของ รัฐบาลและทำหน้าที่พิจารณาข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน โดยให้มีสภาพเป็นศาลปกครอง เช่นเดียวกับสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ของฝรั่งเศส จึงได้เสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วย คณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 จัดตั้ง “คณะกรรมการกฤษฎีกา” ขึ้น โดยมีหน้าที่หลัก 2 ด้าน ทำนองเดียวกับสถาบันที่พิจาราราชการแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยให้อำนาจของกรมร่าง กฎหมายซึ่งทำหน้าที่ทางด้านการร่างกฎหมายอยู่แล้วไปเป็นงานของคณะกรรมการกฤษฎีกาและให้ทำ หน้าที่เป็นศาลปกครองด้วย แต่ตามกฎหมายดังกล่าว การดำเนินการในส่วนที่จะให้มีการพิจารณาคดี ปกครองจะต้องมีการตรากฎหมายเพื่อกำหนดประเภทคดีปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองก่อน โดยในชั้นร่างกฎหมายว่าด้วยอำนาจของ คณะกรรมการกฤษฎีกาและกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดี ปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มอบให้ นายอาร์ กียอง ที่ปรึกษาในการร่างกฎหมายยก ร่างกฎหมายดังกล่าว แต่ก็ปรากฏว่ากฎหมายในเรื่องนี้ไม่มีการตราออกมาใช้บังคับทั้งที่ได้มีการร่าง เสร็จตั้งแต่วันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2478¹⁷

ระยะที่สาม : ระยะที่ประเทศไทยได้จัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์ ด้วยเหตุที่ประเทศไทยได้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการกฤษฎีกา” ขึ้น โดยมีหน้าที่หลัก 2 ด้าน คือ ทำหน้าที่ทางด้านการร่างกฎหมาย และให้ทำหน้าที่เป็นศาลปกครองด้วย แต่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ คดีปกครองนั้น ยังไม่เริ่มจนกว่าจะมีกฎหมายออกมากำหนดประเภทคดีปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง ซึ่งรัฐบาลในขณะนั้น ได้ยกร่างและเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจของ คณะกรรมการ กฤษฎีกาในคดีปกครอง พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ต่อสภา ผู้แทนราษฎรใน พ.ศ. 2478 แต่ร่างพระราชบัญญัตินี้ค้างการพิจารณาอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร ต่อมาได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (นายประมวล กุลมาตย์) เสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจ

¹⁶ เรื่องเดียวกัน.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน.

พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง พ.ศ. ต่อสภาผู้แทนราษฎรอีกใน พ.ศ. 2489 แต่รัฐบาลในขณะนั้นได้ขอรับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปพิจารณาก่อนรับหลักการ จากนั้นได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ซึ่งในที่สุดสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ผ่านการพิจารณา และประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้จัดตั้ง “คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์” ขึ้นอีกคณะหนึ่งต่างหากจากคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยมีหน่วยธุรการอยู่ในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อเป็นเช่นนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงมิได้ทำหน้าที่เป็นศาลปกครองเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองตามที่พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 ได้บัญญัติไว้ ดังนั้น ในทางปฏิบัติคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงมีแต่กรรมการประเภทเดียวคือ กรรมการร่างกฎหมาย ซึ่งได้ทำหน้าที่ในการร่างกฎหมายและการให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่ฝ่ายบริหารตลอดมา

การตรากฎหมายว่าด้วยเรื่องราวร้องทุกข์ใน พ.ศ. 2492 ขึ้น ทำให้ดูเหมือนว่าแม้จะยังไม่ประสงค์ให้มีศาลปกครองตามกรอบของกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2476 แต่ก็ยังมีองค์กรที่ช่วยบรรเทาทุกข์ให้ราษฎรในลักษณะขององค์กรวินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์ แต่โครงสร้างและอำนาจหน้าที่จะแตกต่างออกไป แม้จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ใน พ.ศ. 2492 ขึ้นแทนที่จะดำเนินการให้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองตามเจตนารมณ์ตั้งแต่เริ่มแรก ดังได้กล่าวมาแล้ว แต่การดำเนินการของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์กลับไม่บังเกิดผลมากนักเพราะไม่ได้มีการจัดองค์กร และไม่ได้มีวิธีพิจารณาอย่างเป็นระบบเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

อนึ่ง แม้จะมีการเสนอร่างกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงครามใน พ.ศ. 2499 แต่ก็ยังเป็นศาลปกครองในระบบศาลเดี่ยว อยู่ภายใต้ระบบศาลยุติธรรมเช่นเดียวกับศาลคดีเด็กและเยาวชน ซึ่งคณะรัฐมนตรีพิจารณาเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2499 ลงมติรับหลักการและส่งให้คณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาลตรวจพิจารณาใน พ.ศ. 2500 เรื่องศาลปกครองจึงค้างอยู่เพียงนี้ ต่อมาสำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี (ชื่อเรียกในขณะนั้น) เห็นว่าถ้ารัฐบาลสามารถตั้งศาลปกครองขึ้น โดยให้มีผู้พิพากษาธรรมดาร่วมกับผู้พิพากษาสมทบมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการปกครองขึ้นโดยเฉพาะ ก็จะทำให้หลักประกันได้ว่าในกรณีที่ราษฎรไม่ได้รับความเป็นธรรมจากทางราชการแล้วเขาย่อมได้รับหลักประกันว่า ข้อขัดแย้งจะได้รับการวินิจฉัยจากผู้ที่สันติจัดเจนเฉพาะเรื่องอย่างแท้จริงและไม่จำเป็นต้องบัญญัติอำนาจศาลปกครองไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับที่กำลังร่างกันอยู่ให้แยกอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ โดยได้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2507 ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ประชุมเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2507 แล้วมีมติว่า ยังไม่สมควรจัดตั้งศาลปกครอง ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าในช่วง พ.ศ. 2492 จนถึง พ.ศ. 2516 นับเป็นช่วงที่ยังไม่มีความตื่นตัวในทางวิชาการหรือการยอมรับจากรัฐบาล ดังจะเห็นได้จากการที่พระราชบัญญัติว่าด้วย คณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 มีผลใช้บังคับแล้ว แต่ก็ยังไม่มีการตรากฎหมายเพื่อกำหนดประเภทของคดี

ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองเพื่อใช้บังคับ ขณะเดียวกันคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 ก็ไม่อาจช่วยแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้ ถือเป็นสภาพความคดดำของกฎหมายมหาชน ซึ่งเริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2490 และทวีความรุนแรงขึ้นใน พ.ศ. 2500 มาจนถึงเดือนตุลาคม 2516 จึงเกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ขึ้นในระบบการเมืองและระบบกฎหมายมหาชน

เห็นได้ว่า ในระยะนี้ความชัดเจนที่จะจัดตั้งศาลปกครองในรูปแบบของคณะกรรมการกฤษฎีกาในพ.ศ. 2476 จึงค่อย ๆ ถูกทำให้สับสนทั้งในทางความคิดและทางปฏิบัติ จนในที่สุดกลับกลายเป็นความไม่ชัดเจนและไม่แน่ใจถึงขั้นที่ว่าควรจะมีศาลปกครองหรือไม่ มิใช่ว่าควรจะมีศาลปกครองได้เมื่อใด¹⁸

ระยะที่สี่ : ระยะที่ประเทศไทยมีแนวคิดในการบัญญัติรับรองให้มีศาลปกครองในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรก

หลังจากเกิดเหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม 2516 อันเป็นผลให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตย การร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนั้นได้รับความร่วมมือจากผู้ทรงคุณวุฒิของประเทศจำนวนมาก บรรยากาศในการประชุมเป็นไปโดยอิสระ มีการแสดงความคิดเห็นกันอย่างเต็มที่จนทำให้รัฐธรรมนูญฯ ฉบับ พ.ศ. 2517 ได้ชื่อว่ามีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับหนึ่งและอยู่บนเหตุผลที่มีหลักวิชาการสนับสนุนเต็มที่และนักกฎหมายมหาชนรวมทั้งนักนิติศาสตร์ในมหาวิทยาลัย ได้มีความตื่นตัวในกฎหมายมหาชน โดยเฉพาะกฎหมายปกครอง ผลจากเหตุการณ์ดังกล่าวได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในความคิดทางการเมืองและทางกฎหมายมหาชน โดยเฉพาะกฎหมายปกครองที่เป็นรูปธรรมขึ้น และเกิดแนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการใช้อำนาจโดยมิชอบของฝ่ายปกครอง ซึ่งถือเป็นรากฐานของนิติรัฐ โดยเห็นว่าในคดีปกครองต้องใช้กฎหมายมหาชนคือ กฎหมายปกครองตัดสินและต้องมีระบบวินัยฉัยชัดโดยเฉพาะ ตลอดจนมีผู้พิพากษาผู้เชี่ยวชาญเฉพาะที่มีความเป็นอิสระ ทั้งยังเห็นว่าจำต้องมีการรับรองแนวคิดดังกล่าวให้ชัดเจน ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 212 จึงบัญญัติรับรองว่า “ศาลปกครองและศาลในสาขาแรงงาน สาขาภาษีหรือสาขาสังคม จะตั้งขึ้นได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ การแต่งตั้งและการให้ผู้พิพากษาพ้นจากตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ของศาลตลอดจนวิธีพิจารณาของศาลตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลนั้น” โดยการบัญญัติรับรองให้มีศาลปกครองในรัฐธรรมนูญดังกล่าวถือว่าเกิดขึ้นเป็นครั้งแรก แม้จะไม่มี ความชัดเจนว่าเป็นการจัดตั้งศาลปกครองในระบบ “ศาลเดี่ยว” หรือ “ศาลคู่” ก็ตาม

จากการยอมรับแนวคิดให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยโดยบัญญัติรับรองให้มีศาลปกครองไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้ส่งผลให้พระราชบัญญัติหลายฉบับที่ตราออกมาได้

¹⁸ เรื่องเดียวกัน.

บัญญัติรับรองการจัดตั้งศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญด้วย ได้แก่ พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมือง พัทธา พ.ศ. 2521 นอกจากนี้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 107 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 มาตรา 31 และมาตรา 90 ก็ได้บัญญัติเรื่องศาลปกครองไว้ด้วย แต่ต่อมาได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติดังกล่าว และประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับใหม่ โดยมีได้บัญญัติเรื่องศาลปกครองไว้¹⁹

ระยะที่ห้า : ระยะที่ประเทศไทยได้มีการยุบรวมคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์เข้าเป็นกรรมการประเภทหนึ่งของคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อนำไปสู่การพัฒนาเป็นศาลปกครอง

นับตั้งแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ก็มีได้มีการเสนอร่างกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองไม่ว่าจะโดยฝ่ายบริหารคือคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายนิติบัญญัติโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ใช้บังคับอยู่เพียง 2 ปี ก็เกิดการรัฐประหารเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2519 อีก 1 ปีต่อมาก็มีการรัฐประหารขึ้นเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2520 ซึ่งบัญญัติให้มีการเลือกตั้งภายใน พ.ศ. 2521 หลังจากนั้นจึงได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2521 แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้กลับมิได้บัญญัติเรื่องศาลปกครองไว้เหมือนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 อย่างไรก็ตาม ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์ รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ในขณะนั้น ได้ริเริ่มผลักดันให้มีการปรับปรุงคณะกรรมการกฤษฎีกา จนกระทั่งมีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ยกเลิกพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 โดยให้ยุบรวมคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์เข้าเป็นกรรมการประเภทหนึ่งของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรียกชื่อใหม่ว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์” และใช้วิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ในรูปแบบของการพิจารณาคดีปกครองในระบบสากล เพื่อปูพื้นฐานไปสู่การพัฒนาคณะกรรมการกฤษฎีกาให้เป็นศาลปกครองต่อไป

แนวคิดที่จะพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครองในรูปของระบบเรื่องราวร้องทุกข์ภายใต้คณะกรรมการกฤษฎีกานับเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญเพื่อนำไปสู่การมีศาลปกครองเต็มรูปแบบต่อไป ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 โดยพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมีลักษณะคล้ายคลึงกับศาลปกครองฝรั่งเศส โดยเฉพาะสภาแห่งรัฐ ทั้งนี้ เพื่อปรับปรุงการจัดองค์กร อำนาจหน้าที่และกลไกในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 เสียใหม่ โดยกำหนดแผนงานและขั้นตอนของการพัฒนาและการจัดองค์กรของระบบคณะกรรมการกฤษฎีกาให้

¹⁹ เรื่องเดียวกัน.

สอดคล้องกับแผนงานและขั้นตอนของการสร้างและการพัฒนาระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองขึ้นในประเทศไทย²⁰

จากแรงผลักดันในการปฏิรูปการเมืองของประชาชนและแนวความคิดจากการสนับสนุนของรัฐบาลต่อๆ มา ที่พัฒนาคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เพื่อนำไปสู่การจัดตั้งศาลปกครองระบบศาลคู่ในรูปแบบของสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พ.ศ.2538 ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลปกครองในระบบ “ศาลคู่” แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 จะได้มีการบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเป็นครั้งแรกก็ตาม และในที่สุดเมื่อมีการปฏิรูปทางการเมืองเกิดขึ้นจึงได้มีบทบัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองในระบบศาลคู่อีกครั้งหนึ่ง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) แม้ว่าจะไม่ได้เป็นไปในรูปของ Council of State ตามแนวทางที่พัฒนามาแต่แรกก็ตาม และในที่สุดวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2544 ศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองกลางซึ่งจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้เปิดทำการตามกฎหมาย

2.2.2 เขตอำนาจของศาลปกครอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 276 วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติสำคัญที่วางกรอบในการพิจารณาเขตอำนาจ (Jurisdiction) ของศาลปกครอง โดยบัญญัติว่า

“ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ผลที่สำคัญของบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีอยู่ 2 ประการ ดังนี้²¹

ประการที่หนึ่ง รัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ใช้เป็นกรอบของเขตอำนาจศาลปกครองไว้ 3 หลักเกณฑ์ด้วยกัน ได้แก่ หลักเกณฑ์ทางด้านองค์กร หลักเกณฑ์ทางด้านลักษณะการใช้อำนาจหรือลักษณะของกิจกรรม และหลักเกณฑ์ทางด้านรูปแบบของการกระทำ

²⁰ เรื่องเดียวกัน.

²¹ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, คำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี คดีคำร้องที่ 13/2544.

ประการที่สอง รัฐธรรมนูญได้กำหนดเขตอำนาจของศาลปกครองไว้โดยมีกรอบที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การกำหนดว่าศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งหลายที่กำหนดไว้นั้นตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้นจึงต้องพิจารณาเขตอำนาจของศาลปกครองจาก “กฎหมาย” ประกอบด้วย ซึ่งในที่นี้ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 รวมทั้งกฎหมายอื่นๆ ที่อาจมีการกำหนดเขตอำนาจของศาลปกครองไว้เป็นการเฉพาะ

จากการพิจารณาเขตอำนาจของศาลปกครองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 3 มาตรา 9 มาตรา 10 และมาตรา 11 รวมทั้งกฎหมายอื่นๆ ที่อาจมีการกำหนดเขตอำนาจของศาลปกครองไว้เป็นการเฉพาะแล้วจะสามารถจำแนกประเภทคดีที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองได้ ดังนี้

2.2.2.1 การควบคุม “ความชอบด้วยกฎหมาย” ของการกระทำของฝ่ายปกครอง

อำนาจในการควบคุมและตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองถือเป็นอำนาจหน้าที่หลักที่สำคัญของศาลปกครอง และยังเป็นส่วนหนึ่งของระบบการควบคุมการใช้อำนาจรัฐอันอยู่ภายใต้หลักนิติรัฐ สำหรับความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองนั้น หมายถึง การกระทำของฝ่ายปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมาย โดยการที่ฝ่ายปกครองจะกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำอย่างหนึ่งอย่างใดได้ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจอย่างชัดแจ้ง และต้องใช้อำนาจภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ หรืออาจจะเรียกว่า “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” ทั้งนี้หลักความชอบด้วยกฎหมายสำหรับการกระทำของฝ่ายปกครองที่ต้องยึดถือ²² คือ

- ความชอบด้วยกฎหมายในฐานะขอบเขตของการกระทำทางปกครอง ถ้าพิจารณาในแง่นี้ บรรดากฎหมายแห่งกฎหมายทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ ไม่ว่าจะ มีศักดิ์สูงเพียงใดย่อมเป็นขอบเขตจำกัดมิให้ทั้งนิติกรรมทางปกครองและการกระทำทางกายภาพของฝ่ายปกครองเกินขอบเขตที่กฎหมายแห่งกฎหมายทั้งหมดวางไว้ และด้วยเหตุนี้ความชอบด้วยกฎหมายจึงย่อมหมาความรวมถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญด้วย

- ความชอบด้วยกฎหมายในฐานะที่เป็นรากฐานของการกระทำทางปกครอง หลักข้อนี้ต่างจากข้อแรกตรงที่หลักข้อแรกห้ามฝ่ายปกครองทำนอกขอบเขตหรือขัดต่อกฎหมายแห่งกฎหมาย แต่หลักข้อนี้บังคับให้การทำนิติกรรมทางปกครองต้องได้รับมอบอำนาจมาจากกฎหมายแห่งกฎหมาย ซึ่งหมายความว่า การที่ฝ่ายปกครองจะออกนิติกรรมทางปกครองจะต้องมีอำนาจ คือ ต้องเป็นบุคคลที่กฎหมายแห่งกฎหมายระบุให้มีอำนาจ เรื่องที่จะมีอำนาจทำ สถานที่ที่ตลอดจนเวลาที่ มีอำนาจ

²² วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” ในคู่มือการศึกษาวิชา กฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2547) หน้า 179-180.

- ความชอบด้วยกฎหมายในฐานะกระบวนการที่ถูกต้อง ซึ่งไม่ว่าจะเป็นนิติกรรมทางปกครองหรือการกระทำทางกายภาพของฝ่ายปกครอง นอกจากต้องทำโดยมีอำนาจที่มอบมาจากกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายและต้องไม่เกินขอบเขตแห่งกฎหมายแล้ว ที่สำคัญที่สุดก็คือ ฝ่ายปกครองต้องเคารพกระบวนการ ขั้นตอน ที่กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายวางไว้

ในการใช้อำนาจควบคุมและตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองจึงสามารถนำหลักเกณฑ์ของกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่สูงกว่ามาตรวจสอบกฎหมายหรือการกระทำที่ถูกต้องตรวจสอบได้เสมอ อำนาจของศาลปกครองในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง สามารถแยกพิจารณาได้ 2 ลักษณะ คือ

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรหรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ หรือเรียกว่าคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองฝ่ายเดียว ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9 (1) คดีประเภทนี้หากเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎ หรือคำสั่งโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีสามารถขอให้ศาลปกครองสั่งเพิกถอนกฎหรือคำสั่งนั้นได้ แต่ถ้าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอื่นใด (นอกจากการออกกฎหรือคำสั่ง) โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ การโต้แย้งการกระทำทางกายภาพหรือการปฏิบัติการ ผู้ฟ้องคดีก็สามารถขอให้ศาลปกครองสั่งห้ามกระทำการดังกล่าว ตามมาตรา 72 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9 (2) ซึ่งเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด แต่ได้ปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามหน้าที่นั้น อันถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ หรือเป็นกรณีที่กฎหมายได้กำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ไว้ แต่ได้ปฏิบัติหน้าที่เกินกว่าระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด หรือในกรณีที่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาไว้ก็ต้องพิจารณาจากระยะเวลาตามปกติวิสัยว่าเรื่องนั้นๆ ต้องใช้ระยะเวลาเท่าใด ซึ่งหากพ้นระยะเวลาไปแล้วก็จะถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ในกรณีนี้ผู้ฟ้องคดีสามารถขอให้ศาลปกครองสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาล

ปกครองกำหนด ตามมาตรา 72 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

2.2.2.2 การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ทางอัตตวิสัยของบุคคล

นอกจากศาลปกครองจะมีอำนาจหลักในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองแล้ว ยังมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของบุคคลด้วย เนื่องจากฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์ที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนได้ คดีปกครองจึงเป็นคดีที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของประชาชน ซึ่งลักษณะของคดีที่อยู่ในอำนาจการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของบุคคลโดยศาลปกครอง ได้แก่

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9 (3) คดีประเภทนี้เป็นการโต้แย้งว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดอย่างอื่นที่ไม่ใช่ความรับผิดทางละเมิดหรือทางสัญญาต่อผู้ฟ้องคดี เช่น หน่วยงานของรัฐใช้อำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายโดยถูกต้องตามกฎหมาย ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดทำให้เอกชนได้รับความเสียหาย²³ เป็นต้น ซึ่งในกรณีของการกระทำละเมิดนั้น เหตุจากการกระทำละเมิดจะต้องเกิดจากเหตุหนึ่งเหตุใดดังกล่าวข้างต้นเท่านั้น หากเป็นการกระทำละเมิดโดยหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากเหตุอื่น แม้ว่าจะเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ที่มีใช้การกระทำละเมิดอันเกิดจากเหตุหนึ่งเหตุใดดังกล่าวข้างต้นที่จะอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง หากแต่ผู้เสียหายต้องไปฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองนั้น ผู้ฟ้องคดีสามารถขอให้ศาลปกครองสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวชดใช้เงิน ตามมาตรา 72 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9 (4) “สัญญาทางปกครอง” มีบทนิยามอยู่ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ซึ่งมีความเห็นของอาจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ นักวิชาการที่ได้ให้คำอธิบายไว้ สรุปได้ว่า ตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ได้ให้คำนิยามของ “สัญญาทางปกครอง”

²³ ชาญชัย แสงวงศ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2545) หน้า 144.

เอาไว้ว่า “หมายความรวมถึง” ซึ่งหมายความว่า นอกจากสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการ สาธารณะ สัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือสัญญาแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ แล้ว ยังมีสัญญาทางปกครองอย่างอื่นอีกที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มิได้ระบุไว้ในบทนิยามดังกล่าว เพื่อเปิดโอกาสให้ศาลปกครองสามารถพัฒนาต่อไปได้ว่า จะมีสัญญาอื่นใดอีกบ้างที่อาจจะถือได้ว่าเป็นสัญญาทางปกครอง²⁴ ในการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทาง ปกครอง ผู้ฟ้องคดีสามารถขอให้ศาลปกครองสั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการ หรืองดเว้นกระทำการ ตามมาตรา 72 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ.2542

(3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด ตามพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9 (5) ซึ่งถือเป็นข้อยกเว้นของคดี ปกครองที่ให้หน่วยงานทางปกครองเป็นผู้ฟ้องคดีเอกชน เนื่องจากโดยทั่วไปคดีปกครองเป็นข้อพิพาท ระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับเอกชน โดยมีเอกชนเป็นผู้ฟ้องคดีเป็นส่วนใหญ่ เพราะปกติ หน่วยงานทางปกครองย่อมมีเอกสิทธิ์ที่จะกระทำการและบังคับการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของ กฎหมายได้เองโดยไม่จำเป็นต้องร้องขอต่อศาลเสียก่อน แต่ก็มีบางกรณีที่กฎหมายเห็นว่าการที่จะให้ หน่วยงานทางปกครองใช้กำลังบังคับการได้เองเป็นเรื่องที่จะกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึง สมควรให้องค์กรตุลาการพิจารณาเสียก่อน เช่น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2546 มาตรา 118 ทวิ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติให้กรมเจ้าท่าร้องขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง อาคารล่องลำลำนํ้าหรือดอนอาคารดังกล่าวออกไป²⁵ ในกรณีนี้ รองศาสตราจารย์ ดร.วราพงษ์ วิสสุตพิชัย ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ว่า คดีประเภทนี้ในปัจจุบันน่าจะมีที่ใช้น้อยมาก เนื่องจากกฎหมายบางฉบับ ได้ให้อำนาจแก่หน่วยงานทางปกครองผู้ออกคำสั่งทางปกครองในอันที่จะดำเนินการบังคับทางปกครอง ได้เอง เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 บัญญัติว่า ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่ง ให้เอกชนเจ้าของอาคารหรือดอนอาคารที่ก่อสร้างหรือดัดแปลง โดยไม่ได้รับอนุญาต ถ้าเอกชนผู้นั้น ไม่ ยอมรื้อถอนให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการรื้อถอนได้เอง นอกจากนี้พระราชบัญญัติวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ได้ให้อำนาจแก่หน่วยงานทางปกครองผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ในอันที่จะกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองได้เอง เช่น หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งทาง

²⁴ การถอดเทปบันทึกเสียงการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “ปัญหาเขตอำนาจศาล : ศาลปกครองกับศาลยุติธรรม” ณ ห้องประชุมจิตติ ดิงศภัทย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2543 เวลา 9.00 – 12.00 น. อ้างถึงใน ชาญชัย แสงวงศ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, หน้า 144-145.

²⁵ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, ประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีแต่ละประเภท, (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาล ปกครอง, 2543) หน้า 16-17.

ปกครองให้เอกชนชำระเงิน แต่เอกชนไม่ยอมชำระเงิน หน่วยงานทางปกครองมีอำนาจที่จะออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเอกชนผู้นั้นมาขายทอดตลาดเพื่อนำเงินที่ได้มาชดเชยให้ครบถ้วนตามคำสั่งได้²⁶ ในการฟ้องคดีประเภทนี้ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ฟ้องคดีสามารถขอให้ศาลปกครองสั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย ตามมาตรา 72 (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

2.2.2.3 การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทตามที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้

มาตรา 9 (6) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองอันเป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติในมาตรา 276 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ที่เป็นกรอบในการพิจารณาเขตอำนาจของศาลปกครอง²⁷ โดยกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีตามที่กฎหมายบัญญัติเช่นกัน ซึ่งในปัจจุบันมีคดีที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองหลายกรณี เช่น การฟ้องเรื่องเงินค่าทดแทนตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 การฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นหรือคณะกรรมการอุทธรณ์ตามมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545 เป็นต้น

จากการพิจารณาอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองแล้ว อาจสรุปสาระสำคัญของคดีปกครองได้ว่า คดีปกครองเป็นคดีที่มีข้อพิพาทที่เกิดจากการกระทำทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยจะต้องมีคู่กรณีอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีที่มีสถานะไม่เท่าเทียมกัน เนื่องจากคู่กรณีฝ่ายปกครองมีฐานะหรือเอกสิทธิ์ที่เหนือกว่าฝ่ายเอกชน ทั้งนี้ ข้อพิพาทอันเกิดจากการกระทำทางปกครองนั้นต้องอยู่ในขอบเขตของกฎหมายปกครอง ไม่ใช่ในขอบเขตของกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายแพ่ง ส่วนการจำแนกข้อพิพาทในทางปกครองออกจากข้อพิพาทในทางรัฐธรรมนูญนั้นสามารถพิจารณาได้โดย²⁸

(1)พิจารณาจากคู่กรณีของข้อพิพาท คดีที่จะเป็นคดีปกครองจะต้องมีคู่กรณีอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายปกครอง ในกรณีที่คู่กรณีเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาว่าองค์กร

²⁶ การถอดเทปบันทึกเสียงการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “ปัญหาเขตอำนาจศาล: ศาลปกครองกับศาลยุติธรรม” ณ ห้องประชุมจิตติ ดิงศภัทย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2543 เวลา 9.00 – 12.00 น. อ้างถึงใน ชาญชัย แสงวงศ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, หน้า 147.

²⁷ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, ประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีแต่ละประเภท, หน้า 18.

²⁸ บรรเจิด ถึงคะเนติ, ข้อพิจารณาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างศาลปกครองกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ (Online).16 เมษายน 2544. แหล่งที่มา : www.pub-law.net.

ตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวกระทำการในฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือกระทำการในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

(2) พิจารณาจากพื้นฐานของอำนาจที่กระทำการ หากการกระทำขององค์กรดังกล่าวกระทำการโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กรณีย่อมเป็นการกระทำในทางรัฐธรรมนูญและหากมีข้อพิพาทในกรณีดังกล่าวย่อมเป็นข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ แต่หากองค์กรตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติ กรณีดังกล่าวย่อมเป็นการใช้อำนาจในทางปกครอง และหากมีข้อพิพาทที่เข้าลักษณะการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 บรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ย่อมเป็นข้อพิพาทในทางปกครอง

ข้อสรุป

จากที่กล่าวมาข้างต้นถึงอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) อาจมีข้อสรุปได้ ดังนี้

1. ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้เท่านั้น ส่วนศาลปกครองเป็นศาลที่มีเขตอำนาจทั่วไปทางคดีปกครอง
2. ศาลรัฐธรรมนูญมีเขตอำนาจหลักใน 3 เรื่อง คือ การตรวจสอบ “ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” ของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (ทั้งก่อนการประกาศใช้และหลังการประกาศใช้) อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะต้องเป็นข้อขัดแย้งเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่าง 2 องค์กรและต้องมีข้อร้องเรียนจากศาล และอำนาจหน้าที่อื่นในฐานะศาลพิเศษในบางเรื่อง เช่น อำนาจในการวินิจฉัยกรณีที่เกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ อำนาจในการวินิจฉัยการขาดจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภา อำนาจในการวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองขัดต่อรัฐธรรมนูญ เป็นต้น
3. เขตอำนาจของศาลปกครองนั้น ประกอบด้วยอำนาจควบคุมตรวจสอบ “ความชอบด้วยกฎหมาย” ของการกระทำทางปกครอง ซึ่งคำว่ากฎหมายครอบคลุมถึงปทัสถานทางกฎหมายทุกระดับ นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญลงมาถึงนิติกรรมทางปกครอง ส่วนการกระทำที่ถูกควบคุมตรวจสอบได้แก่การกระทำทางปกครองทั้งหลาย เขตอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ทางอรรถวิสัยของบุคคลในเรื่องทางปกครอง และเขตอำนาจในการพิจารณาคดีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง