

## บทที่ 4

### ปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครองในประเทศไทย

ศาลในประเทศต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา หรือคดีปกครอง มี 2 ระบบใหญ่ ๆ คือ “ระบบศาลเดี่ยว” และ “ระบบศาลคู่”<sup>47</sup> หากเป็น “ระบบศาลเดี่ยว” ก็จะไม่มีปัญหาในเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เพราะถ้ามีปัญหาขัดกันเรื่องเขตอำนาจระหว่างศาลภายใน “ระบบศาลเดี่ยว” หรือภายในแต่ละระบบของ “ระบบศาลคู่” ศาลในระบบนั้นจะเป็นผู้ชี้ขาด เช่น กรณีศาลปกครอง หากองค์กรเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นอื่น ต้องเสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น เพื่อมีคำสั่งให้ส่งคำฟ้องนั้นไปยังศาลปกครองชั้นต้นอื่น แต่ถ้าศาลปกครองชั้นต้นซึ่งรับคำฟ้องที่ส่งมาเห็นว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นที่ส่งมาหรืออยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นอื่น ให้เสนอความเห็นต่อประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อมีคำสั่งในเรื่องเขตอำนาจศาล หรือกรณีของศาลยุติธรรมก็เช่นกัน มีการกำหนดลักษณะของคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลแต่ละศาลไว้เป็นการเฉพาะในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลต่าง ๆ เช่น กรณีศาลแรงงานเมื่อมีปัญหาว่า คดีใดจะอยู่ในอำนาจของศาลแรงงานหรือไม่ ไม่ว่าจะเกิดปัญหขึ้นในศาลแรงงานหรือศาลอื่น ให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลางเป็นผู้วินิจฉัย คำวินิจฉัยของอธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลางให้เป็นที่สุด แต่ถ้าเป็น “ระบบศาลคู่” แล้ว จำเป็นต้องมององค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล 2 ระบบโดยเฉพาะ ซึ่งอาจให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลชี้ขาดคดีขัดกัน (Le Tribunal des conflits) แบบฝรั่งเศส หรือในรูปคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

“ระบบศาลเดี่ยว” คือ ระบบที่ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา หรือคดีปกครอง โดยให้ผู้พิพากษาซึ่งมีคุณสมบัติและความรู้ทางกฎหมายเป็นการทั่วไป (Generalist) เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยคดีปกครอง ระบบนี้ใช้อยู่ในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบคอมมอนลอว์ (Common Law) เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์แบบเดียวกับอังกฤษ

---

<sup>47</sup> โกสิน พลกุล. (2544, พฤษภาคม – สิงหาคม). “ท่านปรึ่ดีกับศาลปกครอง.” วารสารวิชาการศาลปกครอง, ปีที่ 1, ฉบับที่ 2. หน้า 105.

“ระบบศาลคู่” คือ ระบบที่ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีแพ่งและคดีอาญาเป็นหลักเท่านั้น ส่วนการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง ซึ่งมีระบบศาลชั้นต้นและศาลสูงสุดของตนเอง มีระบบผู้พิพากษาและองค์กรบริหารงานบุคคลเป็นเอกเทศต่างหากจากระบบศาลยุติธรรม โดยผู้พิพากษาศาลปกครองจะมีคุณสมบัติเฉพาะ และมีความเชี่ยวชาญทางกฎหมายปกครองเป็นพิเศษ ระบบนี้ใช้อยู่ในประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) เช่น ฝรั่งเศส เบลเยียม อิตาลี เยอรมัน ออสเตรเลีย สวีเดน และฟินแลนด์

#### 4.1 ปัญหาของบทบัญญัติของกฎหมาย

ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลมีการบัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ทั้งนี้ เนื่องจาก รัฐธรรมนูญดังกล่าวได้บัญญัติถึงการจัดตั้งศาลอื่นนอกเหนือจากศาลยุติธรรมไว้เป็น ครั้งแรกเช่นกัน ดังปรากฏในมาตรา 212 ที่บัญญัติว่า ศาลปกครองและศาลในสาขาแรงงาน สาขาภาษี หรือสาขาสังคม จะตั้งขึ้นก็ได้โดยพระราชบัญญัติ

การแต่งตั้ง และการให้ผู้พิพากษาพ้นจากตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ ของศาล ตลอดจนวิธีพิจารณาของศาลตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลนั้น”

ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2517 มาตรา 213 จึงบัญญัติในเรื่องการวินิจฉัยปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลอื่น หรือระหว่างศาลอื่นด้วยกัน ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัย” จากนั้น รัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาอีกหลายฉบับก็ได้บัญญัติเรื่อง การวินิจฉัยปัญหอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลไว้ทำนองเดียวกัน คือ

- 1) รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2521
- 2) รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2534
- 3) รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538

แม้รัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับที่กล่าวมาจะมีบทบัญญัติที่กำหนดถึงการให้มีการจัดตั้งศาลอื่นนอกจากศาลยุติธรรม เช่นรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2521 มาตรา 170 ที่บัญญัติว่า “บรรดาศาลทั้งหลายจะตั้งขึ้นได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ” หรือรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2534 มาตรา 187 ที่บัญญัติว่า “บรรดาศาลทั้งหลายจะตั้งขึ้นได้ก็แต่โดย พระราชบัญญัติ” ก็ตาม แต่ที่ถือว่ามี ความชัดเจนในแง่ของการแยกระบบศาลออกเป็น “ระบบศาลคู่” เป็นครั้งแรกก็คือ รัฐธรรมนูญฯ ฉบับ พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 โดยได้บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 195 "ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามที่กฎหมายบัญญัติ "

มาตรา 195 ทวิ "พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้ตุลาการ ในศาลปกครองพ้นจากตำแหน่ง

ก่อนเข้ารับหน้าที่ครั้งแรก ตุลาการในศาลปกครองต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ด้วยถ้อยคำตามที่กฎหมายบัญญัติ "

มาตรา 195 ตริ "การแต่งตั้งและการให้ตุลาการในศาลปกครองพ้นจากตำแหน่งต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ตามที่กฎหมายบัญญัติแล้วจึงนำความกราบบังคมทูล

การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษตุลาการใน ศาลปกครอง ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ "

มาตรา 195 จัตวา "การแต่งตั้งและการให้ผู้พิพากษาหรือตุลาการ ในศาลอื่นนอกจากศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหารพ้นจากตำแหน่ง ตลอดจนอำนาจพิพากษาคดีและวิธีพิจารณาของศาลดังกล่าวให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลนั้น " มาตรา 195 เบญจ "ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลอื่น หรือระหว่างศาลอื่นด้วยกัน ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัย "

รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับ พ.ศ. 2538 นี้ เป็นที่มาของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันในการบัญญัติถึงการมี "ระบบศาล" อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญทั้ง 4 ฉบับที่กล่าวมา จะบัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็น องค์การวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล แต่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ก็มีได้มีโครงสร้าง ที่มา และสถานภาพดังเช่นศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน และเป็นที่น่าสังเกตว่า แม้รัฐธรรมนูญทั้ง 4 ฉบับ จะมีบทบัญญัติเพื่อแก้ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล แต่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งทำหน้าที่ ดังกล่าวก็ไม่เคยวินิจฉัยปัญหานั้นเลย ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากเพราะไม่มีการจัดตั้ง ศาลอื่นในระบบศาลคู่ขึ้น นั่นก็คือศาลปกครอง

ในการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้มี การอภิปรายถึงรูปแบบขององค์กรที่จะทำหน้าที่พิจารณา กรณีที่มีความขัดแย้งกันระหว่างอำนาจหน้าที่ของศาลว่าจะให้องค์กรใดเป็นผู้พิจารณา ซึ่งเดิมร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้ชี้ขาดเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาร่าง รัฐธรรมนูญได้ชี้แจงต่อที่ประชุมว่า ควรให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งกฎหมายที่จะบัญญัติอาจจะใช้วิธีการได้หลายอย่าง คือ 1. ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย 2. ในประเทศเยอรมันจะให้ผู้พิพากษาของแต่ละศาลทำหน้าที่ชี้ขาด 3. ในประเทศฝรั่งเศสให้ศาลคดีขัดกันทำหน้าที่ชี้ขาด โดยให้ออกเป็นกฎหมายในรายละเอียดต่อไป (รายงานการประชุม

คณะกรรมการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 22-24 หน้า 9/6) ที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญ ได้แก้ไขร่างและตัดข้อความที่ให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด และให้วินิจฉัยชี้ขาดตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติ

ต่อมาสภาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาในเรื่องปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลต่าง ๆ โดยกรรมการ (นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา) ได้ชี้แจงในเรื่องรูปแบบขององค์กรชี้ขาดปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลว่ามี 2 รูปแบบ คือ ในร่างรัฐธรรมนูญเดิมกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัย และอีกรูปแบบหนึ่งคือ การให้คณะกรรมการร่วมระหว่างศาลในระบบต่าง ๆ มาพิจารณา ร่วมกันเพื่อหาทางหาข้อยุติว่า คดีนั้นควรจะอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลใด เพราะอย่างน้อยต้องมีศาลใดศาลหนึ่งที่จะต้องรับพิจารณาคดีนั้น และสภาร่างรัฐธรรมนูญได้เห็นชอบตามที่คณะกรรมการปรับปรุง คือ มาตรา 248 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

อนึ่ง การพิจารณาในชั้นสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้น มีสมาชิกสภาร่าง รัฐธรรมนูญ (นาย เสรี สุวรรณภานนท์) เสนอว่า ปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลนั้น ควรเพิ่มศาลรัฐธรรมนูญด้วย กรรมการ (นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา) ชี้แจงว่า อำนาจศาลรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจที่มีอยู่จำกัด ศาลรัฐธรรมนูญนั้นไม่ได้รับพิจารณาคดี ทั่ว ๆ ไป เช่นศาลอื่น ไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลอื่น แต่จะมีอำนาจจำกัดจริง ๆ เพราะฉะนั้น ปัญหาที่จะมีปัญหาระหว่างอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับศาลอื่น ๆ นั้น คงจะไม่เกิดขึ้น

ในการเสนอร่าง พ.ร.บ. ว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. .... ของรัฐบาลนั้น ได้นำรูปแบบมาจากองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญเพื่อให้หลักการแบ่งแยกอำนาจศาลระหว่างศาลปกครองกับศาลยุติธรรม ดำเนินไปด้วยดี เห็นได้จากการนำหลักการการจัดองค์กรในรูปของคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลมาใช้ ประกอบกับโดยที่ลักษณะคดีของแต่ละศาลในปัจจุบันนี้ คดีที่อาจมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล โดยหลักแล้วจะได้แก่ คดีที่ฟ้องต่อศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ดังนั้น การจัดองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลโดยพิจารณาจากระบบของประเทศฝรั่งเศสแล้วนำมาปรับปรุงให้เหมาะสม จึงน่าจะเป็นผลดี จึงได้มีการนำหลักการดังกล่าวมาร่าง พ.ร.บ. ว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. .... และยังเป็นที่มาของการกำหนดบทเฉพาะกาล ให้มีการคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นเมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว เพื่อให้มีกรรมการครบองค์ประกอบตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและตามร่างพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 20)

หลังจากที่รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. .... ต่อสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ส่วนบริการวิชาการ หอสมุด รัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภา

ผู้แทนราษฎร ได้จัดทำเอกสารประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวของสภาผู้แทนราษฎรเรื่อง “องค์กรชี้ขาด กรณีปัญหา การแบ่งแยกเขตอำนาจระหว่างศาลปกครองกับศาลยุติธรรมในฝรั่งเศส” เพื่อประกอบการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรด้วย

คณะรัฐมนตรีได้ลงมติเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2541 อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. .... ตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ และส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเป็นเรื่องด่วน โดยให้รับข้อสังเกตของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งข้อสังเกตเบื้องต้นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไปพิจารณาปรับปรุงให้เหมาะสม (หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0204/11771 ลงวันที่ 15 กันยายน 2541)

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสร็จเรียบร้อยแล้ว และสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้ส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมด้วย รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ ผู้แทนจากกระทรวงกลาโหม (กรมพระธรรมนูญ) และผู้แทนจากกระทรวงยุติธรรม ปรากฏผลการพิจารณา ดังนี้

ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. .... ที่กระทรวงยุติธรรมเสนอมีหลักการเป็นการตรากฎหมายตามมาตรา 248 ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีคณะกรรมการทำหน้าที่วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ซึ่งตามร่างดังกล่าวมีสาระสำคัญ 3 ประการ คือ (1) องค์ประกอบของคณะกรรมการ (2) เลขานุการของคณะกรรมการ และ (3) อำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการในการชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ซึ่งในการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการ่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม ผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กรมพระธรรมนูญ) และผู้แทนศาลรัฐธรรมนูญ ปรากฏว่าหลักการดังกล่าวทั้ง 3 ประการนั้น ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กรมพระธรรมนูญ) และผู้แทนศาลรัฐธรรมนูญ มีความเห็น แตกต่างจากหลักการในร่างเดิมของกระทรวงยุติธรรม แต่ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม ยังคงยืนยันตามหลักการเดิมทุกประการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้ จัดทำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นใหม่ตามข้อสังเกตของผู้แทนส่วนราชการ ดังกล่าว

ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2541 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเสนอว่า ร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับนี้ ยังมี หลักการไม่สอดคล้องกัน ซึ่งได้หารือกับเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว จึงขอรับไปพิจารณาร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อรวมร่างพระราชบัญญัติ ทั้ง 2 ฉบับนี้ ให้เป็นหลักการเดียวกัน แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาภายใน 2 สัปดาห์ คณะรัฐมนตรีได้ลงมติดอนุมัติให้กระทรวงยุติธรรมรับร่างพระราชบัญญัติ

ทั้ง 2 ฉบับ ไปพิจารณาร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามที่รัฐมนตรี ว่าการกระทรวงยุติธรรมเสนอ และคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5) ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและกระทรวงยุติธรรมเสนอ โดยมีผู้แทนกระทรวงยุติธรรม (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กรมพระธรรมนูญ) และผู้แทนสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดและเห็นชอบในการแก้ไขเพิ่มเติมด้วยแล้ว เพื่อรวมร่าง พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับให้เป็นหลักการเดียวกันดังกล่าวเสร็จเรียบร้อยแล้ว รวมเป็นร่างฉบับเดียวและเนื่องจากมาตรา ๒๔๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้ตรากฎหมายเพื่อกำหนดรายละเอียดให้เป็นไปตามมาตรา 248 ดังกล่าว 2 เรื่อง คือ **เรื่องที่หนึ่ง** กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และ**เรื่องที่สอง** กำหนดหลักเกณฑ์การเสนอปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

สภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการในวาระที่ 1 เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2542 และตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้จำนวน 26 คน ต่อมาที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้ลงมติ ตั้งบุคคลสภาละ 10 คน เป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ตามมาตรา 175 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

วุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมร่าง พ.ร.บ. ว่าด้วยการชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. .... ของสภาผู้แทนราษฎรในมาตรา 2 มาตรา 3 มาตรา 4 มาตรา 6 มาตรา 7 มาตรา 10 มาตรา 12 มาตรา 14 มาตรา 17 มาตรา 18 มาตรา 19 และมาตรา 21 โดยคณะกรรมการร่วมกันของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ได้ร่วมกันพิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบตามร่างของวุฒิสภาทั้งหมด

ต่อมาสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2542 มีมติ เห็นชอบตามที่คณะกรรมการร่วมกันระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเสนอ จำนวน 159 ท่าน ไม่เห็นชอบ 1 ท่าน การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร กรณีเมื่อสภาผู้แทนราษฎรยืนยันตามร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามมาตรา 176 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 104 ก ลงวันที่ 26 ตุลาคม 2542)<sup>48</sup>

<sup>48</sup> โกคิน พลกุล. (2545, 20 พฤษภาคม). บทความ : การวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจระหว่างศาล. ลงเผยแพร่ครั้งแรกใน Public Law Net.

## 4.2 ปัญหาของการตีความกฎหมาย

การตีความตัวบทกฎหมายนั้น เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า “ถ้อยคำ” ของกฎหมายถือเป็นปฐมบท (starting point) ของการตีความ อย่างไรก็ตามถ้าพึงแต่เฉพาะถ้อยคำอย่างเดียวย่อมไม่อาจทำให้เราไขความลับของความหมายของบทกฎหมายออกมาได้ ด้วยเหตุนี้เราจึงต้องพิจารณาต่อไปอีกว่าบทกฎหมายบทนั้นได้รับการตราขึ้นในบริบททางการเมือง สังคม และวัฒนธรรมแบบใด มีความเป็นมาอย่างไร นอกจากนี้การค้นหาคำความหมายของบทกฎหมายอาจจะทำได้โดยการค้นหาว่า “ผู้ร่างกฎหมาย” มีความมุ่งหมายอย่างไรในการร่างบทกฎหมายบทนั้น แม้กระนั้นการพิเคราะห์ถ้อยคำและบริบททางประวัติศาสตร์ตลอดจนความมุ่งหมายของผู้ร่างกฎหมายก็อาจจะยังไม่เพียงพอในอันที่จะทำให้เราสามารถสรุปผลของการตีความได้อย่างมั่นใจ เพราะบทกฎหมายบทหนึ่งเมื่อเข้าไปอยู่ในระบบกฎหมายแล้ว บทกฎหมายบทนั้นย่อมเป็นส่วนหนึ่งของระบบกฎหมายที่มีกฎเกณฑ์ทางกฎหมายต่างๆมากมาย ดังนั้นในการตีความบทกฎหมายบทใดบทหนึ่งจึงต้องพิเคราะห์เสมอว่าบทกฎหมายบทนั้นเข้าไปอยู่ในบริบทใดของกฎหมาย เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายสาขาใด อยู่ในหมวดใดหรือส่วนใด บทมาตราก่อนหน้านั้นและบทมาตราหลังจากนั้นได้รับการบัญญัติไว้เช่นใด การตีความบทกฎหมายบทหนึ่งจึงไม่สามารถแยกขาดจากบริบทที่แวดล้อมบทกฎหมายนั้น เหมือนกับการพิเคราะห์ใบไม้ใบหนึ่ง ก็ต้องดูสภาพแวดล้อมของต้นไม้ที่ใบไม้นั้นเป็นส่วนหนึ่งด้วย ดังนั้นใครก็ตามที่กำลังตีความบทกฎหมายบทหนึ่งพึงเข้าใจว่าตนเองกำลังใช้กฎหมายนั้นทั้งระบบ หนึ่งโดยที่สภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา “กฎหมายจึงย่อมต้องฉลาดกว่าผู้ร่างกฎหมาย” กรณีจึงเป็นไปได้เช่นกันที่ผู้ตีความกฎหมายจะต้องตีความกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยถือเสมือนว่ากฎหมายนั้นมีเจตจำนงโดยตนเองที่ให้มีผลบังคับใช้กับสิ่งที่ผู้ร่างอาจจะไม่คาดคิดมาก่อน อย่างไรก็ตามการตีความในลักษณะเช่นนี้จะต้องไม่นำไปสู่การให้ความหมายของบทกฎหมายโดยอำเภอใจของผู้ตีความและแทนที่จะตีความเป็นยุติกลับเกิดปัญหาประการอื่นตามมาจากการตีความนั้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 266 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” หากเราเริ่มต้นพิเคราะห์จากถ้อยคำ คำว่า “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ” ถือได้ว่าเป็นถ้อยคำที่มีความหมายกว้างอย่างยิ่ง เพราะกล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว ปัญหาต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญล้วนแล้วแต่เกือบจะเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น แม้แต่เรื่องที่เราไม่คิดว่าจะเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น ปัญหาที่ว่าพระราชบัญญัติที่รัฐสภาตราขึ้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เราก็อาจกล่าวได้ว่าเป็นปัญหาว่ารัฐสภาใช้อำนาจหน้าที่

ของตนถูกต้องตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญได้เช่นกัน ซึ่งอันที่จริงแล้ว หากเป็นเช่นนั้นไม่ ด้วยเหตุนี้การพิเคราะห์แต่เพียงถ้อยคำจึงไม่อาจตอบปัญหาได้ว่า แท้ที่จริงแล้วคำว่า “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ” มีความหมายเช่นใด เราจึงต้องพิจารณาต่อไปว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญมุ่งหมายอะไร และทำไมถ้อยคำในมาตรา 266 จึงเป็นเช่นนั้น

เมื่อพิจารณาจากคำชี้แจงของเลขานุการคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ<sup>(1)</sup> จะพบว่า “มาตรานี้” (มาตรา 266) เป็นเรื่ององค์กรในรัฐธรรมนูญ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน” และหากพิจารณาจากร่างรัฐธรรมนูญมาตรานี้ จะพบว่าแต่เดิมนั้น มีการใช้ถ้อยคำว่า ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญซ้ำซ้อนกัน แต่ต่อมาคณะทำงานและคณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีมติให้ตัดคำว่า “ซ้ำซ้อนกัน” ออก เนื่องจากเห็นว่านอกจากกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญอาจเกิดการขัดแย้งกันในลักษณะที่ใช้อำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกันแล้ว กรณีอาจเป็นไปได้ว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญอาจขัดแย้งกันในลักษณะที่ต่างฝ่ายต่างโต้แย้งว่าอำนาจนั้นไม่ได้เป็นอำนาจของตน ซึ่งเมื่อพิเคราะห์จากแนวความคิดในชั้นยกร่างแล้วจะเห็นได้ชัดเจนว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญมุ่งหมายให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาวินิจฉัยชี้ขาดความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าความขัดแย้งนั้นจะเป็นความขัดแย้งในทางปฏิฐานหรือในทางบวก (positive conflict of competence) ก็เป็นกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญต่างก็เห็นว่าตนมีอำนาจเช่นนั้น หรือความขัดแย้งนั้นจะเป็นความขัดแย้งในทางปฏิเสธหรือในทางลบ (negative conflict of competence) ก็เป็นกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญต่างก็เห็นว่าตนไม่มีอำนาจหน้าที่เช่นนั้น แต่อำนาจดังกล่าวเป็นขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นคู่พิพาท อย่างไรก็ตามโดยระบบวิธีการยกร่างกฎหมาย เมื่อจะมีการแก้ไข ก็มักจะพยายามแก้ไขให้น้อยที่สุด เมื่อถ้อยคำเดิมที่ว่า “ซ้ำซ้อนกัน” ถูกตัดออกไป โดยไม่ได้เปลี่ยนแปลงถ้อยคำอื่นในลักษณะที่จะทำให้เห็นว่าแท้ที่จริงแล้ว ผู้ร่างมุ่งหมายอะไร จึงไม่น่าประหลาดใจแต่อย่างใดที่ทำให้ใครก็ตามซึ่งอ่านมาตรา 266 โดยพิเคราะห์แต่เพียงถ้อยคำ มักจะไม่เข้าใจว่าทำไมผู้เขียนจึงเห็นว่ากรณีดังกล่าวต้องเป็น “ความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ” (และความขัดแย้งนั้นต้องเป็นความขัดแย้งทางรัฐธรรมนูญ) แต่มองว่าผู้เขียนจำกัดความหมายของตัวบทเอาไว้แคบเกินไป

อันที่จริงแล้วการจำกัดความหมายของตัวบทไว้ในลักษณะดังกล่าวมีนัยคาบเกี่ยวกับการรักษาคุณภาพขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไม่ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญก้าวล่วงเข้าไปกระทำการที่กระทบกับอำนาจขององค์กรอื่นในกรณีที่ไม่มี ความขัดแย้งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ทำให้เกิด

ความรับผิดชอบในการตัดสินใจตามกฎหมายในอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และทำให้การเสนอข้อพิพาทขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญมีความชัดเจนแน่นอนเป็นระบบระเบียบดังที่จะได้เห็นต่อไปด้วย

แน่นอนว่าการพิเคราะห์ความมุ่งหมายของผู้ร่างรัฐธรรมนูญเพียงประการเดียว อาจจะยังไม่พอที่จะสรุปว่า คำว่า “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญ” ต้องหมายถึง “ความขัดแย้งทางรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ” เราสมควรพิเคราะห์การตีความตามระบบ (systematic interpretation) ต่อไปว่าเมื่อพิจารณาจากระบบกฎหมาย การตีความไปในทิศทางใดจะสอดคล้องกับระบบกฎหมายของเรา

ก่อนอื่นจะต้องอธิบายเสียก่อนว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญบางองค์กรอาจใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยตรงหรืออาจใช้อำนาจตามกฎหมายที่ได้รับการตราขึ้นโดยรัฐสภาก็ได้ คล้ายกับคณะรัฐมนตรีที่อาจใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรืออาจใช้อำนาจตามกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นซึ่งเป็นอำนาจปกครอง ในทัศนะของผู้เขียนการที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญสององค์กรเกิดการขัดแย้งกันในทางอำนาจ ไม่ได้หมายความว่ากรณีดังกล่าวจะต้องด้วยรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖ ซึ่งองค์กรนั้นๆจะส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ องค์กรตามรัฐธรรมนูญจะส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ก็ต่อเมื่อความขัดแย้งนั้นเป็นความขัดแย้งทางรัฐธรรมนูญเท่านั้น หากองค์กรตามรัฐธรรมนูญสององค์กรไม่ได้ขัดแย้งกันในทางรัฐธรรมนูญ แต่ความขัดแย้งกันนั้นเกิดขึ้นจากบทกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ กรณีดังกล่าวแม้จะมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในลักษณะที่เป็นการขัดแย้งกันจริง ข้อพิพาทดังกล่าวก็ไม่ใช่อำนาจพิพาทในทางรัฐธรรมนูญ แต่เป็นข้อพิพาทในทางปกครอง ซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองหรือเป็นเรื่องที่จะต้องแก้ไขกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่อจัดข้อขัดแย้งนั้นอันเป็นอำนาจของรัฐสภา จะเห็นได้ว่าการทำความเข้าใจคำว่า “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญ” จะทำความเข้าใจจากตัวอักษรเท่านั้นไม่ได้ แต่ต้องทำความเข้าใจจากระบบ เพราะฉะนั้น หากเป็นกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดการขัดแย้งกับองค์กรอื่นของรัฐ กรณีย่อมต้องพิจารณาต่อไปว่าความขัดแย้งนั้น เมื่อพิเคราะห์ในทางเนื้อหาแล้วเป็นความขัดแย้งทางรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งหากพิเคราะห์ตามหลักทฤษฎีแล้วกรณิดังกล่าวย่อมเกิดขึ้นได้ยากอย่างยิ่ง เพราะองค์กรอื่นของรัฐที่ไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยทั่วไปแล้วย่อมไม่อาจใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญได้ กรณีที่เคยเกิดปัญหขึ้นระหว่างศาลปกครองกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดไว้ตามคำวินิจฉัยที่ 52/2546 อันที่จริงแล้วไม่ใช่ปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะศาลปกครองไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญเพียงแต่บัญญัติประกันความเป็นสถาบันของศาลปกครองไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ศาลปกครองเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ

ซึ่งโดยปกติแล้วจะไม่มีทางเกิดความขัดแย้งกับองค์กรอื่นของรัฐได้ เว้นแต่กับองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการด้วยตนเอง เช่นกับศาลยุติธรรม (หรือกับศาลรัฐธรรมนูญ) ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาที่ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งจะยอมปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองหรือไม่ ซึ่งเป็นเรื่องการบังคับตามคำสั่งหรือคำพิพากษา หากคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ยอมปฏิบัติตามจะด้วยเหตุใดก็ตาม กรณีก็เป็นการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล ซึ่งอาจจะต้องแก้ปัญหาในลักษณะอื่น เช่นไปปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย หรือแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เกิดความชัดเจน ไม่ใช่อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะก้าวล่วงเข้าไปชี้นำขอบเขตอำนาจของศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการเหมือนกับศาลรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

คำอธิบายนี้ย่อมใช้กับความขัดแย้งระหว่างคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 เกี่ยวกับการตีความอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนซึ่งเป็นองค์กรวินัย อุตธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการที่ผู้บังคับบัญชาข้าราชการผู้นั้นสั่งลงโทษตามความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติด้วย เพราะแม้ว่ากรณีนี้จะมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่หรือเกิดความขัดแย้งกันจริง แต่ความขัดแย้งดังกล่าว หาใช่ความขัดแย้งตามรัฐธรรมนูญไม่ แต่เป็นความขัดแย้งตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติอันเป็นความขัดแย้งในทางปกครอง ที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ แต่ด้วยความเข้าใจที่ว่า ขอให้เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่งก็พอแล้วที่จะวินิจฉัยได้ จึงทำให้เกิดคำวินิจฉัยดังกล่าวขึ้น ซึ่งตามทัศนะของผู้เขียน กรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้วินิจฉัยปัญหาทางรัฐธรรมนูญแล้ว แต่ก้าวล่วงไปวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาทางปกครองเสียเอง

อาจจะมีคำถามเกิดขึ้นว่าทำไมผู้เขียนจึงตีความมาตรา 266 ในลักษณะดังกล่าวมานี้ คำตอบย่อมอยู่ที่ภารกิจและอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญเอง แม้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ในธำรงรักษาไว้ซึ่งหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ แต่ศาลรัฐธรรมนูญหาใช่องค์กรเดียวที่มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวไม่ องค์กรอื่นของรัฐไม่ว่าจะเป็นศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมก็มีอำนาจหน้าที่ในลักษณะดังกล่าวเช่นกัน (เช่น อำนาจการควบคุมตรวจสอบภูมิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญของศาลปกครอง) อนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่ข้อพิพาทในทางปกครองที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้นหากตีความคำว่า “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญ” ว่า หมายถึง ปัญหาเกี่ยวกับความขัดแย้งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยตนเอง หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับองค์กรอื่นของรัฐ โดยไม่พิเคราะห์ถึงเนื้อหาของความขัดแย้งแล้ว ก็เท่ากับการตีความดังกล่าวเป็นการ

ตีความโดยไม่ได้ดูระบบ และจะทำให้ในที่สุดแล้วศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาพิพากษาคดีที่โดยธรรมชาติแล้วหาใช่คดีรัฐธรรมนูญไม่

กล่าวโดยสรุปในขั้นนี้ ใครก็ตามที่อ่านคำว่า “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญ” ฟังตระหนกหรือพิเคราะห์ถึง “เนื้อหา” ของอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วย อย่าพิจารณาในเชิง “องค์กร” เท่านั้น เพราะจะทำให้วินิจฉัยความหมายของบทบัญญัติมาตราดังกล่าวขัดแย้งกับระบบกฎหมายได้

ประเด็นอีกประเด็นหนึ่งที่มักหยิบยกขึ้นกล่าวอ้างก็คือ คำว่า “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญ” ย่อมไม่ได้หมายถึงเฉพาะปัญหาความขัดแย้งเท่านั้น แต่หมายถึงกรณีที่มีปัญหาการตีความอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องในกระบวนการใช้รัฐธรรมนูญด้วย ปัญหาการตีความอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภากรณีของการให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบรายชื่อผู้ที่ผ่านการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดมาเป็นตัวอย่าง อันที่จริงประเด็นนี้มีปัญหาต้องพิเคราะห์ในรายละเอียดเกี่ยวกับลักษณะและวิธีการออกแบบคำร้อง ตลอดจนคุณภาพขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่ประเด็นนี้ชี้ให้เห็นก็คือ แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะสร้างศาลรัฐธรรมนูญขึ้นให้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาทางรัฐธรรมนูญ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าปัญหาในทางการเมืองทุกปัญหาจะได้แปรสภาพไปเป็นปัญหาทางกฎหมายไปหมดแล้ว และจะแก้ไขด้วยวิธีการทางกฎหมายแต่ประการเดียวไม่ ในกรณีที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน องค์กรนั้นย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ขององค์กรของตนและใช้อำนาจหน้าที่ตามที่ตนเห็นว่าอยู่ในอำนาจของตนนั้น หากการใช้อำนาจหน้าที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งกับองค์กรอื่น ก็จะต้องมาพิจารณาต่อไปว่าปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ กรณีย่อมเป็นไปได้เสมอที่ปัญหาทางกฎหมายรัฐธรรมนูญบางปัญหาซึ่งโดยปกติแล้วจะสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการเมือง อาจจะไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญได้ ในกรณีเช่นนี้องค์กรที่เกี่ยวข้องย่อมต้องแสวงหาวิธีการอื่นในการแก้ไขปัญหานั้น และไม่ใช่ว่าหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะตีความขยายเขตอำนาจของตนออกไปเพื่อเข้าไปจัดการแก้ไขปัญหานั้นเอง เพราะการเข้าไปแก้ไขปัญหานั้นโดยที่ไม่ระมัดระวังว่าแท้ที่จริงแล้วตนมีอำนาจดังกล่าวหรือไม่ อาจจะไปกระทบกับอำนาจขององค์กรอื่นซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเช่นกันหรืออาจทำให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญผลการตีความรัฐธรรมนูญมาให้อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยที่ตนไม่ต้องรับผิดชอบ ทั้ง ๆ ที่ศาลรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กรตุลาการสมควรเป็นองค์กรที่อยู่ในตอนท้ายของระบบการปรับใช้กฎหมาย คือ ควรให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญปรับใช้รัฐธรรมนูญก่อน และหากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นการจากตีความหรือปรับใช้รัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงจะเข้ามาวินิจฉัยชี้ขาดปัญหานั้นในภายหลัง ไม่ใช่เพียงแค่เกิดมี

ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่โดยไม่มีความขัดแย้ง (ซึ่งเกิดขึ้นได้เกือบจะตลอดเวลา) ก็ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว

เหตุผลสำคัญที่มักจะหยิบยกขึ้นอ้างเพื่อชี้ให้เห็นว่าคำว่า “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญ” ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 มีความหมายกว้างกว่าที่ผู้เขียนเข้าใจก็คือ มีการระบุในมาตราดังกล่าวให้ “ประธานรัฐสภา” มีฐานะเป็นผู้ร้องได้ กล่าวกันว่า ถ้าหากปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญมีอยู่ในลักษณะดังที่ได้แสดงไว้ องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ต่างก็สามารถเสนอคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญได้อยู่แล้ว จะมีความจำเป็นใดอีกที่รัฐธรรมนูญต้องบัญญัติให้ “ประธานรัฐสภา” มีฐานะเป็นผู้เสนอคำร้อง

ก่อนอื่นผู้เขียนต้องแสดงทัศนะในเรื่องนี้ว่า คำว่า “ประธานรัฐสภา” ตามมาตรา ๒๖๖ ไม่ใช่ประธานรัฐสภาในฐานะที่เป็นประมุขขององค์กรรัฐสภา ในกรณีที่รัฐสภามีปัญหาขัดแย้งกับองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญและความขัดแย้งนั้นเป็นความขัดแย้งในทางรัฐธรรมนูญ หากรัฐสภาต้องการเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย รัฐสภาก็เป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ที่สามารถเสนอเรื่องได้ด้วยตนเอง ในกรณีเช่นนี้ประธานรัฐสภามีฐานะเป็นผู้แทนองค์กรรัฐสภา และไม่ถือว่าเป็นผู้ร้องในความหมายของมาตรา 266 เพราะผู้ร้องที่แท้จริงคือ “รัฐสภา” ประธานรัฐสภาคงกระทำการในนามของรัฐสภาตามมติของรัฐสภาเท่านั้น ปัญหาก็คือถ้าประธานรัฐสภาเป็นผู้เสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญได้ในฐานะของผู้แทนของรัฐสภา ทำนองเดียวกับประธานวุฒิสภาในฐานะผู้แทนของวุฒิสภา หรือนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้แทนของคณะรัฐมนตรีแล้ว รัฐธรรมนูญมาตรา 266 ยังจะบัญญัติคำว่า “ประธานรัฐสภา” เอาไว้ทำไม

หากย้อนกลับไปพิจารณาในชั้นของการร่างรัฐธรรมนูญแล้ว เราอาจจะตอบคำถามดังกล่าวไว้รับกับเหตุผลของผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้ว่า ที่มาตรา 266 บัญญัติคำว่า “ประธานรัฐสภา” ไว้นั้น ผู้ร่างรัฐธรรมนูญไม่ได้มุ่งหมายสิ่งใดมากไปกว่ากรณีที่เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้น องค์กรดังกล่าวต่างก็ไม่มีใครเป็นผู้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ความขัดแย้งนั้นเป็นความขัดแย้งในทางปฏิเสธ คือ องค์กรตามรัฐธรรมนูญต่างอ้างว่าตนเองไม่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น และไม่มีองค์กรใดเลยสนใจที่จะให้มีการกำหนดเขตแดนแห่งอำนาจของตน การละเลยไม่ใส่ใจดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาขึ้นในระบบกฎหมาย และด้วยเหตุนี้ ตำแหน่งประธานรัฐสภาในมาตรา 266 จึงมีขึ้นเพื่อให้เป็นองค์กรที่เสนอคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดแดนอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ขัดแย้งกันนั้นเสีย

การอธิบายดังกล่าวเป็นการอธิบายเพื่อให้ตำแหน่งประธานรัฐสภามีบทบาทกับระบบการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามคำอธิบายข้างต้นนี้อาจมีน้ำหนักไม่มากนัก เว้นแต่เราจะพิจารณาลึกลงไปอีกชั้นหนึ่งเกี่ยวกับสภาพของข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญที่ระบบกฎหมายต้องการให้ยุติลงโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่ต้องคัดค้านองค์กรหนึ่งมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน และองค์กรนั้นไม่อยู่ในฐานะที่จะเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญได้ ตำแหน่งประธานรัฐสภาตามมาตรา 266 จะเป็นตำแหน่งที่ช่วยแก้ปัญหาดังกล่าว ทำให้กระบวนการเริ่มคดีทางรัฐธรรมนูญขาดความแน่นอน ลงสมมติตัวอย่างเกี่ยวกับกระบวนการคัดเลือบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งวุฒิสมาชิกเสียงข้างน้อยไม่ยอมรับมติของเสียงข้างมาก โดยเห็นว่าวุฒิสมาชิกเสียงข้างมากดำเนินการเลือกบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยไม่ถูกต้อง ทั้งวุฒิสภาได้มีมติเด็ดขาดไปแล้ว และได้มีการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลดังกล่าวแล้ว ต่อมาวุฒิสภาเสียงข้างน้อยเข้าชื่อกันเสนอเรื่องไปยังประธานรัฐสภาเพื่อให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เราจะเอาอะไรเป็นเกณฑ์ในการบ่งชี้ว่าประธานรัฐสภาต้องส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ ถ้าบอกว่ากรณีนี้เป็นเรื่องของประธานรัฐสภาว่าจะส่งหรือไม่ก็ได้ ก็เท่ากับเรากำลังจะทำให้การเริ่มคดีหรือไม่เริ่มคดีรัฐธรรมนูญหาความชัดเจนแน่นอนไม่ได้ และจะทำให้การส่งเรื่องหรือไม่ส่งเรื่องกลายเป็นปัญหาทางการเมืองที่กระทบต่อประโยชน์ของบุคคลและต่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญอย่างยิ่ง ยิ่งไปกว่านั้นจะทำให้ประธานรัฐสภาเข้ามา “เล่น” กับคดีรัฐธรรมนูญโดยไม่อาจถูกตรวจสอบในทางกฎหมาย และใช้บทบัญญัติมาตรานี้เป็นเครื่องมือทางการเมืองได้อีกด้วย (เช่นชะลอเรื่องไว้ไม่ส่งไป หรือรีบส่งเรื่องไปศาลรัฐธรรมนูญเพื่อผลทางการเมืองบางประการ) ถ้าเราบอกว่าประธานรัฐสภามีหน้าที่ต้องส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญทุกกรณี ก็เท่ากับประธานรัฐสภาเป็นเพียงบุรุษไปรษณีย์ ซึ่งก็จะทำให้เกิดปัญหาในชั้นของการพิจารณาคดีอีกเช่นกันว่าตกลงแล้วใครกันแน่ที่อยู่ในฐานะผู้ร้อง เพราะถ้าประธานรัฐสภาเป็นผู้ร้อง (ซึ่งตามข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญฯ จะถือเช่นนั้น) ประธานรัฐสภาก็จะเป็นผู้ทรงสิทธิในคดีทั้งๆ ที่ตนเองอาจจะไม่เห็นด้วยกับการเสนอคำร้องดังกล่าว และไม่มีเหตุผลอะไรอีกเช่นกันที่จะทำให้ระบบการฟ้องคดีต้องมาผ่านประธานรัฐสภาซึ่งถึงอย่างไรก็ต้องเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว จะเห็นได้ว่าการตีความอำนาจของประธานรัฐสภาจะยิ่งก่อให้เกิดปัญหาทางการเมืองตามมาแน่นอนว่าอาจมีข้อโต้แย้งว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องของประธานรัฐสภา เป็นดุลพินิจทางการเมือง ไม่เกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ แต่การมองประเด็นในคดีรัฐธรรมนูญจะต้องมองให้สอดคล้องต้องกันตลอดสาย ที่เห็นว่าการให้ประธานรัฐสภาสามารถนำปัญหาดังกล่าวขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้นั้น ย่อมมีข้อดีที่ก่อให้เกิดความชัดเจนแน่นอนว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญใดใช้

อำนาจได้หรือไม่ในขอบเขตอย่างไร เราจะหวังให้เกิดความชัดเจนแน่นอนได้อย่างไร เมื่อในเบื้องต้นก็เกิดความไม่ชัดเจนแน่นอนเสียแล้วว่าอำนาจของประธานรัฐสภาในเรื่องนี้มีอยู่เพียงใด

ในการตีความกฎหมาย เป็นที่ยอมรับกันว่าในกรณีที่กฎหมายได้รับการตราขึ้นโดยผิดพลาด (ซึ่งย่อมเกิดขึ้นได้เสมอ) ผู้ใช้และตีความกฎหมายพึงลดทอนความผิดพลาดของการตรากฎหมายนั้นโดยตีความไปในทางแก้ไข การตีความไปในทางแก้ไขในกรณีของตำแหน่งประธานรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 คือตีความอำนาจของประธานรัฐสภาให้จำกัดเฉพาะกรณีที่เป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์กรไม่ว่าจะเป็นในทางปฏิธาน (positive) หรือในทางปฏิเสธ (negative) แต่ถ้าใครก็ตามใช้โครงสร้างที่ผิดพลาดเป็นฐานในการตีความต่อไปแล้ว ก็เท่ากับเอาโครงสร้างที่ผิดพลาดนั้น มาขยายความเพิ่มมากขึ้นไปอีก

การให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้นเป็นที่ยอมรับได้โดยไม่มีข้อกังขา หากประธานรัฐสภากระทำการแทน “รัฐสภา” ตามมติของรัฐสภา แต่การให้ประธานรัฐสภา (หรือแม้แต่ประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎร) เป็นผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตนเอง จากการรับเรื่องที่บุคคลอื่นเสนอมาเป็นกรณีที่เป็นปัญหาอย่างยิ่ง

ปัญหาดังกล่าวนี้อาจพิสูจน์ให้เห็นได้โดยพิจารณาจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาในคดีรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติที่เป็นตัวอย่างของความผิดพลาดในเชิงโครงสร้างในเรื่องนี้มีอยู่อย่างน้อย 2 มาตรา คือ รัฐธรรมนูญมาตรา 262 และมาตรา 266

ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 262 ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าฯถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา รวมกันมีจำนวนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้เสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภา และให้ประธานรัฐสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า ปัญหาที่เคยเกิดขึ้นแล้วและอาจจะเกิดขึ้นอีกก็คือ ประธานรัฐสภามีดุลพินิจในการเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่เพียงใด

ไม่ปรากฏเหตุผลว่าทำไมรัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้การเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ต้องเสนอผ่านประธานรัฐสภา (หรือประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือ

ประธานวุฒิสภา) การบัญญัติรัฐธรรมนูญในลักษณะดังกล่าวเป็นการบัญญัติรัฐธรรมนูญที่สร้างปัญหาขึ้นโดยไม่จำเป็น เพราะต้องมาตีความว่าตกลงแล้วประธานรัฐสภาต้องส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ อันที่จริงแล้วบทบัญญัติในเรื่องนี้มีขึ้นเพื่อคุ้มครองสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นฝ่ายข้างน้อย ซึ่งสมควรให้กลุ่มบุคคลดังกล่าวยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง ไม่สมควรให้ยื่นผ่านบุคคลอื่น แต่เมื่อโครงสร้างของรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้ (ซึ่งต้องกล่าวว่าผิดพลาด เพราะหาเหตุผลรองรับไม่ได้) เป็นเช่นนี้ จึงต้องตีความไปในทางแก้ไข คือ ต้องถือว่าโดยหลักแล้วประธานรัฐสภาต้องเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเสมอ ไม่มีดุลพินิจที่จะไม่ส่งเรื่องไป อย่างมากที่สุดอำนาจของประธานรัฐสภาก็มีเพียงการตรวจสอบความถูกต้องเบื้องต้นในทางรูปแบบของคำร้อง เพราะมีฉะนั้นวัตถุประสงค์แท้ๆ ของบทบัญญัติมาตรานี้ คือ การคุ้มครองสมาชิกฝ่ายข้างน้อยก็ไม่อาจบรรลุผลได้เลย

ตำแหน่งประธานรัฐสภาที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญมาตรา 266 ก็มีลักษณะคล้ายกัน คือ หาเหตุผลรองรับค่อนข้างยาก เว้นแต่จะตีความไปในลักษณะจำกัดดังที่ผู้เขียนได้กล่าวมาข้างต้น อันที่จริงเหตุผลที่มีการตีความรัฐธรรมนูญมาตรา 266 อย่างกว้าง (มาก) อาจจะเป็นเพราะนักกฎหมายไทยคุ้นเคยกับระบบการตีความรัฐธรรมนูญโดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ดังที่ปรากฏในอดีตโดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2534) มาตรา 207 ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะรัฐมนตรี รัฐสภา วุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎรมีมติว่ากรณีมีปัญหาที่จะต้องตีความรัฐธรรมนูญ ให้นายกรัฐมนตรี ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี ส่งเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย” คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 54/2542 เรื่องประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 กรณีปัญหาการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด อันเป็นคำวินิจฉัยที่ผู้เขียนบทความ “บทโต้แย้งทางวิชาการ” หยิบยกขึ้นอ้าง ก็เกิดจากความคุ้นเคยกับอำนาจตีความรัฐธรรมนูญ ซึ่งแต่เดิมนั้นคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจในลักษณะดังกล่าว แต่ในปัจจุบันนี้เราไม่ได้ใช้ระบบคณะตุลาการรัฐธรรมนูญอีกต่อไปแล้ว แต่ใช้ระบบ “ศาลรัฐธรรมนูญ” ที่เป็นองค์กรตุลาการ การตีความรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นการตีความเพื่อชี้ขาดปัญหาข้อพิพาทเป็นสำคัญ ไม่ใช่ตีความในลักษณะที่เป็นการให้คำปรึกษา หรือวินิจฉัยปัญหาที่ไม่มีลักษณะเป็นข้อพิพาท ถึงแม้ว่าเรื่องดังกล่าวจะได้เกิดเป็นปัญหาขึ้นจริงก็ตาม

บทบัญญัติสองมาตรานี้สะท้อนให้เห็นว่า การตีความรัฐธรรมนูญในทางแก้ไข ซึ่งเป็นการตีความโดยพิเคราะห์โครงสร้างของรัฐธรรมนูญทั้งหมดเป็นสิ่งที่สำคัญยิ่ง กล่าวสำหรับตำแหน่งประธานรัฐสภาในมาตรา 262 และมาตรา 266 ผู้เขียนเห็นว่าเป็น “องคาพยพที่แปลกปลอม” ไม่สมควรที่จะถูกนำไปใช้ในเป็นฐานในการตีความเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

และในอนาคตจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องแก้ไขบทบัญญัติในสองมาตรานี้ โดยตัดอำนาจของประธานรัฐสภาออกไป หรือถ้าจะยังคงอยู่ก็ต้องกำหนดไว้ให้ชัดเจนว่าภารกิจของประธานรัฐสภาในเรื่องดังกล่าวคืออะไร มิฉะนั้นแล้วก็จะเกิดปัญหาการตีความอำนาจของประธานรัฐสภาทุกครั้งไป

ไม่ว่าจะเป็นเช่นใดก็ตามในการวิเคราะห์ว่า คำว่า “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ” มีความหมายเช่นใดนั้น ในที่สุดแล้วย่อมจะต้องพิจารณาประกอบกับการทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญด้วย จะพิจารณาแยกออกจากกันไม่ได้ (หลักการตีความโดยคำนึงถึงความเป็นเอกภาพของรัฐธรรมนูญ)

เมื่อพิจารณาจากลักษณะของคำพิพากษาของศาลแล้ว เราจะพบว่าศาลอาจทำคำพิพากษาได้ในหลายลักษณะ เช่น คำพิพากษาก่อตั้งสิทธิหน้าที่ของบุคคล คำพิพากษาให้มีการกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ หรือคำพิพากษาที่แสดงสภาพแห่งสิทธิหน้าที่ของบุคคล คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญก็ต้องตกอยู่ภายใต้หลักการทำนองเดียวกัน เมื่อวิเคราะห์จากคดีรัฐธรรมนูญแล้ว เราจะพบว่าส่วนใหญ่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัยในลักษณะของการก่อตั้งสิทธิหน้าที่ หรือแสดงสภาพแห่งสิทธิหน้าที่ มีอยู่น้อยกรณีมากที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัยให้บุคคลกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากสภาพของคดีรัฐธรรมนูญเอง ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำพิพากษาในลักษณะใดย่อมแล้วแต่ลักษณะของคดีที่ขึ้นสู่ศาล อย่างไรก็ตามเมื่อมีการกำหนดประเภทของคดีแล้ว ก็ต้องชี้ให้เห็นหรือบอกให้ได้ว่า คดีนั้นๆ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญทำคำวินิจฉัย คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะมีสภาพอย่างไรในทางกฎหมาย จำเป็นที่ศาลจะต้องออกคำสั่งบังคับหรือไม่ หรือศาลรัฐธรรมนูญเองจะมีอำนาจสั่งเพิกถอนการกระทำขององค์กรหนึ่งองค์กรใดหรือไม่ ในหลายกรณีเมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไปแล้ว ก็จะมีกฎหมายรองรับผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ไม่พึงเข้าใจว่า คดีรัฐธรรมนูญจะไม่มีการออกคำสั่งบังคับ คำบังคับเป็นสิ่งจำเป็นหรือไม่ ขึ้นอยู่กับประเภทและลักษณะคดี ซึ่งปัญหาของระบบกฎหมายไทยอยู่ที่จนถึงปัจจุบันนี้ เราไม่มีพระราชบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวไว้ หาได้หมายความว่าโดยทั่วไปแล้ว จะไม่มีการบังคับคดีรัฐธรรมนูญไม่

สำหรับประเด็นที่ตั้งไว้ในกรณีของตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินว่า หากศาลรัฐธรรมนูญรับคดีไว้วินิจฉัย ก็ต้องพิจารณาต่อไปด้วยว่าผลของคดีจะเป็นอย่างไร หรือจะบังคับตามคำวินิจฉัยอย่างไรนั้น ก็เนื่องจากตามสภาพของข้อเท็จจริง ปรากฏว่าได้มีการแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งแล้ว หากจะรับคดีไว้วินิจฉัยก็ต้องพิจารณาต่อไปด้วยว่าตนมีอำนาจที่จะเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งบุคคลหรือไม่ หรือมีอำนาจในการสั่งการให้องค์กรที่เกี่ยวข้องดำเนินการเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งหรือไม่ หากไม่มีอำนาจดังกล่าว มีกฎหมายใดรองรับผลของคำวินิจฉัยไว้หรือไม่ เพราะการ

วินิจฉัยในลักษณะที่ปรากฏอยู่ในคำวินิจฉัยที่ 47/2547 ไม่แสดงถึงสภาพบังคับในทางกฎหมายที่ชัดเจนแน่นอนแต่อย่างใดทั้งสิ้น การที่ศาลพิจารณาระบวนการดำเนินคดีรัฐธรรมนูญตลอดสาย ตั้งแต่เริ่มคดีจนถึงคดียุติ และคำนึงถึงผลของคำวินิจฉัย จะทำให้ศาลเกิดความกระจำแจ้งว่าตกลงแล้วคดีดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของใครหรือไม่ (ลองพิจารณาการรับคดีไว้พิจารณาในกรณีของศาลปกครองที่เป็นศาลในทางกฎหมายมหาชนเหมือนกัน ที่ศาลปกครองจะรับคดีไว้พิจารณาโดยคำนึงด้วยว่าเมื่อรับคดีไว้พิจารณาแล้ว ศาลจะออกคำบังคับได้หรือไม่)

ด้วยเหตุนี้การตีความคำว่า “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ” พึงตีความโดยคำนึงถึงผลของคำวินิจฉัยที่เกิดจากกระบวนการพิจารณาคดีในลักษณะดังกล่าวด้วย โดยเหตุที่ผู้เขียนเห็นว่า ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง ปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในทางรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เมื่อคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยแล้ว คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญก็จะมีผลเป็นการชี้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่พิพาทกันนั้น โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่ต้องเพิกถอนการกระทำขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด การตีความอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 เช่นนี้ย่อมไม่ก่อให้เกิดปัญหาในการที่ศาลรัฐธรรมนูญจะก้าวล่วงไปวินิจฉัยกระทบกับการกระทำขององค์กรอื่นที่ยุติไปแล้วและการกระทำนั้นก่อให้เกิดสิทธิในตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังที่ปรากฏในกรณีปัญหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ส่วนใครที่เห็นว่าคำว่า “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ” มีความหมายกว้างกว่านี้ ก็ย่อมจะต้องอธิบายผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเอง

ในประเทศที่มีศาลรัฐธรรมนูญ พบว่าการตีความปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เป็นไปในทิศทางเดียวกับที่ผู้เขียนได้เสนอทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นในเยอรมนี สเปน หรืออิตาลี เป็นแต่ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศเหล่านั้นตีความคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ไว้กว้างแคบแค่ไหนเท่านั้น (เช่น ในบางกรณี ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันตีความว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ให้หมายถึงองค์กรย่อยขององค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วย เช่น ให้หมายถึงคณะกรรมการ หากปรากฏว่ากรณีนั้นเป็นกรณีที่ต้องถือว่าองค์กรย่อยมีสิทธิหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญโดยตรง) แต่ไม่มีกรณีที่เกิดปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐโดยที่ไม่ปรากฏความขัดแย้งระหว่างองค์กร ถือเป็นกรณีที่ต้ององค์กรตามรัฐธรรมนูญมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนเท่านั้นดังที่ปรากฏในระบบกฎหมายไทยเลย จริงอยู่ที่ในการตีความรัฐธรรมนูญนั้น เราจะต้องดูตัวบทกฎหมายตลอดจนสภาพปัญหาทางการเมืองของเราเป็นหลัก แต่ประสบการณ์ที่เกิดขึ้นในต่างประเทศก็อาจเป็นเครื่องช่วยในการวิเคราะห์ปัญหาทางรัฐธรรมนูญในประเทศไทยได้เช่นกัน

มีข้อสังเกตว่าสำหรับประเทศไทย ที่ศาลรัฐธรรมนูญตีความปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ว่าไม่จำเป็นต้องเป็นกรณีที่ต้องกรสององค์กรขัดแย้งกัน แต่อาจเป็นกรณีที่ต้องกรตามรัฐธรรมนูญองค์ใดองค์หนึ่งมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ศาลรัฐธรรมนูญก็มีอำนาจพิจารณาพิพากษานั้น ทำให้โดยผลแล้ว การตีความว่าอย่างไร เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนและปัญหาดังกล่าวได้เกิดขึ้นจริงแล้วขยายออกไปมาก และหาความชัดเจนแน่นอนไม่ได้ ยิ่งไปกว่านั้นในที่สุดแล้วบทบัญญัติมาตรา 266 จะพัฒนาไปในทิศทางที่กลายเป็นบทบัญญัติทั่วไปเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะขัดกับลักษณะพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญทุกประเทศยอมรับ คือให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีอำนาจเฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น อนึ่ง การตีความขยายความเช่นนี้ย่อมเป็นอันตรายเพราะไม่ว่าอย่างไรก็ตามผู้ร้องอาจออกแบบคำร้องให้เข้าลักษณะเป็นปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญได้เกือบจะทั้งสิ้น

เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ลักษณะของกระบวนการพิจารณาและผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 โครงสร้างของรัฐธรรมนูญ ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นหากตีความมาตรา 266 อย่างกว้างแล้ว เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา 266 ย่อมมีความหมายเฉพาะการขัดแย้งกันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในทางรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น การตีความอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามความเห็นของศาลรัฐธรรมนูญเอง ที่ให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้าไปมีอำนาจวินิจฉัยเรื่องราวที่จบสิ้นลงแล้ว และโดยไม่มีคำตอบที่ชัดเจนเกี่ยวกับผลของคำวินิจฉัยนับว่าเป็นสาเหตุแห่งปัญหาในเรื่องของตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินอย่างแท้จริง<sup>49</sup>

<sup>49</sup> เขาวนะ ไตรมาส. (2547, 31 พฤษภาคม). บทความ : ทำไมต้องตีความ. ลงเผยแพร่ครั้งแรกใน Public

### 4.3 ปัญหาในทางปฏิบัติ

การปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ล้วนเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการตีความทั้งสิ้น ซึ่งมีทั้งการตีความกฎหมาย ตีความสัญญา และตีความเอกสารอื่นๆ ที่คู่ความยกขึ้นเป็นประเด็นข้อพิพาท และประเด็นแห่งคดีในศาล และยังได้เข้าร่วมประชุมในการประชุมใหญ่ในศาลฎีกา ร่วมประชุมคณะกรรมการต่างๆ ได้ฟังการอภิปรายในปัญหาข้อกฎหมายมานับจำนวนครั้งไม่ถ้วน นอกจากนี้ยังได้ติดตามอ่านคำวินิจฉัยในคำพิพากษาศาลฎีกา และองค์กรต่างๆ ของรัฐ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการกฤษฎีกา คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทำให้เกิดความรู้สึกว่าที่บ้านเมืองของเรามีปัญหาวุ่นวายสับสน ในการดำเนินกิจการต่างๆ รวมทั้งการเป็นคดีความในศาล และการบริหารราชการแผ่นดินนั้นส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากเรื่องการตีความกฎหมาย และการตีความเอกสารสัญญาต่างๆ ผู้มีอำนาจตีความต่างตีความตามความคิดเห็นของตนเอง บางครั้งอ้างว่าตีความตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมาย ไม่ได้อ้างอิงหลักกฎหมายเกี่ยวกับการตีความ หลักวิชาภาษาไทย วิชาไวยากรณ์ไทย ทั้งๆ ที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรด้วยถ้อยคำที่เป็นภาษาไทย และภาษาราชการ นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการบางท่านอ้างเหตุผลว่า ต้นฉบับกฎหมายเรื่องนี้ที่เขียนเป็นภาษาต่างประเทศตีความว่าอย่างนี้ หรือหมายความว่าอย่างนั้นอย่างนี้ ทำให้อดคิดไม่ได้ว่าประเทศของเราตกเป็นเมืองขึ้นทางภาษาของต่างประเทศ หรืออย่างไร เราไม่มีเอกราชในทางภาษาหรือ บรรพบุรุษของเราไม่ได้สร้างภาษาไทยไว้ให้พวกเรา เอาไว้สื่อความหมายที่ถูกต้องแท้จริงกันไว้หรืออย่างไรจึงต้องไปอ้างอิงภาษาต่างประเทศ เมื่อได้ค้นคว้าอย่างจริงจังในทุกด้านแล้วหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ แต่เป็นเพราะการเรียนการสอนหนังสือของเราไม่ได้พยายามที่จะสอนหลักภาษาและวิชาไวยากรณ์ไทย และไม่ได้บอกคำนิยามความหมายของถ้อยคำต่างๆ ที่เป็นภาษาราชการให้ผู้เรียน ผู้ศึกษาทราบ เท่านั้นยังไม่พอกฎ อาจารย์ ผู้สอนยังพูดภาษาไทยปนภาษาอังกฤษในการสอนวิชาการต่างๆ อีกด้วย เมื่อค้นพบเหตุผลดังกล่าวนี้ จึงได้พยายามที่จะแก้ปัญหาดังกล่าวด้วยการเริ่มรณรงค์ให้ข้าราชการตุลาการ ใช้พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานในการเขียนและอ่านหนังสือราชการ ซึ่งปรากฏว่าค่อยๆ เป็นที่ยอมรับขึ้นมาในระดับหนึ่ง คำพิพากษาศาลฎีกาเริ่มอ้างอิงคำนิยามความหมายของถ้อยคำตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานขึ้น

เมื่อค้นพบวิธีอ่านและตีความกฎหมายโดยอาศัยพจนานุกรมเป็นเครื่องมือแล้วทำให้อ่านกฎหมายแล้วสามารถเข้าใจได้โดยง่ายแทบจะไม่ต้องเปิดดูคำพิพากษาศาลฎีกาเลย และเพื่อให้ได้มีการโต้แย้งกันทางวิชาการ ซึ่งในที่สุดคงจะได้ข้อยุติอันจะยังประโยชน์ในการตีความกฎหมายของเราให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ความสงบร่มเย็นคงจะมาสู่ประเทศชาติ และสังคมไทยรามา

ขึ้น เสี่ยงว่ากล่าวคำทอกันในการเมืองเพราะมีความเข้าใจภาษาต่างกันคงจะลดลงไปบ้างไม่มากนักน้อย

#### 4.4 ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดเขตอำนาจระหว่างศาล

ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลอาจมีได้ 2 ลักษณะ คือ

**ลักษณะแรก** ก่อนมีคำพิพากษาของศาล ซึ่งอาจมีปัญหาได้แย้ง เกี่ยวกับเขตอำนาจศาล ว่าคดีที่ฟ้องควรอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลใด

**ลักษณะที่สอง** หลังจากมีคำพิพากษาของศาลแล้ว ซึ่งอาจเกิดขึ้นจาก คู่ความ หรือคู่กรณี หรือศาล ไม่หยิบยกปัญหาเรื่องเขตอำนาจไว้ตั้งแต่ก่อนมี คำพิพากษาของศาล และได้มีคำพิพากษา หรือคำสั่งถึงที่สุด ในคดีที่มีการฟ้อง 2 ศาล ขัดแย้งกันจนคู่ความหรือคู่กรณี หรือบุคคลซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงจาก คำพิพากษาหรือคำสั่งดังกล่าวไม่อาจปฏิบัติตามได้

ลักษณะการขัดกันของอำนาจศาล มี 4 กรณี คือ

การขัดแย้งในลักษณะที่ศาลเห็นว่าตนมีอำนาจ

การขัดแย้งกันในลักษณะนี้เกิดขึ้นเมื่อมีการยื่นฟ้อง และศาลเห็นว่าตนมีอำนาจจึงรับฟ้อง ซึ่งแยกเป็น 2 กรณี คือ

กรณีฟ้องคดีต่อศาลใดศาลหนึ่ง (มาตรา 10 วรรคหนึ่ง)

แต่คู่ความหรือคู่กรณีฝ่ายที่ถูกฟ้องโต้แย้งว่าคดีอยู่ในอำนาจของอีกศาลหนึ่ง เช่น เมื่อโจทก์ฟ้องคดีและศาลยุติธรรมรับฟ้องไว้แล้ว แต่จำเลยเห็นว่าคดีอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง หรือต่อมาศาลที่รับฟ้องเห็นเองว่าตนไม่มีอำนาจ

กรณีนำข้อเท็จจริงเรื่องเดียวกันฟ้องต่อศาลตั้งแต่สองศาลขึ้นไป (มาตรา 12 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 10)

แต่คู่ความหรือคู่กรณีฝ่ายที่ถูกฟ้องในทุกศาลโต้แย้งว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น หรือคู่ความหรือคู่กรณีฝ่ายที่ฟ้องคดีไว้ต่อศาลหนึ่ง แต่ตกเป็นผู้ถูกฟ้องคดีในอีกศาลหนึ่งโต้แย้งว่าคดีที่ตนถูกฟ้องนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นหรือต่อมาศาลที่รับฟ้องเห็นว่าตนไม่มีอำนาจ

กรณีที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ถูกฟ้องคดีต้องยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลก่อนวันสืบพยานสำหรับศาลยุติธรรมหรือศาลทหารหรือก่อนวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกสำหรับศาลปกครอง หรือศาลอื่น ในการนี้ศาลที่รับฟ้องต้องรอการพิจารณาไว้ชั่วคราว และจัดทำความเห็นส่งไปให้ศาลที่คู่ความหรือคู่กรณีร้องว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจโดยเร็ว สำหรับกรณีศาลที่รับฟ้องไว้

แล้วเห็นเองภายหลังว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นก่อนมีคำพิพากษาก็ต้องดำเนินการเช่นเดียวกัน (มาตรา 10 วรรคสาม)

ความเห็นระหว่างศาลนั้น อาจมีได้ 2 ลักษณะ คือ

(1) กรณีสองศาลเห็นพ้องกัน

กรณีนี้จะไม่มีการขัดแย้งกันเรื่องเขตอำนาจศาล จึงไม่ต้องเสนอเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัย คือ เมื่อได้รับความเห็นจากศาลที่ส่งความเห็นว่าคดี อยู่ในอำนาจของศาลที่ส่งความเห็นแล้ว และศาลที่รับความเห็น เห็นพ้องด้วยก็จะแจ้ง ความเห็นของตนไปยังศาลที่ส่งความเห็น เพื่อให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต่อไป หรือหากศาลที่ส่งความเห็น เห็นว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลอีกศาลหนึ่ง และศาลที่รับความเห็น เห็นพ้องด้วยกับศาลที่ส่งความเห็น ก็จะแจ้งไปยังศาล ที่ส่งความเห็นเพื่อมีคำสั่งโอนคดีไปยังศาลที่รับความเห็น หรือสั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้ คู่ความไปฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจต่อไป (มาตรา 10 วรรคหนึ่ง (1) หรือ (2))

(2) กรณีสองศาลเห็นแตกต่างกัน

ถ้าศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกัน ศาลที่ส่งความเห็นต้องส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการ ต่อไป เช่น ศาลยุติธรรมเห็นว่าคดีดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองและได้ส่งความเห็นไปให้ศาลปกครองแล้ว แต่ศาลปกครองเห็นว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม หรือศาลยุติธรรม เห็นว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม และส่งความเห็นไปให้ศาลปกครอง แต่ศาลปกครองเห็นว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง เป็นต้น (มาตรา 10 วรรคหนึ่ง (3) และมาตรา 12 วรรคหนึ่ง)

**การขัดแย้งในลักษณะที่ศาลเห็นว่าตนไม่มีอำนาจ** (มาตรา 12 วรรคสอง ประกอบ มาตรา 10 วรรคหนึ่ง (3))

การขัดแย้งในลักษณะนี้ศาลที่มีการฟ้องคดีเห็นว่าตนเองไม่มีอำนาจ จึงไม่รับฟ้องแยกได้เป็น ๒ กรณี คือ

ก. กรณีศาลที่มีการฟ้องคดีเห็นว่าตนไม่มีอำนาจ

การโต้แย้งทำได้โดยการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดต่อไป หรือ นำคดีไปฟ้องยังศาลที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคดีอยู่ในอำนาจ กรณีนี้จะไม่มีการขัดแย้งกันเรื่องเขตอำนาจศาล จึงไม่มีกรณีที่จะมาสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ

ข. กรณีทั้งสองศาลที่มีการฟ้องคดีเห็นว่าตนไม่มีอำนาจ (มาตรา 12 วรรคสอง)

การขัดแย้งกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในกรณีนี้เกิดขึ้นเพราะ เมื่อมี การฟ้องคดีต่อศาลหนึ่งแล้ว ศาลนั้นไม่รับฟ้องเพราะเห็นว่าตนไม่มีอำนาจ เมื่อ ผู้ฟ้องคดีนำคดีไปฟ้องอีกศาลหนึ่ง ศาลดังกล่าวก็ไม่รับฟ้องเพราะเห็นว่าตนไม่มีอำนาจรับฟ้องเช่นกัน ศาลที่มีการฟ้องคดีครั้ง

หลังต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยต่อไป โดยที่คู่ความหรือคู่กรณีไม่ต้องโต้แย้ง ดังเช่นกรณีที่ศาล รับฟ้องเพราะเป็นหน้าที่ของศาลที่จะดำเนินการ เช่น มีการฟ้องคดีต่อศาล ยุติธรรม แต่ศาลยุติธรรมไม่รับฟ้องเพราะเห็นว่าคดีดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ต่อมา เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ศาลปกครองก็เห็นว่า คดีดังกล่าวไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาล ปกครองเช่นกัน กรณีนี้ ศาลปกครองต้องส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัย โดยคำ วินิจฉัยของคณะกรรมการจะเป็นที่สุด ศาลที่อยู่ในลำดับสูงขึ้นไปของศาลนั้น จะยกเรื่องเขตอำนาจ ศาลขึ้นพิจารณาอีกไม่ได้

### กรณีปัญหาคำพิพากษขัดแย้งกัน

กรณีคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ถึงที่สุดของศาลขัดแย้งกันในคดีที่มีข้อเท็จจริง เป็น เรื่องเดียวกัน (มาตรา 14) คู่ความหรือคู่กรณี หรือบุคคลซึ่งได้รับผลกระทบ โดยตรงจากคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลขัดแย้งกัน สามารถยื่นคำร้องต่อ คณะกรรมการได้โดยตรงภายใน 60 วัน นับแต่ วันที่คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ออกภายหลังถึงที่สุด โดยคณะกรรมการมีอำนาจกำหนดแนวทางการ ปฏิบัติตามคำพิพากษา ที่ขัดแย้งนั้น เพื่อให้คู่ความหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องสามารถปฏิบัติให้เป็นผล ต่อไปได้ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวถือเป็นที่สุด

### กรณีอื่น ๆ

การเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล นอกเหนือจาก 3 กรณีแรกที่กล่าวมา ได้แก่กรณีต่อไปนี้ คือ วิธีการชั่วคราว ก่อนพิพากษา การยื่นคำ ร้องต่อศาลก่อนการฟ้องคดี การสืบพยานหลักฐานไว้ ก่อนฟ้องคดี การบังคับคดีตามคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาล และการปฏิบัติการ ตามอำนาจหน้าที่ประการอื่นของศาล โดยนำหลักเกณฑ์และ วิธีการตามมาตรา 10 ถึงมาตรา 14 มาใช้โดยอนุโลม

การเสนอปัญหาและการวินิจฉัยของคณะกรรมการ

การยกปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาล

คู่ความหรือคู่กรณีฝ่ายที่ถูกฟ้องคดีสามารถหยิบยกขึ้น ดังได้กล่าวมาแล้ว โดย ต้องยื่นคำร้องเสียตั้งแต่เริ่มคดีเพื่อมิให้คดีล่าช้า แต่เนื่องจากวิธีพิจารณาของแต่ละศาลแตกต่างกัน โดยในศาลยุติธรรมและศาลทหารจะต้องยื่น คำร้องก่อนวันสืบพยาน ส่วนในศาลปกครองหรือศาล อื่นต้องยื่นก่อนวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก สำหรับกรณีที่ศาลเห็นเองนั้น ศาลอาจหยิบยกเขตอำนาจ ศาลขึ้นได้ ตลอดเวลาก่อนมีคำพิพากษา ทั้งนี้ เพื่อมิให้มีการพิพากษาคดีโดยศาลรู้อยู่ว่าคดี ไม่อยู่ใน เขตอำนาจของตน

### เอกสารและวิธีการเสนอเรื่อง

กรณีที่ศาลเป็นผู้ส่ง (มาตรา 10 มาตรา 12 และมาตรา 15) ศาลต้องจัดส่งคำร้อง คำชี้แจงของคู่ความหรือคู่กรณีฝ่ายที่ถูกฟ้อง ความเห็นของศาล ที่เกี่ยวข้อง และเอกสารอื่นใดในสำนวนความที่จำเป็นต่อการพิจารณาวินิจฉัย ของคณะกรรมการไปยังเลขานุการคณะกรรมการ โดยผ่านหน่วยธุรการกลาง ของศาลนั้น

กรณีที่คู่ความหรือคู่กรณีหรือผู้ซึ่งได้รับผลกระทบจาก คำพิพากษาหรือคำสั่ง ถึงที่สุดของศาลเป็นผู้ร้อง (มาตรา 14 และมาตรา 15) ต้องยื่นคำร้องต่อเลขานุการคณะกรรมการ พร้อมสำเนาคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ขัดแย้งกันและสำเนาเอกสารในสำนวนความที่จำเป็น

### รูปแบบคำร้อง

คำร้องต้องทำเป็นหนังสือ ใช้ถ้อยคำสุภาพ และอย่างน้อย ต้องมีชื่อและที่อยู่ของผู้ร้อง ชื่อและที่อยู่ของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งหรือบุคคลผู้มีส่วน ได้เสีย เหตุแห่งการยื่นคำร้อง คำขอพร้อมเหตุผลสนับสนุน และลายมือชื่อผู้ร้อง

การที่คู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องหรือคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้แย้งเขตอำนาจศาลไว้ในคำให้การ จะไม่ถือเป็นการยื่นคำร้องตามมาตรา 10 หรือ ตามมาตรา 12

### การพิจารณาของคณะกรรมการ

คณะกรรมการใช้วิธีพิจารณาวินิจฉัยในรูปแบบของ คณะกรรมการ จึงไม่มีการสืบพยานหรือดำเนินกระบวนการพิจารณาในห้องพิจารณาคดี การรวบรวมความเห็น คำร้อง คำชี้แจง และเอกสารทั้งปวงที่จำเป็นต่อการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการ จะกระทำโดยเลขานุการแล้ว ทำบันทึกสรุปข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายพร้อมเสนอความเห็นเกี่ยวกับแนวทางการพิจารณา วินิจฉัยต่อ คณะกรรมการ (ข้อบังคับข้อ 25) เมื่อมีการเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาโดยเลขานุการ คณะกรรมการจะมีมติก่อนว่าจะรับเรื่องไว้พิจารณาหรือไม่ ถ้ารับเรื่องคณะกรรมการต้องวินิจฉัยชี้ขาดให้เสร็จสิ้นภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง (มาตรา 10 วรรคหนึ่ง (3)) คณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมด การวินิจฉัยชี้ขาดในที่ประชุม ถือเสียงข้างมาก โดยคณะกรรมการจะพิจารณาจากความเห็น คำร้อง คำชี้แจงและเอกสารที่คู่ความ หรือคู่กรณีหรือศาล ที่เกี่ยวข้องเสนอผ่านเลขานุการคณะกรรมการ คณะกรรมการจะมีคำสั่งยกคำร้อง (กระทำโดยมีเจตนาที่จะประวิงคดีให้ล่าช้า หรือการร้องขอให้วินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องที่ได้วินิจฉัยไว้แล้ว เป็นต้น) หรือมีคำสั่งให้จำหน่ายเรื่องออกจากสารบบความ (ผู้ร้องขอถอนคำร้อง หรือการส่งเรื่องให้คณะกรรมการมิได้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น) หรือมีคำวินิจฉัยชี้ขาดว่าคดีที่ฟ้องอยู่ในอำนาจของศาลใด และเมื่อมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการแล้ว ให้ศาลเดิมพิจารณาคดีต่อไปหรือสั่งโอนคดีหรือจำหน่ายคดี ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ

ต่อไป ซึ่ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการจะมีผลเมื่อศาลได้อ่านให้ผู้ร้องและบุคคลที่เกี่ยวข้องทราบแล้ว คำวินิจฉัยดังกล่าว นอกจากจะมีผลผูกพันในคดีนั้นแล้ว ยังมีผลผูกพัน ศาลในลำดับสูงขึ้นไปของศาลนั้นด้วย คือ จะยกเรื่องเขตอำนาจศาลขึ้นพิจารณาอีกไม่ได้ ดังได้กล่าวมาแล้ว ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญ กับศาลอื่น คือ บทบัญญัติในมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา 198 “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่อง que ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า”

เนื่องจากการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติ แห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลตามมาตรา 197 (1) ของรัฐธรรมนูญนั้น มาตรา 198 ได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง และตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครองได้กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎ ตามนัยมาตรา 43 (คำว่า “กฎ” ว่าหมายถึง พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ (มาตรา 3 แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และมาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539))

ดังนั้น ปัญหาในเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับศาลอื่น ที่อาจเกิดขึ้นได้ คือ ศาลรัฐธรรมนูญกับศาลปกครอง ซึ่งมีปัญหาว่าเมื่อเกิดปัญหา ในเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับศาลปกครองจะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา 266 พิจารณาวินิจฉัยได้หรือไม่ ซึ่งในเรื่องนี้ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญ เลขานุการคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้ชี้แจงว่า มาตรานี้เป็นเรื่ององค์กร ในรัฐธรรมนูญ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่ามีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน ไม่เกี่ยวกับกระทรวงหรือกรม และไม่เกี่ยวกับองค์กรหนึ่งเกิดความรู้สึกขัดแย้งกับอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

เพราะถ้าศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจเกินกว่าที่มีก็ต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อจำกัดอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ในการพิจารณาของ คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญก็ได้มีการอภิปรายในประเด็นว่า ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามมาตรา 266 จะเข้าซ้อนกับมาตรา 248 หรือไม่ ซึ่งเลขานุการคณะกรรมการได้ชี้แจงที่ประชุมว่า ถ้าเป็นเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลจะไม่ใช้มาตรา 266 เพราะมีบทเฉพาะในมาตรา 248 อยู่แล้ว<sup>11</sup>

กรณีปัญหาที่ยกมาข้างต้นนั้น หากยอมรับว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับศาลปกครอง หรือศาลอื่น ๆ ได้ ก็จะมีผลว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้ตามมาตรา 266 ก็จะเข้าซ้อนกับมาตรา 248 และเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของมาตรา 248 และมาตรา 266 จะเห็นได้ว่าใช้ถ้อยคำต่างกัน คือ มาตรา 248 เป็นเรื่องปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล แต่มาตรา 266 เป็นเรื่องปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ และในการจัดหมวดหมู่ขององค์กรต่าง ๆ และศาลนั้น รัฐธรรมนูญได้บัญญัติได้แบ่งหมวดขององค์กรต่าง ๆ และศาลออกจากกัน เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และกรรมการสิทธิมนุษยชน เป็นต้น อยู่ในหมวด 6 แต่ได้บัญญัติในเรื่อง คือศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร ไว้ในหมวด 8 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า คำว่าองค์กร และศาลในความหมายของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมีความหมายที่แตกต่างกัน แม้ว่าบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญในมาตรา 268 จะบัญญัติว่า “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ” ย่อมหมายถึงว่า ต้องเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ และเป็นคำวินิจฉัยที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายด้วย มิใช่ หมายความว่าให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาล รัฐธรรมนูญได้ เพราะหากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายมิได้ให้อำนาจไว้ ก็ย่อมไม่มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ เช่นเดียวกัน

ข้อสังเกตสำคัญเกี่ยวกับการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครองพิจารณาตามมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญ คือ ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยที่ 24/2543 วันที่ 15 มิถุนายน 2543 ว่า “ฝ่ายปกครอง” ที่จะอยู่ภายใต้อำนาจของศาลปกครองนั้น ต้องเป็นฝ่ายปกครองที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในการกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น หากเป็นฝ่ายปกครองอื่น ซึ่งถือเป็นฝ่ายปกครองของรัฐเช่นเดียวกับฝ่ายปกครองที่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐบาล เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้งจะไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แม้รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๗๖ จะบัญญัติว่าฝ่ายปกครองหมายถึงฝ่ายปกครองในบังคับบัญชาของรัฐบาล แต่ต้องพึงเข้าใจให้สอดคล้องต้องกัน ทั้งระบบ กล่าวคือ

**ประการแรก** เป็นการกำหนดขึ้นต่ำ คือ พระราชบัญญัติที่กำหนด รายละเอียดต่อมา (พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ) สามารถขยายถ้อยคำ ดังกล่าวให้กว้างขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและระบบที่ควรจะเป็น

**ประการที่สอง** เมื่อพิจารณาประกอบรัฐธรรมนูญมาตรา 271 ที่บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น” จะเห็นว่าศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเพราะรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๗๖ บัญญัติไว้โดยตรง ให้ฝ่ายปกครองที่อยู่ในบังคับบัญชาฯ ของรัฐบาลอยู่ใต้อำนาจของศาลปกครอง ขณะเดียวกันมาตรา 42 ก็บัญญัติให้ฝ่ายปกครองทั้งหมดไม่ว่าจะอยู่ในบังคับบัญชาฯ ของรัฐบาลหรือไม่อยู่ภายใต้อำนาจของศาลปกครอง จึงเป็นกรณีที่ “กฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง” ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 271 ทั้งยังเป็นไปตาม รัฐธรรมนูญมาตรา 62 ที่บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลในการฟ้ององค์กรของรัฐ ทั้งปวงที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรนั้น ซึ่งถ้อยคำในมาตรา 42 ดังกล่าวจะคล้ายคลึงและสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญมาตรา 62 และยังถือได้ว่ามาตรา 42 มาตรา 9 ตลอดจนมาตราอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกตามรัฐธรรมนูญมาตรา 62 ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจของศาลปกครองด้วย หากเข้าใจไปตามที่กล่าวมาทั้งหมดก็จะสอดคล้องกับการตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ข้างต้น

**ประการที่สาม** รัฐธรรมนูญมาตรา 197 ซึ่งบัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และมาตรา 198 ซึ่งบัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินฯ เสนอบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใด ตามมาตรา 197 (1) ที่ตนเห็นว่ามีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยนั้น จะเห็นว่า บุคคลใดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1) ก็คือ ฝ่ายปกครองทั้งหมดไม่จำกัดว่าต้องเป็นฝ่ายปกครองที่อยู่ในบังคับบัญชาฯ ของรัฐบาลเท่านั้น เพราะรัฐธรรมนูญใช้ถ้อยคำว่า “ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือ ราชการส่วนท้องถิ่น” ซึ่งสอดคล้องกับสิ่งที่กล่าวมาข้างต้น และกรณีนี้จะไปตีความแยกฝ่ายปกครองออกเป็น 2 ประเภทก็ไม่ได้ เพราะถ้อยคำเขียนไว้ชัดเจนว่าหมายถึงฝ่ายปกครองทั้งหมด อนึ่ง มาตรา 43 ยังบัญญัติรับรองรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ไว้ด้วยว่า ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินฯ เห็นว่า กฎ หรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้มีสิทธิเสนอเรื่อง พร้อมความเห็นต่อศาลปกครองได้ ในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินฯ มีสิทธิและหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 ดังนั้น ถ้าไปตีความว่า

ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้เฉพาะฝ่ายปกครองที่อยู่ในบังคับบัญชาฯ ของรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 276 ก็จะขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 นี้อีก

**ประการที่ดี** มาตรา 9 วรรคสอง (2) บัญญัติว่า เรื่องเกี่ยวกับ การดำเนินการของ คณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง นั่นก็คือ กฎหมายจัดตั้งศาลปกครองฯ ยกเว้นไม่ให้คดีปกครองที่เกิดจากการดำเนินการทั้ง ด้านบริหารงานบุคคลและด้านอื่น ๆ ของศาลยุติธรรมโดยคณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) ต้องขึ้นศาลปกครอง ซึ่งเป็นข้อยกเว้น เพียงกรณีเดียวเท่านั้น และ ก.ต. เองก็มีหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ การดำเนินการของ องค์การบริหารงานบุคคลของหน่วยงานอิสระทั้งหลาย ซึ่งมีได้อยู่ในบังคับบัญชาฯ ของรัฐบาล จึงอยู่ในอำนาจศาลปกครอง

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ประกอบกับ ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2541 และมาตรา 43 แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญ น่าจะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความชอบ ด้วยรัฐธรรมนูญเฉพาะบทบัญญัติแห่งกฎหมายในลำดับ พระราชบัญญัติเท่านั้น ไม่ใช่กรณีของกฎ ข้อบังคับ หรือคำสั่งทางปกครอง ซึ่งก็จะสอดคล้องกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 4/2542 วันที่ 1 เมษายน 2542 ที่วินิจฉัยว่า คำว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 ซึ่งวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หมายถึง กฎหมายที่ ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ นั่นก็คือไม่ได้หมายถึง “กฎ” ทั้งหมดที่ออกโดยฝ่ายบริหาร ดังนั้น การที่ศาลจะส่งความเห็นที่ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งจะใช้บังคับแก่คดีที่อยู่ในศาลและมี ปัญหาว่าอาจจะขัดต่อรัฐธรรมนูญไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย จึงต้องเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น ถ้าเป็นระดับกฎ ศาลรัฐธรรมนูญชี้ไว้ชัดว่า “ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย” ด้วยเหตุนี้ ถ้าไม่ตีความรัฐธรรมนูญมาตรา 264 และมาตรา 198 ให้สอดคล้องต้องกัน ผลจะกลายเป็นว่า ถ้ามีคดีไปสู่ศาลตามรัฐธรรมนูญมาตรา 264 และมีปัญหาว่า กฎขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญ จะไม่รับวินิจฉัยเพราะเห็นว่าตนไม่มีอำนาจ แต่ถ้ามีการไปร้องยังผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และผู้ตรวจการแผ่นดินฯ ส่งเรื่องที่ว่ากฎขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะรับวินิจฉัยตามนัยคำวินิจฉัยที่ 24/2543 อนึ่ง คำว่าศาลตามรัฐธรรมนูญมาตรา 264 นี้ หมายถึงทุกศาลไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร ถ้าเป็นกรณีของศาลปกครองแล้วจะเห็นได้ว่าคำวินิจฉัยที่ 24/2543 ผู้ตรวจการแผ่นดินฯ จะสามารถส่งเรื่องกฎหรือการกระทำใด ของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ เห็นว่าขัดหรือไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญไปให้ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยก็ได้ หรือจะส่งให้ศาลปกครองก็ได้เช่นกัน ในขณะที่ถ้าเป็นคดีไปสู่ศาล ศาลจะส่งได้เฉพาะกฎหมายระดับ

พระราชบัญญัติเท่านั้น ซึ่งเป็นไปตาม คำวินิจฉัยที่ 4/2542 ดังนั้น จึงควรที่จะเข้าใจไปในแนวทางที่สอดคล้องกันและ ชอบด้วยเจตนารมณ์ ตลอดจนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเอง นั่นคือเรื่องที่จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ไม่ว่าจะมาจากศาลหรือผู้ตรวจการแผ่นดินฯ ต้องเป็นเรื่อง ในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2542 ซึ่งวางหลักไว้แต่ต้นจึงถูกต้องแล้ว

ปัญหาและข้อสังเกตที่เกิดขึ้นดังกล่าวข้างต้นตามมาตรา 198 มาตรา 264 มาตรา 266 มาตรา 268 มาตรา 271 และมาตรา 276 เกี่ยวข้องกับศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม และศาลปกครอง โดยเฉพาะปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ หรือการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจมีปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลว่าหากข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญแล้วก็ต้องมาพิจารณาต่อไปว่า ศาลใดเป็นศาลที่มีเขตอำนาจ ซึ่งองค์กร ที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคือ คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

#### 4.5 ความรู้ความสามารถของบุคคลซึ่งเป็นผู้พิพากษา

ผู้พิพากษานั้นจะต้องมีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในเรื่องการบังคับใช้กฎหมาย หากตีความไม่ถูกต้องตามความมุ่งหมาย หรือ เจตนารมณ์ของกฎหมาย ก็จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดผลในทางตรงกันข้าม คดีความที่ควรชนะกลับเป็นแพ้ ที่ควรแพ้กลับเป็นชนะ ผู้ที่ไม่มีอำนาจเข้าใจว่าตนมีอำนาจแล้วใช้อำนาจนั้นเป็นเหตุให้กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ผู้ที่มีหน้าที่ไม่ทราบว่ามีหน้าที่ ซึ่งอาจเกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติ หรือ แก่ตัวบุคคลได้อย่างมากมาย

ในส่วนความเสียหายแก่ประเทศชาติ ในยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งเป็นยุคที่ประชาคมโลกไม่ว่าจะอยู่ ณ จุดใด สามารถรับรู้ สัมพันธ์ หรือรับผลกระทบจากสิ่งที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและกว้างขวาง อันเนื่องมาจากการพัฒนาระบบสารสนเทศ หรือระบบการแสดงชี้แจงข่าวสารข้อมูลต่างๆ อาจมีผลทำให้คณะรัฐมนตรี หรือ รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง ต้องพ้นจากตำแหน่ง การบริหารราชการแผ่นดินเกิดความขัดข้องติดขัด ไม่สามารถดำเนินกิจการงานต่างๆ ให้เกิดประโยชน์แก่รัฐ หรือ ประชาชนได้โดยรวดเร็วทันต่อสถานการณ์

สำหรับความเสียหายส่วนบุคคล อาจมีผลถึงกับ ต้องสิ้นชีวิต, สิ้นอิสรภาพ, เสื่อมเสียชื่อเสียงเกียรติยศ, สิ้นอำนาจ, สิ้นสิทธิต่างๆ ที่จะพึงมีพึงได้ตามกฎหมาย, สูญเสียตำแหน่ง, สูญเสียทรัพย์สิน, หรือ ต้องตกเป็นบุคคลล้มละลาย ทั้งที่ความจริงไม่ควรจะได้รับผลเช่นนั้น และถ้าเป็นเช่นนั้นกฎหมายจะกลายเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม และทำให้เกิดความสับสนวุ่นวายขึ้น

ในบ้านเมืองเสียเอง ดังนั้น จึงต้องทำความเข้าใจเรื่องการตีความให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดว่า การตีความคืออะไร มีหลักเกณฑ์อย่างไร และมีวิธีการอย่างไร.

การที่เราจะทำงานเกี่ยวกับสิ่งหนึ่งสิ่งใดก็ตาม เราจะต้องทราบว่ามันคืออะไร ยิ่งทราบละเอียดลึกซึ้งเท่าใดยิ่งมีประโยชน์ในการทำงานนั้นๆมากเท่านั้น เมื่อเราจะตีความกฎหมาย เป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่เราจะต้องทราบว่า กฎหมายคืออะไร

กฎหมายปกครองจะกำหนดให้ผู้บริหารมีอำนาจบริหาร โดยกฎหมายปกครองจะมีองค์ประกอบที่สำคัญ 5 ข้อ คือ

(1) **สถาบัน** คือสิ่งซึ่งทางราชการ หรือสังคมจัดตั้งให้มีขึ้นเพราะเห็นประโยชน์ว่ามีความต้องการ และจำเป็นแก่วิถีชีวิตของคนในสังคม สถาบันในที่นี้หมายความว่าความถึงสถาบัน หรือองค์กรซึ่งใช้เป็นสถานที่ทำงานของบุคคลที่มาทำหน้าที่บริหาร เช่น กระทรวงมหาดไทย

(2) **ตำแหน่ง** หมายความว่าความถึงฐานะ หรือหน้าที่การงานของบุคคล ในที่นี้หมายความว่าหน้าที่การงานของบุคคลที่ทำงานในสถาบันนั้นๆ เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(3) **อำนาจ** หมายความว่าถึงอิทธิพลที่จะบังคับให้บุคคลอื่นต้องยอมทำตามไม่ว่าจะสมัครใจหรือไม่ก็ตาม อำนาจในที่นี้หมายถึงอำนาจโดยรวมของสถาบัน และอำนาจประจำตำแหน่งหน้าที่การงานต่างๆ (อำนาจเป็นเรื่องที่กฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจไว้โดยชัดแจ้ง)

(4) **หน้าที่** หมายความว่า กิจที่จะต้องทำ กิจที่ควรทำ วงแห่งกิจการ ในที่นี้หมายความว่าถึงหน้าที่ของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งแต่ละตำแหน่ง เช่นตำรวจมีหน้าที่จับกุม ปราบปรามผู้กระทำความผิด กฎหมาย พระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา 5 บัญญัติให้ประธานศาลฎีกามีหน้าที่วางระเบียบราชการฝ่ายตุลาการของศาลยุติธรรม เพื่อให้กิจการของศาลยุติธรรมดำเนินไปโดยเรียบร้อยและเป็นระเบียบเดียวกัน (กฎหมายจะต้องบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง)

(5) **ความรับผิดชอบต่อตำแหน่งหน้าที่** รับผิดชอบหมายถึง ยอมตามผลที่ดีหรือไม่ดีในกิจการที่ได้กระทำไป คือทำดีก็ได้รับความดีความชอบได้รับเงินเดือนเพิ่ม ได้รับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ทำไม่ดีหรือไม่ชอบอาจได้รับโทษทางวินัย หรือโทษทางอาญาตามกฎหมายอาญา (กฎหมายทุกฉบับจะระบุไว้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งหน้าที่จะต้องรับผิดชอบในหน้าที่ เช่น พระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา 11 กำหนดให้ประธานศาลฎีกาต้องรับผิดชอบในงานของศาลฎีกาให้เป็นไปโดยเรียบร้อย<sup>50</sup>)

<sup>50</sup> มานิตย์ จิตต์จันทร์กล้า. บทความ: การตีความกฎหมายไทย. สืบค้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2549, จาก