

บทที่ 5

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

การจัดองค์กรศาลรัฐธรรมนูญ เป็นสิ่งไม่ตายตัวสามารถเปลี่ยนแปลงได้ “รูปแบบการจัดการองค์กรของศาลรัฐธรรมนูญก็เพื่อประชาชน และผู้รับผิดชอบในการบริหารมองเห็นประโยชน์ในการบริหาร หากโดยสภาพแล้วในกลไกบริหารประเทศในระบบรัฐสภาหากประชาชนและผู้รับผิดชอบต้องรับรู้สภาพความเป็นจริง รูปแบบต่าง ๆ ในการจัดการองค์กรตามที่นักวิชาการเสนอขึ้นก็จะบังเกิดผลการจัดองค์กรของศาลรัฐธรรมนูญ ที่มีความจำเป็นจะต้องนำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครอง ตลอดจนข้อกำหนดด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครองนั้นไม่มีความสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการใช้อำนาจของรัฐอันจะนำไปสู่ปัญหาอื่น ๆ

5.1 บทสรุป

สรุปจากการศึกษาในปัญหาเกี่ยวกับอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองตามสมมุติฐานที่ได้กำหนดไว้ 3 ประการ คือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครองของไทย
 2. ปัญหาในเรื่องที่เกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครองของไทย
 3. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีในคดีต่าง ๆ ของศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครองของไทย ที่เป็นปัญหาในอดีต และที่จะเป็นปัญหาต่อไปในอนาคต
- ดังนั้นจึงสามารถวิเคราะห์ผลที่ได้ดังนี้คือ

ผลจากการศึกษาพบว่า ศาลรัฐธรรมนูญไทยยังขาดบรรทัดฐานในการให้เหตุผลในการทำคำวินิจฉัย เพราะสามารถพิจารณาได้จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 คือ เรื่อง กรณีการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 266 หลังจากวุฒิสภาได้ลงมติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเลือก นางจรรววรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ปัญหาที่เกิดขึ้นในวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้ทำการวินิจฉัยคดี ผลที่ออกมาสะท้อนให้เห็นถึงการขาดความชัดเจนในการให้

เหตุผลในการทำคำวินิจฉัย อันทำให้เห็นปัญหาที่เกิดขึ้นในวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญคือเมื่อลงมติว่าไม่ผิดตามมาตรา 266 โดยส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 2 คน เห็นว่า กรณีตามคำร้องของประธานรัฐสภาไม่ได้เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาต่างไม่มีข้อโต้แย้งในปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266

ด้วยเหตุดังกล่าว เพื่อให้คำวินิจฉัยชี้ขาดคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ตั้งอยู่บนบรรทัดฐานทางนิติวิธี จึงเห็นควรให้แก้ไขในเรื่องการลงมติให้รับหรือไม่รับคำร้องไว้สำหรับการใช้กระบวนการวิธีพิจารณา โดยเมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 266 การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ถือเสียงข้างมาก เว้นแต่รัฐธรรมนูญจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น การมีมติรับหรือไม่รับคำร้องไว้ดำเนินการต่อไปภายหลังจากรับเรื่องเข้าสารบบคดีแล้ว ไม่ได้บัญญัติไว้เป็นกรณีพิเศษมติรับหรือไม่รับดังกล่าวจึงใช้เสียงข้างมากธรรมดา โดยคิดจากฐานองค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าเก้าคน ในทางปฏิบัติมักเกิดขึ้นเสมอที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีความเห็นต่างกัน บางท่านอาจมีความเห็นว่าเรื่องที่ผู้ร้องมานั้นไม่อยู่ในเขตอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีของศาลรัฐธรรมนูญ แต่ตุลาการเสียงข้างมากเห็นว่าอยู่ในเขตอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีของศาลรัฐธรรมนูญ และได้มีมติรับคำร้องและดำเนินการกระบวนการพิจารณาในเรื่องดังกล่าวไปจนกระทั่งมีการวินิจฉัย ตุลาการเสียงข้างน้อยที่วินิจฉัยตั้งแต่ต้นว่าเรื่องที่ร้องไม่อยู่ในเขตอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งนั่งเป็นองค์คณะอยู่ด้วย มักจะออกเสียงไม่ใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นที่เป็นปัญหาหลักของคดีและจึงเกิดเป็นคำถามและข้อสงสัยอยู่เสมอว่าศาลรัฐธรรมนูญได้ใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีโดยเสียงข้างมากหรือไม่ ด้วยเหตุดังกล่าวควรจะทำให้มีการกำหนดเอาไว้ให้ชัดเจนว่า ในกรณีที่มิใช่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดไม่รับคำร้องไว้เข้าสู่การพิจารณา เนื่องจากมีความเห็นว่าคำร้องที่ผู้ร้องยื่นมานั้นไม่อยู่ในเขตอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้นั้น จะต้องอยู่ในกระบวนการพิจารณาคำร้องดังกล่าวต่อไปหรือไม่ ถึงแม้ว่าจะมีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางท่านเห็นว่าคำร้องนั้นไม่ควรรับไว้พิจารณาไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตามเพราะขั้นตอนการรับคำร้องไว้พิจารณาตามข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเป็นขั้นตอนที่แยกออกจากขั้นตอนการแถลงการณ์ด้วยวาจาและการลงมติพิพากษาได้ ด้วยเหตุดังกล่าวตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะไม่ใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีหรืองดออกเสียงในกรณีนี้ได้

เพื่อให้สามารถมีการตรวจสอบการให้เหตุผลในทางนิติวิธีของกฎหมายในการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ในเรื่องการจัดทำคำวินิจฉัยและการประกาศผลการวินิจฉัยควรจะต้องให้มีการกำหนดรับรองไว้โดยชัดเจนในหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธี

พิจารณาว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคนจะต้องมีคำวินิจฉัยส่วนตัวในวันที่มีการวินิจฉัยชี้ขาดคดี และควรจะต้องกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญแถลงผลของคำวินิจฉัยชี้ขาดคดีในวันที่มีคำวินิจฉัยกลาง สาธารณชนในวันดังกล่าว เพื่อให้สามารถพิสูจน์ถึงความชัดเจนและเห็นถึงความชัดเจนแน่นอนของการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดี

5.2 ข้อเสนอแนะ

ผลจากการศึกษาพบว่าอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีของศาลรัฐธรรมนูญไทยยังขาดบรรทัดฐานในเรื่องวิธีปฏิบัติ โดยพิจารณาได้จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากคำวินิจฉัยที่ผ่านมาของศาลรัฐธรรมนูญ โดยมีประเด็นที่ทำให้เกิดปัญหา คือ เมื่อมาตรา 269 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบันได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้ตรากำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นเอง โดยการตรากำหนดดังกล่าวจะต้องกระทำโดยมติเอกฉันท์ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ การที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติมาตรา 269 ไว้เช่นนี้ จึงทำให้วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญยังขาดความชัดเจนที่จะใช้กำหนดไว้ในข้อกำหนดเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดี เพราะการจะกำหนดวิธีพิจารณาคดีที่ดีได้นั้น ข้อกำหนดเกี่ยวกับวิธีพิจารณานั้นต้องมีความสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและปัญหาที่เกิดขึ้น เพราะข้อกำหนดนี้จะต้องมีวิธีพิจารณาที่ละเอียดครบถ้วน และมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในกระบวนการพิจารณาที่เหมาะสม โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบอย่างเป็นทางการจากตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคนในทุกเรื่องที่มีการกำหนดขึ้นไว้ แต่ผลจากการศึกษาปรากฏว่าข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2541 ได้ถูกกำหนดอย่างกว้าง ๆ และขาดรายละเอียดอย่างชัดเจนที่จะใช้สำหรับวิธีพิจารณาคดีประเภทหนึ่งประเภทใดโดยเฉพาะ จึงไม่สามารถปรับใช้กับลักษณะของคดีที่จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญอย่างสมบูรณ์

สาเหตุจากการที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่แยกประเภทวิธีพิจารณาให้เหมาะสมกับประเภทของลักษณะคดีต่าง ๆ ที่เข้าสู่กระบวนการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีของศาลรัฐธรรมนูญ โดยที่รัฐธรรมนูญและบทบัญญัติของกฎหมายอื่นได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดที่ลักษณะคดีและประเภทของคดีแตกต่างกัน โดยเมื่อพิจารณาข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2541 แล้ว มีเนื้อหาสาระที่จำกัดขอบเขตของการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยข้อกำหนดดังกล่าวไม่ได้มีการแยกแยะความแตกต่างและกระบวนการพิจารณาสำหรับที่จะสามารถใช้กับลักษณะคดีประเภทต่าง ๆ ออกจากกัน โดยเหตุผลในเรื่องนี้สามารถพิจารณาได้จากการที่สภาพของเรื่องจุดประสงค์ในการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีรวม ตลอดไปถึงประโยชน์ของผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในลักษณะคดีประเภทต่าง ๆ พบว่ามี

ความแตกต่างกันอย่างชัดเจนในเนื้อหาที่รัฐธรรมนูญและบทบัญญัติของกฎหมายอื่นได้กำหนด ดังนั้นวิธีพิจารณาที่เป็นอยู่ของศาลรัฐธรรมนูญมีขอบเขตที่จำกัดและทำให้เกิดปัญหาการไม่สามารถปรับใช้กับเหตุในประเภทของลักษณะคดีที่มีความแตกต่างกันตามที่กฎหมายได้กำหนดให้อำนาจอวินิจฉัยชี้ขาดคดีแก่ศาลรัฐธรรมนูญไว้

จะเห็นได้ว่า อำนาจอวินิจฉัยชี้ขาดคดีของศาลรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญและบทบัญญัติของกฎหมายได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจอวินิจฉัยชี้ขาดคดีสำหรับคดีรัฐธรรมนูญหลากหลายประเภทซึ่งเป็นไปตามเนื้อหาของลักษณะคดีแต่ละประเภทย่อย ๆ ดังนั้น การกำหนดวิธีพิจารณาคดีนั้น จำเป็นต้องบัญญัติให้สอดคล้องกับคดีประเภทต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งคำวินิจฉัยที่มีความยุติธรรม การที่จะกำหนดให้ทุกคดีมีกระบวนการพิจารณาคดีที่เหมือนกันไปหมดทุกคดีนั้น อาจทำให้ได้คำวินิจฉัยหรือคำสั่งที่ออกมานั้น ไม่อาจที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างเต็มที่ โดยในกระบวนการพิจารณานั้นย่อมมีทั้งกระบวนการพิจารณาคดีทั่วไป เช่น การยื่นคำร้อง การคัดค้านตุลาการ การบันทึกคำวินิจฉัยและอ่านคำวินิจฉัย ซึ่งบทบัญญัติเหล่านี้สามารถใช้ได้กับคดีทุกประเภท โดยที่เนื่องจากคดีแต่ละประเภทได้มีความแตกต่างกันไปตามลักษณะคดี ฉะนั้นการที่กำหนดให้มีวิธีพิจารณาคดีแต่ละคดีเป็นการเฉพาะจะเป็นการช่วยในการนำไปปฏิบัติและเป็นการทำให้คำวินิจฉัยที่ออกมานั้นมีความบริสุทธิ์ยุติธรรมยิ่งขึ้น

เมื่อได้พิจารณาข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญไทยแล้ว พบว่ามีได้มีการกำหนดเกี่ยวกับการแยกกระบวนการพิจารณาคดีทั่วไปกับกระบวนการพิจารณาคดีเฉพาะ ดังนั้น การที่จะกำหนดวิธีพิจารณาคดีไว้เป็นการเฉพาะเจาะจง โดยให้มีความสอดคล้องกับคดีแต่ละประเภทดังนั้นก็ควรที่จะต้องกำหนดให้มีวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญได้แยกออกเป็นสองลักษณะคือวิธีพิจารณาคดีทั่วไปโดยจะต้องบัญญัติให้ครอบคลุมการดำเนินการทั่วไปของศาลรัฐธรรมนูญในคดีทุกประเภทที่จะต้องดำเนินการในลักษณะเดียวกันกับวิธีพิจารณาเฉพาะคดีตามลักษณะของอำนาจอวินิจฉัยชี้ขาดคดีที่รัฐธรรมนูญและบทบัญญัติของกฎหมายได้กำหนดไว้ให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญอันต้องวางหลักเกณฑ์ของการดำเนินการกระบวนการพิจารณาสำหรับคดีแต่ละประเภทที่มีลักษณะคดีต่างกันออกตามสภาพข้อเท็จจริงและลักษณะของคดีแต่ละกรณี

สำหรับการแก้ไขปัญหาก็กล่าวมาข้างต้น อาจทำได้โดยการให้องค์กรนิติบัญญัติทำการตรากฎหมายวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญออกมาในรูปของพระราชบัญญัติ ดังเช่นพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

โดยทำการแก้ไขบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญโดยระบุให้รัฐสภามีอำนาจที่จะตรากฎหมายเพื่อกำหนดอำนาจอวินิจฉัยชี้ขาดคดีเพิ่มเติมให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญได้ ในเมื่อในปัจจุบันยังไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตราใดที่ระบุไว้อย่างชัดเจนให้รัฐสภามีอำนาจเช่นนั้น จึงสมควร

แก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติให้รัฐธรรมนูญเพิ่มเติมให้อำนาจอธิปไตยในการที่จะตรากฎหมายกำหนดอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมไปจากที่กำหนดในรัฐธรรมนูญได้ด้วย ทั้งนี้ ภายใต้หลักเกณฑ์ที่ว่าอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดที่จะบัญญัติขึ้นนั้นจะต้องมีความสอดคล้องกับอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดของศาลรัฐธรรมนูญที่มีอยู่เดิม

ผลจากการศึกษาพบว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไทยในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดยังขาดความชัดเจน โดยสามารถพิจารณาได้จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้ในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 52/2546 ในกรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 วรรคหนึ่ง (3) อันเป็นกรณีของ นายโกวิท สุรัสวดี ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขตเลือกตั้งที่ 30 (บางกอกน้อย) ได้ฟ้องคดีคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยกล่าวหาว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ 30 กรุงเทพมหานคร มีพฤติการณ์ส่อเจตนาที่จะทำให้เกิดการทุจริตเกี่ยวกับการเลือกตั้ง โดยในฐานะเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจที่จัดทำคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ 30 กรุงเทพมหานคร ซ้ำซ้อนกันถึง 3 ฉบับ โดยมีข้อขัดแย้งกฎหมายมีข้อความอันเป็นเท็จและโดยทุจริต ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากไม่ได้ตรวจสอบให้รอบคอบจนมีผลให้มีมติว่า ไม่พบการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ 30 จึงขอให้ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษา คำสั่งที่ 17/2543 ศาลปกครองกลางได้มีคำวินิจฉัยว่า กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นรายบุคคล ในการออกกฎ คำสั่ง หรือมีมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล

โดยเหตุดังกล่าว ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว หรือไม่ นั้น เห็นว่า ตามคำร้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ได้มีการใช้อำนาจหน้าที่ไปแล้ว ต่อมาได้มีการโต้แย้งว่า การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว ของคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลปกครอง คำว่า ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานแล้ว ตามคำวินิจฉัยที่ 54/2542 วันที่ 28 ธันวาคม 2542 ว่า ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ อาจเป็นลักษณะของการมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือไม่ เพียงใด หรือเป็นลักษณะของการที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป มีปัญหาโต้แย้งกันว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่ง กรณีตามคำร้องมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อคณะกรรมการการ

เลือกตั้งได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแล้ว มีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่นั้นเกิดขึ้น จึงเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 และไม่ใช่กรณีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 ที่ได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีเกี่ยวกับปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญในกรณีที่ “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ” มีลักษณะเช่นใดศาลรัฐธรรมนูญก็มีคำวินิจฉัยแปลความรัฐธรรมนูญให้ตนใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีทั้งในกรณีที่ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ในระหว่างองค์กรเดียวกัน” หรือ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่กับองค์กรอื่นของรัฐ” หรือ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญไม่ได้ขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่กับองค์กรของรัฐใด แต่มีปัญหาในการใช้อำนาจหน้าที่ของตน” เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้แปลความรัฐธรรมนูญเช่นนี้ ผลจึงทำให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถก้าวล่วงเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญได้อย่างกว้างขวาง ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่ทรงอำนาจที่สุดเหนือองค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้งปวงจนคุณภาพแห่งอำนาจองค์กรรัฐด้วยกันอาจต้องเสียความสมดุลไปได้

ด้วยเหตุนี้ เพื่อให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีมีความชัดเจนและเพื่อป้องกันการเกิดปัญหาจากการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีของศาลรัฐธรรมนูญในอนาคตอันมีผลจากการยึดถือบรรทัดฐานในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในอดีตที่ผ่านมา จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในมาตราดังต่อไปนี้

1. แก้ไขมาตรา 266 โดยให้บัญญัติให้ชัดเจนว่าอะไรคือปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญที่สามารถส่งมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดี และโดยให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ เฉพาะกรณีเมื่อมีปัญหาความขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปเท่านั้น

2. แก้ไขมาตรา 198 เพื่อให้เกิดความชัดเจนระหว่างการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดของศาลรัฐธรรมนูญและการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีของศาลปกครอง โดยให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีตามมาตรา 198 เฉพาะการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” เท่านั้น ส่วนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ “กฎ” “ข้อบังคับ” หรือ “การกระทำของบุคคลใดตามรัฐธรรมนูญมาตรา 197(1)” ให้เป็นอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีของศาล

ปกครองในการที่จะพิจารณาพิพากษาไปตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองได้บัญญัติไว้และเห็นสมควรที่จะต้องกำหนดให้มี ความชัดเจนในเรื่ององค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ สำหรับแต่ละคดีตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการวิธีพิจารณาคดี เพื่อให้เกิดความชัดเจนแน่นอน และควรจะต้องมีการกำหนดองค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพิเศษขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีโดยเฉพาะเรื่องรัฐธรรมนูญได้ บัญญัติกฎหมายไว้เป็นพิเศษต่างหากจากเรื่องอื่น ๆ

ผลการศึกษาพบว่า ศาลปกครองควรเป็นองค์กรอิสระ แยกจากฝ่ายบริหาร จึงจะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีได้อย่างเด็ดขาดในส่วนที่เกี่ยวข้อง คดีปกครอง ไม่ใช่เป็นแต่เพียงเสนอคำวินิจฉัยให้ฝ่ายปกครองสั่งการโดยไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด ได้เอง ขณะเดียวกันต้องให้ศาลปกครองแยกออกจากฝ่ายปกครอง และเป็นอิสระจากฝ่ายปกครอง มีหน้าที่แยกออกจากฝ่ายปกครองเป็นสัดส่วน ผู้พิพากษาศาลปกครองต้องมีความอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย การแต่งตั้งและการให้ผู้พิพากษาศาลปกครองพ้นจากตำแหน่งต้องไม่อยู่ใต้อำนาจหรืออิทธิพลของฝ่ายบริหาร แต่ควรให้ได้รับความเห็นชอบจาก คณะกรรมการที่ตั้งขึ้น

การกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนเป็นส่วนรวม อีกทั้งคดีปกครองมีลักษณะที่แตกต่างจากคดีแพ่ง จึงต้องการผู้พิพากษาคดีปกครองที่มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับคดีปกครอง

การควบคุมองค์กรฝ่ายปกครองที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด คือการควบคุมโดยองค์กรตุลาการหรือศาล กล่าวคือองค์กรตุลาการหรือศาลเป็นองค์กรของรัฐประเภทหนึ่งซึ่งมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทให้เป็นไปตามกฎหมาย คำสั่งขององค์กรตุลาการที่ว่าตามกฎหมายคู่ความแต่ละฝ่ายมีสิทธิและหน้าที่ต่อกันอย่างไรต้อง “เป็นยุติ” และถ้าองค์กรสูงสุดได้อ่านคำสั่งว่าตามกฎหมายคู่ความแต่ละฝ่ายมีสิทธิและหน้าที่ต่อกันอย่างไรให้คู่ความฟังแล้ว คำสั่งดังกล่าวย่อม “เป็นที่สุด” หรือ “เสร็จเด็ดขาด” ส่วนกระบวนการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทนั้นจะต้องเป็นกระบวนการที่เปิดเผย

ในการแก้ไขปัญหาคัดอำนาจศาล โดยการให้คำจำกัดความที่ชัดเจนในเรื่องเขตอำนาจศาลของแต่ละสาขาประกอบด้วยการปฏิบัติที่ต่อเนื่องกันมาในทุก ๆ ศาลในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล ดังนั้น เมื่อศาลที่รับฟ้องเห็นว่าตนไม่มีอำนาจพิจารณาก็จะส่งคดีไปที่ศาลอื่น ศาลที่รับคดีจะถูกผูกมัดให้มีหน้าที่พิจารณาคดีดังกล่าว จึงไม่มีปัญหาเรื่องการขัดกันของอำนาจศาล

ประเทศไทยกำหนดเขตอำนาจศาลปกครอง คือ คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด

ในการแก้ปัญหเขตอำนาจโดยให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เป็นผู้ชี้ขาดว่าศาลใดควรมีอำนาจพิจารณาเรื่องใด และให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาข้อหาหลักในคดีที่มีประเด็นเกี่ยวเนื่องกันระหว่างศาลปกครองและศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาประเด็นแห่งคดีของอีกศาลหนึ่ง

นอกจากนี้ในกรณีศาลชั้นต้นเห็นพ้องต้องกันในเรื่องเขตอำนาจศาลซึ่งกฎหมายบัญญัติว่าให้ถึงที่สุด ทำให้ข้อโต้แย้งไม่ขึ้นสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ กรณีดังกล่าวต้องถือว่าข้อโต้แย้งเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลได้ผ่านกระบวนการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ศาลที่รับคดีไว้พิจารณาพิพากษาจึงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนั้นทั้งคดี

แนวทางในการวินิจฉัยจะชัดเจนไม่สับสน ตามความเห็นของศาลที่มาจากต่างระบบศาล และเนื้อหาตลอดจนสาระสำคัญของคดีจะได้รับการวินิจฉัยโดยผู้พิพากษาศาลาการที่มีความเชี่ยวชาญ จึงควรให้ถือส่วนที่เป็นสาระสำคัญแห่งคดีเป็นหลักในการวินิจฉัยว่า คดีดังกล่าวจะอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองหรือไม่ ซึ่งมีข้อพิจารณาในกรณีต่าง ๆ ดังนี้

การที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการหนึ่งอย่างใดกับสิทธิของประชาชน จึงมีความจำเป็นที่ฝ่ายปกครองจะต้องรู้ว่าสิทธิของประชาชนมีอยู่อย่างไรเพื่อนำมาประกอบในการใช้ตีความกฎหมายปกครอง ประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติให้ศาลปกครองส่งประเด็นที่อยู่ในอำนาจของอีกศาลหนึ่งให้ศาลนั้นพิจารณาอย่างกรณีของประเทศฝรั่งเศส ดังนั้นศาลปกครองจึงต้องมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษา

เพราะอำนาจที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้ฝ่ายปกครองปฏิบัตินั้นก็เพื่อไม่ต้องการให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งถือเอาประโยชน์จากสาธารณสมบัติของแผ่นดินจนเกิดความเสียหายแก่รัฐและประชาชน ในกรณีที่มีการโต้แย้งกรรมสิทธิ์ระหว่างรัฐกับเอกชน ศาลปกครองมีบทบาทหน้าที่ไม่ให้ข้อพิพาทมีผลกระทบต่อการที่ประชาชนจะใช้ประโยชน์จากสาธารณสมบัติ การพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวจึงควรอยู่ในอำนาจปกครอง

การที่รัฐใช้อำนาจทางปกครองมาเกี่ยวข้องกับข้อตกลงของกลุ่มสัญญา โดยการใช้สัญญาทางปกครองแทนการออกคำสั่งปกครอง รัฐอาจไม่ดำเนินการเอง แต่มอบหมายให้เอกชนเป็นผู้กระทำการแทนรัฐ โดยรัฐสงวนอำนาจในกรณีมีความจำเป็นต้องเข้าแทรกแซงหรือควบคุม

จึงควรจำกัดเฉพาะข้อสัญญาที่อาจฝ่าฝืนกฎหมายและฝ่ายปกครองมีความจำเป็นที่จะ
บังคับตามข้อสัญญา ซึ่งก็คือการขยายความหมายของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองให้กว้างขึ้นแต่
เป็นการกระทำเพื่อให้รัฐสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ตามต้องการ

DRPU